



# Histoire et avenir de l'Organisation mondiale du commerce

Craig VanGrasstek



# HISTOIRE ET AVENIR DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

---

**Craig VanGrasstek**



ORGANISATION  
MONDIALE  
DU COMMERCE

## **Avertissement**

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles de l'auteur. Elles ne prétendent pas refléter les opinions de l'OMC ou de ses Membres. Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'OMC aucune prise de position quant au statut juridique des pays, zones ou territoires, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières.

Organisation mondiale du commerce  
154, rue de Lausanne  
CH-1211 Genève 21  
Suisse  
Tél.: +41 (0)22 739 51 11  
Fax: +41 (0)22 731 42 06  
[www.wto.org](http://www.wto.org)

Publications de l'OMC  
email: [publications@wto.org](mailto:publications@wto.org)

Librairie en ligne de l'OMC  
<http://onlinebookshop.wto.org>

Publication conçue par Services Concept  
et imprimée par Atar Roto Presse SA, Genève

© Organisation mondiale du commerce 2013  
ISBN 978-92-870-4055-8  
Publié par l'Organisation mondiale du commerce

Photos: tous droits réservés de l'OMC, sauf indication contraire

Photo de couverture: le Centre William Rappard, siège historique de l'Organisation mondiale du commerce, avec le nouveau bâtiment inauguré en 2013. © Brigida González

# Table des matières

---

Préface du Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy	vii
Avant propos	ix
<b>Partie I : Les fondements de l'OMC</b>	
Chapitre 1 Théorie et pratique du système commercial multilatéral	3
Chapitre 2 Création du système commercial multilatéral	39
<b>Partie II : Membres et représentation</b>	
Chapitre 3 Les Membres, les coalitions et la communauté de la politique commerciale	87
Chapitre 4 Accessions	125
Chapitre 5 Relations avec les autres organisations et la société civile	157
<b>Partie III : Règles, normes et moyens d'application</b>	
Chapitre 6 Règles et normes	209
Chapitre 7 Règlement des différends	237
Chapitre 8 Notifications, examens des politiques commerciales et suivi	283
<b>Partie IV : Négociations</b>	
Chapitre 9 Modalités, formules et modes	317
Chapitre 10 Les négociations à l'OMC en dehors du Cycle de Doha	349
Chapitre 11 Le lancement : de Singapour à Doha en passant par Seattle	391
Chapitre 12 Le déroulement du Cycle de Doha	435
Chapitre 13 Discrimination et préférences	489
<b>Partie V : L'Organisation, l'institution et l'avenir</b>	
Chapitre 14 Direction de l'Organisation et gestion de l'institution	531
Chapitre 15 L'avenir de l'OMC	581
Annexe 1 : Appendice biographique	605
Annexe 2 : Haute direction du GATT/de l'OMC, 1948-2013	635
Bibliographie	637
Abréviations	657
Index	661



*À Alma Crawford et Isidor Sherman,  
qui avaient foi en l'éducation.*



## Préface du Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy

---

« L'Histoire », écrit James Baldwin, « ne se réfère pas simplement, ou même principalement, au passé. Au contraire, la grande force de l'Histoire provient du fait que nous la portons en nous, que nous sommes inconsciemment contrôlés par elle, et ce, de 1 000 manières. L'Histoire est littéralement *présente* dans tout ce que nous faisons. » C'est dans cet esprit que j'ai demandé la réalisation de cet ouvrage, *Histoire et avenir de l'Organisation mondiale du commerce*, dont le but est non seulement de raconter notre passé, mais aussi d'expliquer notre présent et d'éclairer notre avenir.

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a vu le jour en 1947 sur les cendres de la Seconde Guerre mondiale, tout comme le Fonds monétaire international et ce qu'il est convenu d'appeler la Banque mondiale. C'était le fruit d'une coopération sans précédent d'une communauté internationale meurtrie par les dommages et les destructions causés par une longue guerre; une communauté internationale aspirant à un nouveau départ et à un nouvel ordre international. Bien qu'il ait indéniablement marqué le début d'une nouvelle ère de coopération internationale, le GATT a dû affronter la tentative avortée de créer une Organisation internationale du commerce, les tensions provoquées par les nombreux conflits nationaux et régionaux et la période de la guerre froide, avant de devenir finalement l'OMC. Plus de 15 ans après, il est temps de retracer l'histoire de l'OMC, l'organisation héritière du GATT.

Il n'est pas aisé d'écrire l'histoire, d'autant que cela suscite toujours des controverses. Comme chacun sait, les historiens sont constamment à la recherche de perspectives nouvelles et considèrent cette recherche comme la source de la connaissance historique. Cependant, la réinterprétation de l'histoire est parfois qualifiée de « révisionnisme »; elle est mal vue par certains et d'autres la jugent même suspecte. Mais il est impossible de relater l'histoire sans avoir un point de vue. L'historien Eric Foner rapporte souvent sa conversation avec une jeune et enthousiaste journaliste de Newsweek qui lui demandait: « M. le Professeur, quand les historiens ont-ils cessé de relater les faits et ont-ils commencé à réviser les interprétations du passé ? » « À l'époque de Thucydide », répondit-il.

Cela ne veut évidemment pas dire que tout compte rendu de notre passé peut être considéré comme de l'histoire. En écrivant *Histoire et avenir de l'Organisation mondiale du commerce*, Craig VanGrasstek a respecté les normes professionnelles les plus strictes qui différencient



clairement la vérité du mensonge. Il faut cependant admettre qu'il peut y avoir plus d'une façon légitime de raconter l'histoire de cette organisation.

En construisant le récit du passé très complexe de l'OMC, Craig n'explore pas seulement la diversité des personnages et des coalitions qui ont *fait* l'OMC; il nous fait découvrir aussi les différentes coulisses de l'organisation – souvent mal connues – qui nous révèlent l'histoire cachée de nombreux Accords de l'OMC. Ce faisant, il nous suggère de nouvelles explications pour comprendre comment l'OMC est devenue ce qu'elle est aujourd'hui. Cela nous donne aussi une idée de la direction qu'elle pourrait prendre demain.

À mon avis, les problèmes dont souffre le Cycle de Doha – qui est un élément important de l'histoire des dix dernières années de l'OMC – devront être résolus tôt ou tard, même si le résultat est incomplet. Cela déterminera un nouveau programme de négociation pour l'avenir. Mais l'OMC est plus qu'un organe de négociation. Il ne fait aucun doute que de nouvelles difficultés attendent le système commercial multilatéral, qu'elles soient liées aux Accords de l'OMC ou qu'il s'agisse de questions entièrement nouvelles. Parallèlement, de nombreux Membres continuent à libéraliser leurs échanges de façon unilatérale ou par le biais d'accords commerciaux préférentiels entre des paires ou des groupes de pays, ce qui met la barre un peu plus haut. L'histoire montre que ce phénomène n'est pas nouveau. L'OMC a été en quelque sorte une réponse à des difficultés analogues auxquelles la communauté internationale était confrontée il y a plus de 20 ans.

J'espère sincèrement que l'ouvrage *Histoire et avenir de l'Organisation mondiale du commerce* sera le point de départ d'une discussion sur l'avenir de l'OMC. Il sera traduit dans plusieurs langues et, il sera disponible non seulement en librairie, mais aussi sur le site Web de l'OMC pour une diffusion électronique plus large. Je suis heureux que Craig, historien de cœur et fervent partisan du système commercial multilatéral, ait accepté cette mission et ait rédigé cette publication en un temps record. Toute la communauté du commerce lui doit une profonde reconnaissance.

Pascal Lamy,  
Directeur général de l'OMC

## Avant-propos

---

La connaissance de faits historiques se révèle particulièrement salutaire et féconde, car elle fait découvrir des comportements exemplaires au sein d'un exposé qui les met en lumière. Elle permet ainsi de s'inspirer de conduites à imiter dans la vie privée et publique et d'en éviter qui sont aussi ignominieuses dans leur fondement que dans leurs conséquences.

Tite-Live,  
*Histoire de Rome*, préface (vers 27 av. J.-C.).

Ce livre est une histoire dans la lettre mais une biographie dans l'esprit. Certes, le terme de biographie est impropre, car on ne peut pas littéralement faire le récit de la vie d'une chose inanimée. Mais, si on peut parler de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) comme d'une chose vivante, on peut dire qu'elle est encore jeune. Dans la plupart de ses Membres, l'OMC aurait à peine l'âge légal pour boire, conduire et voter. Néanmoins, elle existe depuis assez longtemps pour permettre une analyse préliminaire des événements qui ont changé sa composition et transformé la manière dont les Membres interagissent les uns avec les autres. L'un des thèmes sous-jacents de cette étude est que le caractère d'une organisation internationale représente plus que la somme de ses parties, car c'est l'incarnation institutionnelle de certaines idées et de certaines aspirations. Le fait que la composition de l'OMC est pratiquement la même que celle de plusieurs autres organisations internationales qui s'occupent des questions économiques mondiales ne signifie pas que les membres de ces différentes institutions se réunissent avec des objectifs identiques ou qu'ils y interagissent de manière identique. En 18 ans de pratique, et avec pour héritage un demi-siècle d'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et deux siècles de diplomatie commerciale avant cela, l'OMC a reçu et développé un caractère qui la distingue de toutes les autres institutions mondiales.

Le principal fil directeur de cette analyse est l'accent mis sur l'évolution au cours du temps. L'exposé est cependant plus thématique que chronologique, car les événements sont examinés non pas sous la forme séquentielle d'annales mais par sujet. Ils sont présentés d'une manière qui permet de comparer la période de l'OMC et celle du GATT ou d'éclairer les changements intervenus depuis la création de l'OMC. Tout au long de cet ouvrage, il est fait référence à la période du GATT, qui peut être définie précisément comme allant de 1947 à la fin de 1994, et à la seconde partie de la période du GATT, qui peut être définie de façon moins précise comme débutant vers la fin du Tokyo Round (1972-1979) ou dans l'intervalle entre ce

dernier et le Cycle d'Uruguay (1986-1994). À certains égards, la période de l'OMC ressemble à la seconde période du GATT et, à d'autres égards, ce sont deux époques très différentes.

Quelques grands thèmes se dégagent de l'histoire qui suit. Ils ont trait à l'élargissement du champ des questions définies comme relevant du système commercial et aux controverses que cela a suscité, à la transformation de l'OMC en une organisation quasiment universelle, à sa place dans l'évolution des relations entre ses Membres et à l'évolution divergente des fonctions législative et judiciaire de l'institution. Chacun de ces thèmes implique à la fois une continuité et un changement par rapport à la période du GATT, mais le changement l'emporte sur la continuité. Les aspects de l'OMC qui semblent en apparence analogues ou même identiques au GATT peuvent être trompeurs et donner aux observateurs l'impression fautive que l'OMC n'est qu'une version élargie et agrandie du GATT. Or, il faut plutôt la considérer comme une entité largement remaniée reflétant les profonds changements économiques et politiques qui ont conduit depuis longtemps à l'abandon des contingents d'exportation, de l'« autolimitation » des exportations et des mesures unilatérales, sans parler des changements révolutionnaires dans la manière dont les mots et les idées sont communiqués, dont les biens et les services sont produits et échangés et dont les États interagissent les uns avec les autres. L'OMC fait partie d'un système mondial dans lequel le positionnement des pays est très différent de ce qu'il était à l'époque du GATT, que ce soit dans le domaine du commerce ou dans d'autres domaines. Certains pays qui étaient autrefois en dehors de l'économie de marché mondiale comptent aujourd'hui parmi ses membres les plus actifs, et d'autres se sont déplacés de la périphérie vers le centre. Ce n'est plus le système commercial multilatéral d'antan.

L'évolution la plus importante dans la dernière période du GATT et dans celle de l'OMC, dont tant d'autres choses découlent, est l'extension du champ de ce que l'on entend par « politique commerciale ». À l'époque du GATT, le commerce était considéré, depuis des siècles, comme consistant principalement ou exclusivement dans le mouvement de marchandises à travers les frontières, et la politique commerciale se limitait essentiellement à des initiatives concernant les droits de douane, les contingents et les autres mesures à la frontière qui taxent, réglementent ou interdisent ces transactions. Cela a commencé à changer à la fin du Tokyo Round, et surtout, pendant le Cycle d'Uruguay, lorsque les négociateurs commerciaux se sont penchés sur un éventail beaucoup plus vaste de sujets, ce qui a considérablement élargi la portée des règles adoptées. Le commerce englobe désormais le mouvement transfrontières non seulement des marchandises mais aussi des services, des capitaux, des idées et même des personnes. L'élargissement du sens donné à la politique commerciale est la principale raison du passage du GATT à l'OMC, le premier – qui était plus un contrat qu'une institution – étant jugé peu adapté à l'intégration des nouvelles questions. La création de cette nouvelle entité n'a cependant pas mis fin aux querelles sur ce qui constitue le commerce et la politique commerciale, car les Membres de l'OMC continuent à discuter sur le point de savoir s'il serait possible d'élargir le système pour aborder de nouvelles questions et comment cela pourrait se faire. Les questions qui pourraient être abordées ont une vaste portée, comme l'a montré le Parlement européen en 2011 lorsqu'il a adopté une résolution identifiant 15 autres domaines qu'« une politique commerciale moderne se doit de prendre en

considération».<sup>1</sup> Parmi ces domaines figuraient non seulement les questions classiques que sont la création d'emplois, la politique agricole et industrielle, la politique de développement, la politique étrangère et des questions plus récentes comme les droits des salariés et la politique environnementale, mais aussi (entre autres) la promotion de l'état de droit, la responsabilité sociale des entreprises, la protection des intérêts et des droits des consommateurs et même la politique de voisinage.

Le nombre de pays participant au système commercial multilatéral a augmenté pendant la période du GATT et celle de l'OMC mais, durant la seconde, cette augmentation a été aussi remarquable aussi bien en termes quantitatifs qu'en termes qualitatifs. Non seulement les nouveaux venus, tels la Chine, la Fédération de Russie et le Viet Nam, font figure de géants par rapport à la plupart des pays qui ont accédé pendant la dernière période du GATT, mais ils témoignent aussi d'un changement fondamental dans les relations internationales. Ce n'est pas un hasard si le système du GATT et la guerre froide ont duré à peu près aussi longtemps : le GATT est entré en vigueur l'année suivant le début du Plan Marshall et un an avant la création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, et les termes de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce ont été adoptés deux ans après l'effondrement de l'Union soviétique. Il n'y a pas de lien de causalité entre ces événements, mais tous peuvent être considérés comme le point final de systèmes économiques et politiques parallèles. Les hommes d'État qui ont proposé de créer cette nouvelle organisation au début des années 1990 avaient une conscience aiguë des changements majeurs qui étaient en cours dans le monde et ils en tiraient souvent argument pour demander la refonte des bases juridiques et institutionnelles du système commercial multilatéral.

L'évolution des relations entre les Membres de l'OMC est influencée non seulement par l'incorporation dans le système des anciens adversaires de la guerre froide, mais aussi par la profonde modification des positions relatives des pays qui en font partie depuis le début. Un petit cercle de pays développés tirait les ficelles durant la période du GATT, alors que, dans le cadre de l'OMC, l'influence économique et le pouvoir politique sont beaucoup plus largement répartis. La plus grande diversité des Membres, conjuguée aux différences de taux de croissance entre les pays développés et les pays en développement, se traduit par le déclin relatif de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne) et par la montée des économies émergentes, comme l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique et la Turquie. La politique au sein de ces groupes et entre eux, et leurs relations avec les autres Membres de l'OMC, sont beaucoup plus compliquées et conflictuelles que durant la période du GATT. Cela a modifié la conduite de la diplomatie commerciale multilatérale, qui ressemblait autrefois à une oligarchie dans laquelle les pays développés se réunissaient entre eux dans le salon vert et qui ressemble plus aujourd'hui à une démocratie représentative s'exerçant principalement à travers des coalitions diverses.

Le lecteur, voyant qu'il s'agit d'une histoire de l'OMC, pourrait s'attendre à ce que ce soit une histoire générale du système commercial multilatéral (traitant du GATT de manière approfondie) ou plus spécifiquement une histoire du Cycle de Doha (ne traitant en détail que d'un aspect de l'OMC). Ce n'est ni l'un ni l'autre. Il s'agit principalement d'une histoire de la

création de l'OMC et de son évolution pendant ses 18 années d'existence. Le GATT en général et le Cycle d'Uruguay en particulier n'y sont traités que pour ce qui concerne les aspects des négociations qui ont conduit à l'établissement de la nouvelle organisation avec ses normes et ses caractéristiques propres, comme l'engagement unique, le système de règlement des différends remanié et le Mécanisme d'examen des politiques commerciales. Quant au Cycle de Doha, il est traité ici comme l'une des initiatives prises pendant la période de l'OMC. Sur ce point, l'auteur est quelque peu désavantagé car, au moment de la rédaction de cet ouvrage, le sort du Cycle est incertain et peu enviable. On ne sait pas encore si les négociations seront finalement relancées, remplacées, fragmentées ou définitivement arrêtées. Tant que le Cycle n'est pas achevé d'une manière ou d'une autre, il est difficile de placer les négociations dans leur contexte historique approprié. Cela ne veut pas dire que le Cycle de Doha est passé sous silence dans cet ouvrage. Deux chapitres sont consacrés, respectivement, au lancement et au déroulement du Cycle, et d'autres examinent ses modalités et les coalitions en présence. Il faudra ultérieurement analyser en détail le dénouement de ces discussions et, dans ce contexte, le déroulement des négociations méritera sans nul doute un examen plus approfondi. Pour l'instant, on ne peut que spéculer sur l'issue du Cycle et sur la date à laquelle elle adviendra. Le seul point qui semble incontestable est que, durant la période de l'OMC, les forces relatives de la fonction législative et de la fonction judiciaire de l'organisation se sont inversées. Par rapport à la période du GATT, où l'efficacité du système de règlement des différends était amoindrie parce que les pays défendeurs pouvaient bloquer les procédures, le système de l'OMC est beaucoup plus fort et plus fréquemment utilisé. Mais dans le cadre de l'OMC, les Membres ont aussi plus de difficultés à mener des négociations que dans le cadre du GATT où il y avait un plus petit nombre de parties contractantes.

Il convient de faire quelques remarques au sujet des méthodes et des sources utilisées dans cette étude. Les sources documentaires, notamment les ouvrages primaires et secondaires, sont évidemment en tête de liste. Pour le GATT, il a fallu fouiller dans les archives, qui sont encore en cours de catalogage, mais que les chercheurs se rassurent, les documents sont entre des mains compétentes et seront bientôt plus largement disponibles. Les ressources documentaires primaires de l'OMC sont d'une grande richesse en raison de la prolifération des documents et du caractère plus transparent de l'institution, si bien que le chercheur à l'embarras du choix. Quant aux sources secondaires, c'est un euphémisme de dire, comme Birkbeck (2009 : 13), que « [l]a littérature sur la gouvernance et la réforme institutionnelle de l'OMC est vaste ». Les chercheurs étudient la structure et les processus décisionnels des organisations internationales depuis la Société des Nations et les débuts de l'Organisation des Nations Unies<sup>2</sup>, et l'OMC est étudiée de près depuis sa création. Le corpus d'études sur cette institution s'est étoffé depuis l'échec des Conférences ministérielles de Seattle (1999) et de Cancún (2003), deux événements qui ont suscité de profondes réflexions au sein de la communauté du commerce et qui ont amené à établir deux commissions formelles. Cette littérature est consacrée en grande partie aux problèmes de l'OMC et aux solutions possibles, examinés notamment dans les travaux des Commissions Sutherland (2005) et Warwick (2007). Je me suis beaucoup appuyé sur cette littérature, mais le lecteur comprendra qu'il ne s'agit pas d'une étude exhaustive. L'espace ne le permettrait pas.

Cette histoire de l'OMC est un travail délibérément éclectique, qui explore plusieurs dimensions de l'Organisation, en particulier les « trois grandes », à savoir le droit, l'économie et la politique. Elle s'appuie donc sur des constructions théoriques et des études antérieures dans chacun de ces domaines. Il est paradoxal de voir que, alors que les gains tirés du commerce reposent sur une indispensable division du travail, un bon analyste dans ce domaine doit constamment violer ce principe. Quiconque tente de comprendre le fonctionnement de l'OMC sur la base d'une seule discipline est condamné à l'échec. Je me suis donc efforcé de montrer que cette organisation est à la croisée de ces trois chemins, et de quelques autres aussi, et qu'il faut en parcourir toutes les traces écrites pour comprendre comment elle fonctionne. J'ai surtout cherché à présenter les faits sans les ordonner d'une manière linéaire qui aurait été trompeuse et en veillant à ce que l'analyse soit à la fois compréhensible pour le profane, et instructive pour les spécialistes. Si passionnant que puisse être le débat sur les théories et les points de détail pour les tenants d'approches intellectuelles différentes, cet exercice risque de dégénérer rapidement en une argumentation qui en a amené plus d'un à employer le terme « académique » comme synonyme de « non pertinent », « inutile » ou « fastidieux ». Ce livre n'est ni une défense ni une critique des théories développées dans les domaines connexes de l'économie du commerce, du droit, de l'économie politique, de la négociation et des nombreuses autres disciplines qui peuvent être invoquées dans l'étude du comportement des acteurs nationaux, des négociateurs, des groupes spéciaux chargés du règlement des différends ou des organisations internationales. Par souci de transparence, je dois cependant reconnaître que je suis, par formation et par disposition, un spécialiste des sciences politiques et qu'à ce titre, je m'intéresse peut-être plus aux aspects politiques de la question que si j'étais un juriste ou un économiste.

Cet éclectisme amènera peut-être certains lecteurs à se demander quelles hypothèses sont avancées ici pour expliquer les causes des événements relatés. Des forêts entières ont été sacrifiées pour imprimer des livres dans lesquels historiens et philosophes se disputent sur le point de savoir si ce sont les individus, les idées, les ressources ou le hasard qui font l'histoire. « En fait, tout dépend des individus », dit Peter Sutherland, « car il n'y a pas de marée inexorable d'événements humains ».<sup>3</sup> Cela est peut-être vrai, et l'histoire de l'OMC pourrait alors être considérée comme le produit de décisions prises par un petit cercle de personnes indispensables. Mais ce serait trop réducteur, et il faudrait être un romantique du genre de Byron pour croire que le cours de l'histoire est déterminé uniquement par des individus dont les actions sont décisives. L'histoire de l'OMC ne peut pas s'expliquer uniquement par la théorie du grand homme et l'on aurait tort de l'attribuer entièrement aux idées inspirées d'économistes et de théoriciens du droit, ou de voir en elle une superstructure institutionnelle reposant sur une base matérialiste, ou le simple résultat aléatoire de chocs exogènes tels que la fin de la guerre froide ; en fait, c'est la combinaison de tout cela à la fois. Dans le récit qui suit, je tente d'attribuer aux individus ce qui leur revient, tout en situant les décisions qu'ils ont prises – ou n'ont pas prises – dans un contexte qui tient compte de ce qui leur a donné la possibilité de faire de tels choix.

Examinons comment ces différents facteurs influent sur deux événements importants décrits dans ce livre, à savoir la création de l'OMC et les difficultés du Cycle de Doha. Le premier

événement n'aurait pas été un succès sans les idées et les actions de personnages qui ont joué un rôle décisif : l'OMC n'existerait pas si le juriste américain John Jackson ne l'avait pas conçue, si des hommes d'État canadiens n'avaient pas traduit ses idées en propositions concrètes et si des dirigeants comme M. Sutherland n'avaient pas veillé jusqu'au bout à la réussite du Cycle d'Uruguay. Mais les idées et les actions de ces penseurs et de ces acteurs seraient peut-être restées lettre morte s'ils n'avaient pas eu la chance dans une période d'optimisme où les pays développés célébraient l'effondrement du communisme, où les pays en développement se tournaient vers des solutions axées sur le marché et où les récessions semblaient appartenir au passé. En outre, la proposition est arrivée à un moment où le système dans son ensemble était encore disposé à laisser un petit nombre de ses membres tenir les rênes. Si les idées et les individus étaient les seuls facteurs déterminants, le Cycle de Doha serait sans doute achevé à l'heure qu'il est. Il est structuré, pour l'essentiel, de la même manière que le Cycle d'Uruguay qui l'a précédé, et lui non plus n'a pas manqué de leadership inspiré et inspirant, mais il s'inscrit dans une époque où la prudence l'emporte sur l'optimisme et où le pouvoir est moins concentré. Dans ce cycle, les négociateurs se sont heurtés à des obstacles beaucoup plus grands que leurs prédécesseurs, certains extérieurs au système commercial et d'autres qu'ils ont créés eux-mêmes, et ils n'ont pas réussi jusqu'à présent à les surmonter. Tout comme la réussite de la première période ne peut s'expliquer par un seul facteur, les difficultés de la seconde ne peuvent pas être imputées à une cause unique.

Les efforts que j'ai faits, tout au long de cet ouvrage, pour éviter l'esprit partisan susciteront peut-être l'exaspération de certains lecteurs. L'objectivité est une vertu cardinale dans la tradition universitaire dans laquelle j'ai été formé, et, de ce fait, ne me suis jamais senti à l'aise avec les études qui ne font guère de distinction entre l'analyse et l'apologie. Cette confusion est peut-être plus souvent pratiquée dans les études de politique commerciale que dans d'autres domaines, car bien souvent, les partisans de l'ouverture des marchés sont tellement convaincus du bien-fondé de leur position et se sentent tellement assaillis par leurs détracteurs qu'ils ne laissent passer aucune occasion de défendre leur cause. Les opposants du libre marché sont tout autant enclins à truffer leurs exposés d'une foule de commentaires et ont peut-être plus tendance que leurs adversaires à avancer des arguments *ad hominem*. Une histoire écrite à partir de ces points de vue opposés prendrait parti, critiquerait les positions prises par certains pays ou certains décideurs et distribuerait les louanges et les blâmes en fonction de critères implicites ou explicites concernant la bonne prescription pour les politiques publiques. Ce n'est pas mon but. Je sais que la véritable objectivité est illusoire, car nul d'entre nous ne peut échapper entièrement à ses préjugés (surtout ceux dont nous n'avons pas conscience), mais je me suis quand même efforcé d'être aussi impartial dans mon traitement des faits, des événements, des arguments et des analyses que l'exigeait mon désir de présenter un récit factuel et cohérent. Les mêmes remarques s'appliquent à quiconque attendrait de ce livre qu'il jette l'opprobre sur certains individus qui pourraient être montrés du doigt. Parmi les nombreux négociateurs, présents et passés, que j'ai interviewés, beaucoup avaient des idées bien arrêtées sur les responsables de l'échec apparent du Cycle de Doha ou des lacunes perçues dans la gestion de l'OMC ou d'autres problèmes analogues. J'ai aussi constaté que l'objet de ces critiques était très varié, certains commentateurs blâmant précisément les personnes que d'autres louaient, et *vice versa*. J'en ai conclu que je ne

pouvais espérer mettre de l'ordre dans ces opinions divergentes sans contrevenir à la règle générale de l'impartialité. Il suffira de dire que, si les décideurs à Genève évitent généralement de critiquer leurs pairs – il est rare, par exemple, qu'un ambassadeur en critique nommément un autre –, ils se montrent moins réticents lorsqu'il s'agit de critiquer des personnes plus haut placées, qu'il s'agisse de ministres, de premiers ministres ou de présidents d'autres pays, mais pas le leur, sans oublier chacun de ceux qui ont occupé le poste de Directeur général de l'OMC.

L'honnêteté m'oblige à confesser que je manque d'objectivité sur deux points. L'un concerne le siège de l'OMC, le Centre William Rappard. C'est à mon avis l'un des deux seuls bâtiments véritablement beaux servant de siège à des organisations internationales.<sup>4</sup> L'autre point tient à la grande estime que j'ai pour la communauté du commerce à Genève, qui est composée de centaines de personnes qui, malgré leurs divergences sur les questions politiques et les politiques publiques, partagent un même dévouement à leur tâche. Au cours des dernières décennies, j'ai eu le temps de connaître et d'admirer beaucoup d'entre eux et j'ai profité des occasions que m'offrait mon travail pour m'adonner un peu à ce que les anthropologues appellent l'observation participante. Le membre type de cette communauté diplomatique restreinte peut négocier dans au moins deux langues, converser dans trois, jurer dans quatre et commander un dîner dans au moins cinq. Beaucoup d'entre eux maîtrisent l'art de paraître frais et dispos aux réunions dès 9 heures du matin, même s'ils se trouvent à six fuseaux horaires de Genève et si le décalage horaire les a obligés à se réveiller deux heures seulement après s'être endormis. Lors des conférences ministérielles ou des autres réunions importantes, ils peuvent si nécessaire négocier 24 heures sur 24 pendant deux ou même trois jours d'affilée. Leurs bureaux sont souvent ornés de cadres contenant leurs titres et diplômes et les éloges de leurs ministres, parfois à côté d'œuvres d'art dont le seul point commun est que leurs pays d'origine correspondent aux différents lieux d'affectation de leur propriétaire. Les tiroirs de leur bureau contiennent pêle-mêle des billets de banque froissés rapportés de missions, des câbles de connexion, des prises d'adaptateurs, des articles de toilette format voyage, des cartes gold grand voyageur et des formulaires de remboursement de frais de voyage attendant d'être remplis. Ils gardent à portée de main d'épais passeports remplis de tampons apposés dans les grands aéroports et des visas pleine page avec hologrammes multicolores qu'affectionnent les pays qui n'attirent que les diplomates les plus zélés et les touristes aventureux. Ils sont intéressants à regarder.

Une remarque s'impose au sujet des noms. Les titres des personnes et les noms des lieux utilisés dans cet ouvrage sont ceux qui étaient utilisés à l'époque des événements relatés. Hong Kong, par exemple, ne s'appelle « Hong Kong, Chine » que depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1997. La même règle générale s'applique aux anciens États comme la Tchécoslovaquie et l'Union soviétique qui ont été fractionnés en unités plus petites. Dans le cas de l'Union européenne, l'expression « Communauté européenne » est employée pour plus de simplicité jusqu'à ce que l'Union européenne acquière la personnalité juridique le 1<sup>er</sup> décembre 2009 (avant cela, l'appellation officielle à l'OMC était « Communautés européennes »). Pour les personnes, les titres par lesquels elles sont désignées correspondent à leur statut au moment des événements. Les hommes d'État britanniques qui ont changé de rang dans le Peerage de



Burke, comme Lord Brittan et Lord Mandelson, sont désignés par leur titre actuel lorsqu'il est fait référence à des déclarations ou à des écrits récents et par leur titre antérieur quand les événements rapportés sont plus anciens.

En tant qu'histoire à caractère biographique, cette étude s'appuie non seulement sur des documents disponibles dans le domaine public, sur les archives de l'OMC et sur des sources secondaires, mais aussi sur des renseignements obtenus grâce à des entretiens et à des échanges de correspondance avec les participants. Mon traitement de ces dernières sources appelle quelques explications. Lorsque Thucydides raconta la Guerre du Péloponnèse, il ne put consigner exactement les discours, car « rendre de mémoire, dans des termes précis, les discours qui furent tenus ... était difficile » ; il les rapporta donc « comme il [lui] a semblé que les orateurs devaient surtout avoir parlé dans les circonstances où ils se trouvaient, [se] tenant toujours, pour le fond des pensées, le plus près qu'il était possible de ce qui avait été dit en effet ».<sup>5</sup> Le miracle de la modernité est que l'enregistreur numérique, conjugué aux principes de l'intégrité académique, m'empêche d'exercer la même sorte de créativité. Je me suis cependant réservé une certaine latitude dans la façon dont je restitue les propos de mes interlocuteurs. J'ai quelque peu élagué les phrases en supprimant les hum et les ah, les faux départs ou les répétitions et les mots tampons souvent employés dans la langue parlée quand on cherche à retrouver des souvenirs, et j'ai aussi corrigé les erreurs grammaticales faites couramment (mais pas exclusivement) par ceux dont l'anglais n'est pas la première langue. Pour prendre un exemple extrême et hypothétique, une phrase parlée qui pourrait être transcrite très précisément comme : « Vous savez, il se plaignait tout le temps, il se plaignait à propos des règles d'origine et, hum, à propos de – [pause] qu'est-ce que c'était déjà ? Ah oui ! – la progressivité des droits » serait rendue ainsi : « Il se plaignait tout le temps à propos des règles d'origine et de la progressivité des droits ». Je n'ai jamais ajouté de noms, d'adjectifs ou d'adverbes que n'avait pas utilisés mon interlocuteur, et, si j'ai modifié des verbes, c'était seulement pour respecter la conjugaison. Quant à la mention des sources, j'ai presque toujours indiqué l'auteur et la date mais, dans quelques cas, j'ai choisi de ne pas citer l'entretien ou de le citer en conservant l'anonymat de mon interlocuteur. Je l'ai fait tantôt pour ne pas l'embarrasser (certaines personnes peuvent être très franches, même quand l'enregistreur est bien en vue) et tantôt pour rendre le même service aux personnes dont il est question. J'ai aussi donné aux personnes interrogées la possibilité de revoir et de clarifier les passages cités, car il me semble plus important de relater exactement leurs souvenirs et leurs idées que de transcrire précisément leurs paroles. Dans les cas où les changements qu'ils ont apportés étaient plus que mineurs, je l'ai signalé en mentionnant « correspondance de l'auteur avec » plutôt qu'« entretien de l'auteur avec » et en indiquant la date de la correspondance plutôt que celle de l'entretien initial.

Pour écrire l'histoire contemporaine, on utilise davantage de sources primaires, ce qui peut être à la fois un avantage et un inconvénient. Quiconque a été formé à l'historiographie (comme je l'ai été il y a 40 ans) ou est passé à l'écriture concrète de l'histoire (comme je l'ai fait il y a quelques années) sait que les sources vivantes peuvent appartenir à trois catégories problématiques : les personnes qui font encore partie du jeu et se sentent donc obligées de respecter la ligne du parti, surtout tant que le résultat du Cycle de Doha reste incertain ; celles qui se sont retirées du jeu peu de temps auparavant et qui cherchent à mettre en avant leur participation, soit en s'attribuant le mérite des progrès accomplis, soit en éludant les critiques ;

et celles qui ne participent plus au jeu depuis longtemps et qui invoquent une mémoire défaillante – réellement ou par tactique – lorsqu'on leur demande de divulguer des délibérations internes à leur pays ou les concernant directement. Heureusement, ce cynisme n'est que rarement justifié, et je suis reconnaissant à tous ceux qui m'ont généreusement offert leur temps, leurs souvenirs et leurs idées. Je suis particulièrement redevable à ceux qui sont allés au-delà de mes questions immédiates sur la séquence des événements auxquels ils ont participé. Les observations faites par Ujal Bhatia, Pascal Lamy et John Weekes au cours de nos entretiens m'ont aidé à reformuler ou réorienter mes questions d'une manière à laquelle je n'avais pas songé auparavant. La franchise m'oblige cependant à reconnaître que mes interlocuteurs ne se sont pas tous montrés aussi coopératifs. Parfois, les choses les plus intéressantes que certains avaient à dire, évoquant des événements peu connus ou donnant un avis peu flatteur sur leurs homologues, étaient immédiatement précédées ou suivies par une déclaration demandant de ne pas lui attribuer ces propos. L'historien ne doit pas prendre ces choses personnellement. Si les négociateurs savent pertinemment qu'ils ne doivent pas s'attendre à ce que leurs partenaires révèlent le fond de leur pensée et si les diplomates comprennent que ce qu'ils se disent n'est pas toujours sincère et complet, le spécialiste des sciences sociales ne doit pas avoir d'espoirs irréalistes.

Le lecteur remarquera aussi que je tente souvent de quantifier les tendances. Quand cela est possible, je m'inspire de Sir William Petty, qui expliquait il y a plus de trois siècles que sa méthode d'«arithmétique politique» était fondée non seulement sur des «termes comparatifs et superlatifs et des arguments intellectuels» mais qu'il choisissait de s'exprimer «en termes de nombres, poids ou mesures, de n'avoir recours qu'à des arguments tombant sous les sens et de ne prendre en considération que les causes qui ont de visibles fondements dans la nature» (Petty, 1690 : 244). C'est dans cet esprit que je propose diverses statistiques descriptives sur les caractéristiques économiques fondamentales des Membres de l'OMC et sur leurs relations entre elles, généralement au moyen de séries chronologiques qui comparent la période de l'OMC et celle du GATT et qui font une distinction entre différentes phases de la période de l'OMC, ou des deux. Je me suis cependant limité volontairement à la présentation de statistiques descriptives en évitant les statistiques inférentielles. Tout en sachant que, sur certains points, je pourrais invoquer plus efficacement une relation statistique en proposant une régression qui montre la relation entre une variable dépendante donnée et un ensemble de variables indépendantes, je sais aussi que c'est le plus sûr moyen de perdre la moitié de mes lecteurs. Chaque fois que j'ai dû choisir entre l'accessibilité et la rigueur analytique, j'ai opté pour la première.

Je dois une immense reconnaissance à plusieurs personnes qui m'ont aidé dans mes recherches et dans la rédaction de cet ouvrage. Je n'aurais rien pu écrire sur les origines de l'OMC sans l'aide indéfectible de Debra Steger, qui a partagé avec moi ses souvenirs et ses réflexions sur ce sujet et sur d'autres. Debra Steger et Bill Crosbie m'ont aussi apporté une aide précieuse pour organiser les entretiens et mettre à ma disposition les archives canadiennes. J'exprime aussi ma reconnaissance à Julio Lacarte qui est aussi grande que mon admiration pour son expérience, sa compétence et ses réalisations. Je remercie les nombreux membres du Secrétariat de l'OMC qui m'ont aidé à exhumer les faits, les données, les documents et les

photographies et à revoir le manuscrit pour en corriger les erreurs ou les omissions. Je remercie en particulier Rolf Adlung, Rob Anderson, Trineesh Biswas, Cathy Boyle, Maria Bressi, Antonia Carzaniga, Isabelle Célestin, Victor do Prado, Johann Human, Patrick Low, Hamid Mamdouh, Serafino Marchese, Juan Marchetti, Anthony Martin, Ross McRae, Anna Caroline Müller, Laoise NiBhriain, Maika Oshikawa, Peter Pedersen, Cedric Pene, Maria Pérez-Esteve, Paulette Planchette, Shishir Priyadarshi, Keith Rockwell, Martin Roy, Marta Soprana, Antony Taubman, Raul Torres, Lee Tuthill, Janos Volkai et Rufus Yerxa. Je dois aussi des remerciements particuliers à Maria Verastegui, sans qui l'appendice bibliographique aurait été impossible à réaliser. Ankur Mahanta m'a aimablement aidé à établir les tableaux du chapitre 7. J'ai bénéficié des observations et des critiques de Clem Boonekamp, Arancha González, David Hartridge, Bernard Hoekman, Alejandro Jara, Gabrielle Marceau et Ramon Torrent. Et surtout, je suis reconnaissant à Pascal Lamy d'avoir donné son accord et son soutien à ce projet. Toute erreur qui subsisterait serait entièrement de mon fait.

Je termine en exprimant mes regrets pour la longueur de cet ouvrage. Les négociateurs commerciaux définissent parfois les « services » comme « tout ce qui ne fait pas mal quand ça tombe sur les pieds » et, si l'on s'en tient à cette définition, la version imprimée de ce livre n'est pas un service. Avec mes excuses pour les pieds des lecteurs, je ne puis que reprendre la phrase de Pascal : « Je n'ai fait celle-ci plus longue que parce que je n'ai pas eu le loisir de la faire plus courte. »<sup>6</sup>

Craig VanGrasstek  
Washington (D.C.)  
Juin 2013

## Notes finales

---

- 1 Voir *Une nouvelle politique commerciale pour l'Europe dans le cadre de la stratégie Europe 2020*, résolution 2010/2152 (INI) du Parlement européen, 27 septembre 2011.
- 2 Voir, par exemple, Koo (1947) et McIntyre (1954). Pour un examen des principales tendances théoriques de ces études pendant les 50 premières années, voir Martins et Simmons (1998).
- 3 Entretien de l'auteur avec M. Sutherland, 18 janvier 2013.
- 4 Le seul autre bâtiment répondant à ce critère est le siège (dépourvu de nom) de l'Organisation des États américains (OEA) à Washington (D.C.).
- 5 *Histoire de la Guerre du Péloponnèse*, livre premier, chapitre premier, paragraphe 22. Traduction de Jean Alexandre Buchon.
- 6 Blaise Pascal, *Lettres provinciales*, lettre XVI du 23 octobre 1656.



# Partie I

## Les fondements de l'OMC

---

Chapitre 1	Théorie et pratique du système commercial multilatéral	3
Chapitre 2	Création du système commercial multilatéral	39



# 1 Théorie et pratique du système commercial multilatéral

---

Le préjugé qui bannirait ou couronnerait un domaine quelconque de la connaissance ou une faculté quelconque de l'esprit traduit non seulement une erreur de jugement, mais une absence de cette honnêteté intellectuelle qui est inséparable d'une dévotion sincère et pure au vrai.

George Boole  
*Les lois de la pensée* (1854)

## Introduction

La pensée est mère de l'action, et le système commercial multilatéral n'aurait jamais été construit s'il n'avait d'abord été imaginé. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'est pas le produit d'une seule idée, pourtant, ni même d'une seule école de pensée. Elle représente en fait un point de convergence – et parfois de friction – entre trois domaines distincts de la théorie et de la pratique. Le droit, l'économie et la politique ont, chacun, renforcé et limité la capacité des pays à coopérer pour créer et maintenir un système fondé sur des règles et dont les membres, très disparates par leur niveau de développement économique et leur puissance politique, travaillent ensemble pour réduire les obstacles au commerce. Il convient donc de commencer cet exposé par un examen de la préhistoire intellectuelle de l'OMC et des débats contemporains entourant ces trois domaines.

La construction d'un ordre commercial multilatéral n'aurait pas été possible sans la conjonction de trois grands facteurs : l'émergence de deux idées et la résolution d'un paradoxe. La première idée est que les pays sont souverains et maîtres de leur destin et que la meilleure façon d'exercer la souveraineté est de conclure des accords contraignants avec les autres États, fixant des limites volontaires et mutuelles à l'exercice de cette souveraineté. Il fallait donc concevoir et appliquer un droit international énonçant les formes et les règles de la diplomatie, du protocole, des traités, des conférences et de l'établissement d'organisations internationales. Les premiers pas vers la création du système juridique moderne ont été inspirés par les spéculations sur le droit naturel, aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, mais il a fallu attendre que les États se dotent d'un corpus de droit positif fondé sur des traités pour qu'apparaisse un véritable régime de droit international. L'OMC est l'expression de cette idée, mais elle est confrontée au fait que les États ont créé d'autres organisations internationales (ce qui pose des problèmes de cohérence) tout en veillant jalousement à leur souveraineté (ce qui limite leur volonté de négocier des engagements et de les mettre en œuvre).



La deuxième idée, qui est aussi la plus importante pour cet aspect précis de l'ordre international, est que les pays peuvent bénéficier mutuellement d'une plus grande liberté des échanges commerciaux. Les décideurs politiques ne libéraliseront les marchés que s'ils estiment qu'il est dans l'intérêt individuel et collectif de leur pays de profiter d'une division internationale du travail fondée sur l'avantage comparatif et les économies d'échelle. À la différence de la science politique et du droit, l'étude systématique de l'économie est relativement récente. Étant donné qu'elle est apparue plus de deux millénaires après le début de l'étude scientifique de l'histoire et de la politique par les Grecs, la rapidité avec laquelle les économistes du commerce ont développé les idées fondamentales de leur discipline est tout à fait remarquable (voir le tableau 1.1). Les principaux arguments intellectuels en faveur de l'ouverture des marchés ont été élaborés à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Ils ont supplanté les anciennes doctrines mercantilistes selon lesquelles richesse et puissance étaient interchangeables, le commerce étant considéré comme la conduite de la compétition internationale par des moyens autres que la guerre. L'objectif essentiel du mercantilisme était de gérer les échanges de manière à accroître les exportations, réduire les importations et créer ainsi des excédents commerciaux afin d'accumuler de l'or et de l'argent, métaux précieux qui pouvaient servir, en cas de besoin, à la constitution d'armées, de flottes et d'autres instruments de puissance. L'émergence d'idées économiques plus coopératives, conjuguée à l'établissement d'un système étatique fondé sur des règles, a donné aux pays les motifs et les moyens de négocier des traités instaurant des relations économiques plus étroites. Bien que les fondements intellectuels du libre-échange soient tout à fait remarquables, ils sont loin de faire l'unanimité. Les tenants de l'ouverture des marchés ont sans cesse dû affronter les critiques du bien-fondé et des implications de leurs idées.

Le troisième facteur concerne la puissance et son paradoxe. Les idées juridiques et économiques qui sous-tendent le système commercial visent à créer un ordre mondial dans lequel la puissance jouerait un rôle moindre et les pays les plus puissants seraient liés par le droit ou par la reconnaissance de leurs intérêts mutuels. Pourtant, la puissance était indispensable pour établir un ordre international. Sans l'action de deux pouvoirs hégémoniques successifs, qui se sont tous deux employés à créer et maintenir un régime d'accords commerciaux visant à ouvrir les marchés, les idées juridiques et économiques sur lesquelles repose le système commercial multilatéral n'auraient sans doute jamais été mises en pratique. La Grande-Bretagne a joué ce rôle du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle au début du XX<sup>e</sup> siècle, suivie par les États-Unis, après la période troublée de l'entre-deux-guerres, marquée par l'absence de leadership. Le système d'accords commerciaux bilatéraux liés et négociés par les pays à l'époque de l'hégémonie britannique a été remplacé, sous l'égide des États-Unis, par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), précurseur de l'OMC. Ces deux grandes puissances ont aidé à établir et appliquer des règles garantissant une égalité juridique et des possibilités économiques à d'autres États qui, en des temps plus anciens, auraient subi l'exercice plus brutal d'un pouvoir unilatéral.

Ce chapitre analyse chacun de ces trois facteurs, et la façon dont tantôt ils se renforcent tantôt ils s'affaiblissent mutuellement. Il procède en trois étapes. Il examine tout d'abord l'évolution des fondements juridiques, économiques et politiques (dans cet ordre), et la façon

**Tableau 1.1. Les fondements juridiques, économiques et politiques d'un système commercial multilatéral : principaux jalons**

c. 395 BCE	Dans son <i>Histoire de la guerre du Péloponnèse</i> , Thucydide inaugure la tradition «réaliste» dans la théorie et la pratique du gouvernement, selon laquelle «les forts exercent leur pouvoir et les faibles doivent leur céder».
1532	<i>Le Prince (Il Principe)</i> de Nicolas Machiavel est l'énoncé classique de la <i>realpolitik</i> au début de l'ère moderne.
1625	<i>Le droit de la guerre et de la paix (De Jure Belli ac Pacis)</i> , d'Hugo Grotius, est le premier texte traitant de droit international. Fondé principalement sur le droit naturel, plus que sur le droit positif, il prône la liberté des mers.
1648	Le traité de Westphalie met fin à la guerre de Trente ans et institue le principe de souveraineté et d'égalité juridique des États.
1748	Dans <i>De l'esprit des lois</i> , Montesquieu souligne la nature pacifique du commerce.
1758	<i>Le Droit des gens, ou Principes de la loi naturelle</i> d'Emer de Vattel marque un tournant dans l'évolution du droit naturel vers le droit positif comme fondement du droit international.
1776	Dans <i>La Richesse des nations (Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations)</i> , Adam Smith développe la première argumentation cohérente en faveur des avantages économiques du libre-échange.
1791	Le <i>Rapport sur les manufactures (Report on Manufactures)</i> d'Alexander Hamilton formule la première critique du libre-échange du point de vue d'un pays en développement.
1795	Dans son essai <i>Du projet de paix perpétuelle (Zum Ewigen Frieden)</i> , Immanuel Kant lance le premier appel en faveur d'organisations internationales.
1814-1815	Le Congrès de Vienne est la première tentative du monde moderne pour établir un système de maintien de la paix fondé sur le droit international et l'organisation des nations.
1815	Créée à Vienne, la Commission centrale pour la navigation du Rhin peut être considérée comme la première organisation commerciale régionale.
1817	Dans son traité <i>Des Principes de l'économie politique et de l'impôt (On the Principles of Political Economy and Taxation)</i> , David Ricardo développe la théorie de l'avantage comparatif, donnant une base universelle au libre-échange.
1865	L'Union télégraphique internationale est la première organisation internationale moderne.
1899	La Conférence internationale de la paix, tenue à La Haye, adopte la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux et établit la Cour permanente d'arbitrage (en 1902).
1919	Création de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du travail, ayant leur siège à Genève.

dont ils ont conduit à la création du système commercial. Cette évolution séculaire de la théorie et de la pratique a abouti à la création du GATT en 1947, et explique dans une large mesure le développement de l'OMC. Mais, dans le contexte actuel, ces trois facteurs peuvent être considérés moins comme des fondements que comme des défis ; d'où la deuxième étape de l'analyse, qui examine les défis juridiques, économiques et politiques qui se posent à l'OMC, en soulignant que le changement l'emporte sur la continuité entre l'ancien et le nouvel ordre, au point que l'on est tenté de parler de «désordre». Les années écoulées depuis la création de l'OMC ont été marquées par des changements rapides dans la conduite du commerce et dans ses conséquences pour la répartition de la richesse et du pouvoir. La troisième et dernière partie de l'analyse donne un bref aperçu de la façon dont les thèmes abordés dans ce chapitre sont développés dans le reste du livre.

Un exercice de synthèse s'impose ici car il nous faut résumer en quelques pages plusieurs siècles de débats et d'évolution. Nous traiterons séparément les questions juridiques, économiques et politiques, mais le lecteur notera que les frontières entre ces domaines sont souvent imprécises, tant dans la théorie que dans la pratique. Les exemples de croisements féconds abondent, en particulier entre les pionniers intellectuels de ces trois domaines. Par

exemple, Hugo Grotius a été le premier penseur du droit international, mais il était plus enclin à parler de justice que de droit, et on pourrait le qualifier de libéral. De même, ceux qui voient dans Adam Smith le libéral par excellence pourraient être surpris de constater combien cet économiste très politique était un homme de l'époque guerrière où il vivait. On ne pourrait pas dire non plus que tous les spécialistes de la science politique sont des descendants intellectuels de Thucydide ou de Machiavel. Nombre d'entre eux voient plus de coopération que d'anarchie dans les relations internationales et sont, par nature, plus libéraux que réalistes, tandis que d'autres empiètent sur le terrain des juristes en considérant les institutions du point de vue du droit public. En bref, les limites qui sont censées séparer ces disciplines ne sont pas toujours respectées. Si elles l'étaient, l'OMC n'aurait peut-être jamais vu le jour.

### **Fondements juridiques et institutionnels**

Les organisations internationales sont avant tout une expression du droit international, et le droit est au cœur de l'OMC. Selon une analyse (Birkbeck, 2009 : 15), « la plupart des études sur la gouvernance et la réforme institutionnelle dans le cadre de l'OMC reconnaissent qu'un objectif central de l'Organisation, sinon son objectif central, devrait être de préserver une approche du commerce international stable, multilatérale et fondée sur des règles ». Le droit renforce la certitude dans les relations entre États et freine ce qui serait sans cela la poursuite chaotique et autodestructrice de l'intérêt national. Les décideurs d'un pays ne devraient douter ni de leurs propres engagements ni de ceux de leurs partenaires commerciaux. Par exemple, les entreprises devraient savoir quels obstacles tarifaires et non tarifaires elles doivent franchir pour offrir des biens et des services sur un marché étranger. Cette certitude repose sur le corpus de droit de plus en plus important issu des traités négociés par les États et des décisions par lesquelles ils sont interprétés et appliqués.

Théoriquement, les États pourraient libéraliser le commerce sans recourir au droit international et à la négociation d'accords contraignants, chacun ayant la possibilité d'ouvrir son marché de façon autonome. Ils pourraient aussi s'entendre bilatéralement de manière tacite : un pays B pourrait répondre « en nature » aux mesures de libéralisation autonomes prises par un pays A. Cette forme de libéralisation était en vogue en Grande-Bretagne au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle avait été défendue, dans son principe, par l'économiste John Stuart Mill (1806-1873) et, dans la pratique, par l'industriel et homme politique Richard Cobden (1804-1865). Mill pensait qu'un pays serait avantagé par la libéralisation unilatérale de son commerce même sans réciprocité de la part de ses partenaires commerciaux, et Cobden estimait que les responsables politiques des autres pays étaient plus enclins à ouvrir leur propre marché si cela n'était pas perçu comme une concession faite aux Anglais.<sup>1</sup> En 1846, l'abrogation unilatérale des *Corn Laws* (Lois sur le blé) protectionnistes par la Grande-Bretagne a été le premier grand pas vers le libre-échange en Europe, précédant la négociation du traité Cobden-Chevalier avec la France en 1860. Année charnière, 1846 a vu une autre forme de libéralisation autonome, plus compliquée, le Canada et les États-Unis engageant une série, unique en son genre, de négociations tacites au terme desquelles chaque partenaire a promulgué une loi réduisant les droits de douane sur les produits présentant un intérêt pour son voisin. Cet arrangement, trouvé sans accord explicite entre les parties, a précédé de huit ans la conclusion du premier (et éphémère) accord de

libre-échange entre les deux pays nord-américains.<sup>2</sup> Le même phénomène peut être observé de nos jours : certains pays décident de libéraliser en abaissant les droits de douane de façon autonome, et ces décisions peuvent être confortées par l'élargissement des chaînes de production multinationales. Ces exemples historiques et contemporains ont certes quelque chose d'intrigant, mais les résultats de la libéralisation autonome ou tacite ne durent que tant que les pays ont la volonté de s'en tenir aux décisions qu'ils ont prises librement. Toutes les mesures d'ouverture des marchés qui ne sont pas solennellement inscrites dans des traités peuvent être éphémères.<sup>3</sup>

### *Les origines du droit international*

Le développement du système étatique et du droit international a précédé l'émergence des idées économiques modernes. Néanmoins, l'établissement du droit international visait dès le départ à promouvoir des relations économiques pacifiques. Hugo Grotius (1583-1645) est généralement reconnu comme le fondateur du droit international et, en tant que défenseur de la liberté des mers, il a été un pionnier de la tradition du libre-échange. À une époque où le droit international était plus une aspiration qu'un fait, Grotius a fondé son raisonnement sur l'existence d'un droit naturel. Son traité *De Jure Belli ac Pacis* (*Le droit de la guerre et de la paix*) (1625) anticipe d'un siècle et demi la justification économique de l'ouverture des marchés. Plusieurs autres penseurs politiques de l'époque estimaient également que la liberté du commerce exerçait une influence pacifique sur les pays, associant l'ouverture des marchés à la paix et le protectionnisme à la guerre.<sup>4</sup>

Grotius est mort trois ans avant la conclusion de la Paix de Westphalie en 1648, traité qui a mis fin aux conflits religieux de la guerre de Trente ans et a servi de base à une nouvelle conception de la souveraineté des États. Dans le système westphalien, tous les États sont réputés être indépendants et juridiquement égaux, chacun jouissant d'un droit fondamental d'autodétermination et étant libre de l'ingérence des puissances étrangères. Les États ont aussi le droit de conclure des traités – celui de Westphalie n'en étant qu'un parmi beaucoup d'autres – par lesquels ils établissent leurs obligations juridiques mutuelles. Le traité de Westphalie est connu pour ses dispositions en matière de guerre et de paix, mais il visait aussi à rétablir le commerce. À l'article LXIX, par exemple, les signataires conviennent de ce qui suit :<sup>5</sup>

Et d'autant qu'il importe au public que la paix étant faite, le commerce reflourisse de toutes parts on est convenu à cette fin que les tributs, et péages, comme aussi les abus de la bulle brabantine et les représailles et arrêts qui s'en seront ensuivis, avec les certifications étrangères, les exactions, les détentions, de même les frais excessifs des postes, et toutes autres charges, et empêchements inusités du commerce et de la navigation qui ont été nouvellement introduits à son préjudice et contre l'utilité publique çà et là dans l'Empire, à l'occasion de la guerre, par une autorité privée, contre tous droits et privilèges, sans le consentement de l'Empereur et des Électeurs de l'Empire, seront tout à fait ôtés ; en sorte que l'ancienne sûreté, la juridiction et l'usage tels qu'ils ont été longtemps avant ces guerres, y soient rétablis et inviolablement conservés aux provinces, aux ports et aux rivières.

Le traité a donc été à l'origine d'une tradition qui veut que les États européens profitent du rétablissement de la paix après un conflit majeur pour rétablir les libertés commerciales qui existaient avant celui-ci et même pour assurer un niveau d'ouverture jamais atteint avant les hostilités. Ces États allaient être beaucoup moins heureux en négociant le traité de Versailles après la Première Guerre mondiale, mais c'est le même élan qui a donné naissance au GATT après la Seconde Guerre mondiale. Et certains considèrent que la création de l'OMC faisait partie des « dividendes de la paix » consécutifs à la fin de la Guerre froide.

Au cours du siècle qui a suivi la négociation du traité de Westphalie, le droit international est devenu une discipline plus systématique, comme le montre *Le Droit des gens, ou Principes de la loi naturelle* (1758) d'Emer de Vattel (1714-1767). Cet ouvrage très lu à l'époque est resté un guide pendant une bonne partie du XIX<sup>e</sup> siècle. Toutefois, les concepts économiques qui le sous-tendent étaient encore primitifs, Vattel reprenant à son compte les vues mercantilistes qui prévalaient parmi les hommes d'État de son temps. Dix-huit ans avant qu'Adam Smith ne publie ses *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Vattel écrivait ceci :

Le conducteur de la nation doit veiller soigneusement à encourager le commerce avantageux à son peuple, et à supprimer ou restreindre celui qui lui est désavantageux. L'or et l'argent étant devenus la commune mesure de toutes les choses commercables, le commerce qui apporte dans l'État une plus grande quantité de ces métaux, qu'il n'en fait sortir, est un commerce avantageux ; et au contraire celui-là est ruineux, qui fait sortir plus d'or et d'argent qu'il n'en apporte : c'est ce qu'on appelle la balance du commerce. L'habileté de ceux qui le dirigent consiste à faire pencher cette balance en faveur de leur nation (chapitre VIII, paragraphe 98).

Ce passage illustre un point juridique important concernant le système commercial : les juristes peuvent être, dans ce domaine comme dans d'autres, des défenseurs efficaces de leurs clients, mais l'orientation de leur plaidoyer dépend des objectifs de ces derniers. En défendant le mercantilisme, Vattel ne faisait qu'épouser les idées de son époque. Le système de lois et de traités que les pays étaient alors en train de mettre en place allait s'avérer adaptable aux nouvelles idées économiques qui allaient voir le jour à la génération suivante.

La forme prise par les accords commerciaux, et même le langage employé par les négociateurs jusqu'à ce jour doivent plus au mercantilisme tel qu'interprété par les juristes qu'au libre-échange prôné par les économistes. Les engagements pris par les pays pour réduire ou éliminer les droits de douane sont invariablement appelés des « concessions », ce qui sous-entend que toute réduction du mur tarifaire implique le renoncement à une chose de valeur – même si c'est en échange de concessions réciproques de la part des pays partenaires. Des économistes politiquement perspicaces parleraient plutôt d'« investissements » pour qualifier ces limitations mutuelles acceptées par les pays dans le cadre des accords commerciaux.

Une partie de la terminologie employée par les juristes a des origines plus anciennes. Lorsque les pays ont commencé à négocier des traités commerciaux, ils ont repris un concept clé utilisé à l'origine dans les relations entre les villes et les marchands de passage. Les origines

de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) remontent au Moyen Âge, quand les marchands obtenaient des municipalités des franchises définissant leurs droits et leurs privilèges. Le plus souvent, ils demandaient les mêmes droits et privilèges que ceux qui pouvaient être accordés aux « plus favorisés » d'entre eux. Cette notion a ensuite été incorporée dans les traités commerciaux entre États souverains prévoyant que toute concession faite à un partenaire commercial (notamment la réduction des droits de douane) serait étendue automatiquement à tous les autres pays auquel le traitement NPF était accordé. Et plus tard, elle est devenue un pilier du système commercial multilatéral. L'article premier du GATT dispose en effet que : « [t]ous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes ».

### *La création des organisations internationales*

Ayant consacré beaucoup d'énergie à l'élaboration et à la défense des idées, radicales pour l'époque, de souveraineté et d'indépendance, les théoriciens du droit ont tardé à adopter l'idée connexe, mais apparemment contradictoire, que ces mêmes pays pourraient subordonner l'exercice de leur souveraineté à une organisation supranationale. De fait, c'est un philosophe qui a formulé cette idée. Dans son essai de 1795, *Zum Ewigen Frieden (Du projet de paix perpétuelle)*, Emmanuel Kant (1724-1804) préconise la formation d'une alliance qui « terminerait à jamais toutes les guerres ». Bien que révolutionnaire pour son temps, Kant envisageait pour les organisations internationales un rôle plus limité que celui qui serait préconisé plus tard par ses héritiers intellectuels. Pour lui, l'institution idéale devait avoir pour seul objectif d'assurer la paix, et « [l']alliance ne tendrait à aucune domination sur les États ... sans qu'ils eussent besoin de s'assujettir à cet effet ... à la contrainte légale d'un pouvoir public ».

Ce n'est pas avant le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle que les États ont commencé à créer des organisations internationales formelles et permanentes ayant des objectifs plus larges et une approche plus intrusive de la négociation d'engagements. La première de ces organisations a été le fruit de la technologie et du commerce. L'Union internationale des télécommunications, qui a été fondée en 1865 sous le nom d'Union télégraphique internationale et qui a pris son nom actuel en 1934, est souvent citée comme la première véritable organisation internationale de l'ère moderne. La Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (1883) a été un autre pas important dans cette direction et elle allait devenir (par son incorporation dans l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) la partie la plus ancienne du droit de l'OMC. Quelques autres organismes datent du XIX<sup>e</sup> siècle, notamment l'Union postale universelle (établie en 1874), mais ce n'est qu'avec la création de la Société des Nations, après la Première Guerre mondiale, que les organisations internationales ont commencé à acquérir l'importance qu'elles ont aujourd'hui.

Le droit international n'a pas été immédiatement étendu aux pays qui ne faisaient pas partie de l'Europe et de ses colonies économiquement plus avancées. Les autres régions ont d'abord dû subir pendant des générations le colonialisme, la diplomatie de la canonniers et des concepts

juridiques qui officialisaient l'inégalité (comme la notion d'extraterritorialité). Cela a été le cas de la Chine au cours du siècle qui a précédé la Seconde Guerre mondiale. Contrainte par la Grande-Bretagne à signer un traité douanier bilatéral en 1842, la Chine a perdu toute autonomie dans la fixation et même la perception des droits de douane. Les taux étaient fixés dans les traités imposés par les puissances occidentales (et ensuite par le Japon), les concessions faites dans chaque nouvel accord étant étendues automatiquement à toutes les autres puissances en vertu de clauses NPF. Mais le cas de la Chine n'était pas unique ; les puissances européennes et les États-Unis ont imposé, à différents moments, des traités comparables au Congo, à l'Égypte, au Maroc, à Mascate (aujourd'hui Oman), à la Perse (aujourd'hui l'Iran), au Samoa, au Siam (aujourd'hui la Thaïlande), à la Tunisie et à la Turquie. Toutefois, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, les concepts westphaliens de souveraineté et d'égalité juridique des États sont devenus universels. Henkin (1968 : 42) a noté que « presque toutes les nations observent presque tous les principes du droit international et presque toutes leurs obligations presque tout le temps » et, même si cela est un peu exagéré, il est indéniable que l'adhésion au droit est, aujourd'hui plus qu'hier, un élément important des relations internationales.

La Seconde Guerre mondiale a donné aux puissances alliées l'occasion de refaire le monde. Le système d'organisations internationales qu'elles ont conçu après la guerre est calqué sur la structure des gouvernements nationaux. Outre la création d'un organe législatif (l'Assemblée générale des Nations Unies), d'un organe judiciaire (la Cour internationale de justice) et d'une banque centrale (la Banque mondiale et le Fonds monétaire international), les architectes de l'ordre d'après-guerre ont institué l'équivalent des ministères de l'agriculture (l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ou FAO), de l'éducation et de la culture (l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), de la santé (l'Organisation mondiale de la santé), du travail (l'Organisation internationale du travail), et ainsi de suite. L'Organisation internationale du commerce (OIC) qu'ils ont proposé de créer devait donc jouer le rôle d'un ministère mondial du commerce. Les idéalistes espéraient que ces institutions constitueraient une sorte de gouvernement mondial mais, pour diverses raisons, cela ne s'est pas réalisé. Le principal obstacle a été l'attachement de tous les pays à leur souveraineté ; à cela se sont ajoutées les tensions et les divisions provoquées par la Guerre froide. Le souci de souveraineté a obligé les diplomates qui avaient conçu l'OIC à viser des objectifs plus modestes. Diebold (1994 : 336) s'est rappelé plus tard que « ni l'OIC ni le GATT ne parlaient de libre-échange » et que « parmi les personnes qui s'occupaient de régler les problèmes du commerce international, aucune ne pensait que le libre-échange était un objectif réaliste, ni même une aspiration raisonnable pour un système économique libéral qui devait être régi par des États souverains ». Les négociateurs ont inscrit dans ces accords de nombreuses règles protégeant la souveraineté des États, mais pas assez pour satisfaire leurs détracteurs.

L'OIC a été la première victime du climat politique de l'après-guerre, le Congrès des États-Unis ayant refusé d'approuver la Charte de La Havane. Les pays se sont alors repliés sur le GATT, qui était censé être un accord provisoire et qui est devenu la clé de voûte du système commercial. Le GATT devait être un arrangement intérimaire en attendant la création de la nouvelle institution commerciale et, avec le recul, on peut dire que c'est précisément ce qui s'est passé, mais, au lieu de quelques mois, la transition a duré près d'un demi-siècle. Pendant toutes ces années, le GATT s'est développé suivant trois axes : le nombre des parties contractantes a

augmenté, leurs engagements tarifaires se sont approfondis et l'éventail des questions traitées s'est peu à peu élargi, allant des mesures à la frontière à la législation intérieure. Le GATT a été le cadre de huit cycles de négociations commerciales multilatérales entre sa création en 1947 et son remplacement par l'OMC en 1995.

De club très fermé, le GATT est progressivement devenu un attribut essentiel de la citoyenneté mondiale. Presque tous les pays qui n'étaient pas encore parties contractantes à la fin du Cycle d'Uruguay (1986-1994) étaient alors soit en cours d'accession, soit en train d'étudier sérieusement cette possibilité. Néanmoins, le GATT présentait quelques imperfections notables, en particulier le fait que ce n'était pas une organisation internationale au sens strict. C'était un contrat auquel les pays étaient parties, plutôt qu'une organisation dont ils étaient membres et, dans le cadre de cet arrangement contractuel, leurs engagements avaient un caractère plus provisoire que définitif. Ces lacunes risquaient d'être encore plus gênantes si, comme le préconisaient les États-Unis, le régime commercial multilatéral était élargi à l'occasion du Cycle d'Uruguay pour englober de nouveaux domaines comme les services, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle. D'autres pays développés ont soutenu les propositions des États-Unis sur ces nouvelles questions mais, quelques années après le début du Cycle, ils ont proposé qu'elles soient complétées par une modification des fondements juridiques du système. Ainsi proposée par le Canada et la Communauté européenne en 1990, puis adoptée après quatre années de négociations, la nouvelle OMC serait une véritable organisation internationale dont les règles seraient appliquées de façon définitive, leur respect étant assuré par un mécanisme de règlement des différends plus solide.

### *Les organisations internationales après la Guerre froide*

La création de l'OMC a coïncidé avec la fin de la Guerre froide. Certains pays y ont vu l'occasion d'engranger les « dividendes de la paix » et de réduire le poids du leadership, mais quelques idéalistes ont proclamé plus pompeusement la « fin de l'histoire », considérant que c'était une occasion de concevoir un système mondial plus coopératif. Certains ont préconisé le recours accru aux organisations internationales en tant que pourvoyeurs de « biens publics mondiaux » (voir l'encadré 1.1). La Commission de gouvernance globale a reflété cet état d'esprit. L'année où l'OMC a vu le jour, cette commission, soutenue par l'ONU, a publié son rapport intitulé *Our Global Neighbourhood*, affirmant qu'une « stratégie polyvalente de gouvernance globale est nécessaire ». Les auteurs faisaient observer que cela nécessiterait « la réforme et le renforcement du système existant des institutions intergouvernementales » et

l'articulation d'une éthique de la collaboration fondée sur les principes de consultation, de transparence et de responsabilité. Elle encouragera le sentiment de citoyenneté mondiale et travaillera à l'intégration des éléments les plus pauvres, marginalisés et rejetés de la société au niveau national et international. Elle visera la paix et le progrès pour tous, agissant pour anticiper les conflits et améliorer les capacités de résolution pacifique des différends. Enfin, elle s'efforcera de soumettre la règle du pouvoir arbitraire – économique, politique ou militaire – à la primauté du droit au sein d'une société planétaire (Commission de gouvernance globale, 1995:5).



Par ailleurs, ce rapport saluait la création de l'OMC comme « pierre angulaire de la gouvernance économique mondiale » (*Ibid.*: 167).

### **Encadré 1.1. L'OMC et les biens publics : dimensions juridique, économique et politique**

La notion de biens publics est un concept qui relève à la fois des trois domaines de pensée examinés ici. Issue de la science économique, cette notion a des conséquences importantes – mais pas toujours compatibles – pour le système commercial multilatéral. Elle aide à expliquer pourquoi il est difficile d'établir des marchés ouverts, comment cette difficulté peut, parfois, être surmontée et quelles exceptions spécifiques sont proposées.

Décrits pour la première fois par Samuelson (1954), les biens publics ont deux grandes caractéristiques communes. La première est la non-exclusion, ce qui signifie que l'on ne peut empêcher personne d'en profiter. Par exemple, les routes et la défense nationale sont disponibles pour tous dès lors qu'ils le sont pour quelqu'un. Deuxième caractéristique: la non-rivalité, qui signifie que la consommation du bien par une personne ne réduit pas la consommation des autres personnes. L'information donnée à un automobiliste par un panneau routier ne nuit en rien à la circulation des autres automobilistes. Du point de vue de la politique publique, l'aspect le plus important des biens publics est qu'ils sont très sensibles aux défaillances du marché. Normalement, un acteur rationnel n'a aucun intérêt à fournir un bien public et les autres acteurs, également rationnels, ont tout intérêt à adopter un comportement de « passager clandestin » pour profiter de l'investissement consenti. Cet obstacle à la fourniture de biens publics par des acteurs privés justifie donc l'intervention de l'État pour fournir les biens publics, au nom de la communauté.

Une école de pensée applique la théorie des biens publics pour répondre à la question de fond, qui est de savoir pourquoi les marchés mondiaux sont parfois relativement ouverts et parfois relativement fermés – une des deux grandes énigmes des relations internationales – avec la question de savoir pourquoi les pays sont parfois en paix et parfois en guerre. Selon la théorie de la stabilité hégémonique, un marché mondial ouvert est un bien public; de sorte qu'il est disponible en quantité insuffisante, chaque pays agissant dans son intérêt au moyen d'un protectionnisme sélectif, tout en étant prêt à profiter de l'ouverture d'un autre pays. Historiquement, un bien public n'est fourni que lorsqu'un grand pays a eu à la fois les motifs (une économie compétitive tournée vers l'exportation) et les moyens (puissance militaire, prestige politique et influence économique) pour diriger ou contraindre les autres pays (voir Kindleberger, 1973; Krasner, 1976; et Gilpin, 1987). Comme on le verra en détail au chapitre 2 la Grande-Bretagne a joué ce rôle au XIX<sup>e</sup> siècle et les États-Unis au XX<sup>e</sup> siècle.

Une autre école de pensée applique un raisonnement analogue pour plaider plus largement en faveur d'une gouvernance mondiale par le biais des organisations internationales. Les défenseurs des biens publics mondiaux soulignent les avantages collectifs plutôt que les coûts individuels de la coopération, et soutiennent qu'il est nécessaire de créer et de renforcer des institutions comme l'OMC afin de traiter les problèmes du monde. Ils espèrent que cela permettra d'asseoir la gouvernance mondiale démocratique sur une base plus durable, équitable et coopérative, au lieu de miser sur l'hégémonie. Dans ce contexte, les États « assisteront à l'érosion continue de leurs capacités de réaliser leurs objectifs de politique nationale à moins qu'ils ne prennent des mesures supplémentaires pour coopérer dans la gestion des externalités internationales et des risques systémiques » (Kaul *et al.*, 1999: 451).

Le concept de biens publics peut aussi éclairer le débat politique sur le commerce au niveau national, notamment la différence de mobilisation entre les groupes d'intérêt favorables au commerce et ceux qui s'en méfient. Si toutes les parties intéressées avaient la même incitation à défendre leurs intérêts, on pourrait s'attendre à ce que la libéralisation des échanges ne pose aucun problème politique dans la plupart des démocraties, car les consommateurs – qui sont, au final, les bénéficiaires de l'ouverture des marchés – seraient largement supérieurs en nombre aux protectionnistes qui conspirent contre leurs intérêts. Mais les consommateurs sont confrontés à un problème de mobilisation de type « bien public », tandis que les secteurs en demande de protection ont l'avantage du petit nombre pour s'organiser.

Prenons l'exemple du sucre. Si les millions de consommateurs savent qu'ils peuvent économiser 1 dollar par semaine en s'associant pour lutter contre le lobby du sucre et si la demi-douzaine de membres de ce lobby savent qu'ils gagnent chacun des millions de dollars sous forme de rente grâce à l'inflation des prix sur un marché fermé, il n'est pas étonnant que les quelques producteurs puissent surmonter plus facilement que les nombreux consommateurs l'obstacle à l'organisation de type « bien public ».

La logique des biens publics influe aussi sur la volonté des pays de libéraliser les secteurs autres que les marchandises. Il est rare que l'État intervienne directement dans la production et la vente de marchandises, mais des considérations de bien public l'ont amené à assurer la fourniture de services de santé, d'éducation et d'autres services sociaux, de services publics, comme la distribution d'électricité, ainsi que des services postaux et de transport. Cela accroît la complexité des négociations sur le commerce des services car, dans ces secteurs, les travailleurs et les consommateurs sont mieux à même de surmonter les obstacles à l'organisation liés à leur caractère de bien public. Dans les entreprises gérées par l'État, le taux de syndicalisation est généralement plus élevé et les bénéficiaires des services sociaux fournis par l'État étaient parmi les plus actifs militants antimondialisation au début du XXI<sup>e</sup> siècle.

Cet enthousiasme de l'après-Guerre froide, qui pourrait être vu comme la troisième tentative du XX<sup>e</sup> siècle pour reconstruire l'ordre mondial après une période d'hostilités, n'a pas pleinement permis de redéfinir la société mondiale. Cela tient peut-être au fait que les États membres des organisations internationales ne sont pas tous d'accord sur l'opportunité ou la faisabilité d'une gouvernance mondiale. Comme l'a noté Sandler (1997 : 13), les nations répugnent « à habiliter un organisme supranational à prélever des impôts pour réguler les externalités transnationales, fournir des biens publics internationaux, assigner des droits de propriété ou redistribuer les revenus ». Cette aversion est plus prononcée dans certains pays que dans d'autres, et les différences de culture et de traditions politiques entre les deux participants les plus influents au système commercial sont particulièrement lourdes de conséquences.<sup>6</sup> Les décideurs politiques de l'Union européenne et des États-Unis ont souvent des divergences de vues fondamentales sur la valeur du droit international et n'ont pas la même propension à céder un peu de souveraineté à des institutions régionales ou mondiales. Comme l'a dit Petersmann (2007 : 143), les responsables politiques américains ont tendance à « s'opposer à l'idée de miser sur le droit international et sur les tribunaux internationaux pour modifier les lois nationales » car « les États-Unis ont une conception particulière du constitutionnalisme national, de l'autonomie démocratique et de l'autosuffisance, et ils considèrent les organisations internationales comme irrémédiablement antidémocratiques ». En revanche,

l'intégration européenne démontre que – dans un monde globalement interdépendant – l'autodétermination individuelle et démocratique, l'exercice des droits humains à travers les frontières et la coopération internationale pacifique ne peuvent être assurés sans le droit international : par conséquent, un État ouvert au droit international ne limite pas sa vie démocratique ni sa souveraineté internationale ; il atteint plutôt de nouvelles dimensions de l'autonomie démocratique et des responsabilités démocratiques dans un monde interdépendant (*Ibid.* : 144).

Ces divergences transatlantiques ont influé sur la création de l'OMC et sur son développement en tant qu'institution. Alors que l'Union européenne était parmi les défenseurs les plus ardents d'une nouvelle institution internationale pour remplacer le GATT devenu obsolète et doté de pouvoirs insuffisants, les États-Unis se sont parfois montrés indifférents, voire hostiles, à l'idée de créer un nouvel organisme mondial. Et si Bruxelles a été le principal partisan du lancement de ce qui allait devenir le Cycle de Doha, Washington s'est montré beaucoup moins enthousiaste à certains moments décisifs.

Le fait que l'Union européenne et les États-Unis n'ont pas la même approche de la libéralisation du commerce peut aussi être attribué à des différences d'expérience historique. Dans les deux cas, l'intégration économique a été la première motivation de l'union, mais celle-ci s'est faite à différents moments et à un rythme différent. Aux États-Unis, l'union a été réalisée d'un coup, la Constitution de 1788 interdisant les obstacles intérieurs au commerce et instituant un tarif extérieur commun. En Europe, le processus d'intégration a été beaucoup plus lent et politiquement difficile. Cependant, une fois le marché commun réalisé, les Européens ont souvent été de plus chauds partisans du libre-échange que leurs partenaires américains.

De nombreux responsables européens considèrent l'intégration économique au niveau international comme le prolongement naturel de l'intégration régionale. Ils espèrent que des initiatives comme celles qui ont contribué à la paix et à la prospérité en Europe pourront apporter autant au monde tout entier. Des problèmes peuvent cependant se poser quand on cherche à concilier les objectifs régionaux et les objectifs internationaux, en particulier dans le domaine de l'agriculture. Un négociateur européen assez audacieux pour faire des concessions importantes en matière agricole dans le cadre de l'OMC peut s'attendre à des difficultés, voire pire, de la part des États membres de l'UE qui sont les plus attachés au maintien du contrat social que l'Europe a passé avec ses agriculteurs.

L'extension du champ de la politique commerciale a exacerbé les problèmes de cohérence et de gouvernance. Alors que le commerce des marchandises relevait clairement du GATT, l'OMC s'occupe de questions qui empiètent sur les compétences d'autres organisations et accords internationaux. Les attributions distinctes des différentes institutions peuvent encourager les gouvernements nationaux à rechercher l'instance qui leur sera le plus favorable. Les pays qui souhaitent que les règles dans un domaine particulier restent facultatives, ou ne soient pas appliquées de façon stricte, plaideront généralement pour que la question soit confiée à une autre organisation internationale compétente. C'est pour cette raison que les pays en développement ont préféré, dans les années 1980, que les droits de propriété intellectuelle

soient traités dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle plutôt que dans celui du GATT et qu'ils insistent de même aujourd'hui pour que ce soit l'Organisation internationale du travail et non l'OMC qui s'occupe des droits des travailleurs. À l'inverse, les « demandeurs » proposent que l'OMC s'occupe de questions nouvelles ou imparfaitement traitées parce qu'ils souhaitent, précisément, que les disciplines soient appuyées par le système de règlement des différends de l'OMC. Ainsi l'OMC jouerait un rôle plus important que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture pour les questions concernant le commerce culturel, ou que l'Organisation mondiale de la santé pour les questions concernant le commerce des biens et services liés à la santé.

## Les fondements économiques

Il est remarquable que l'économie du commerce ait tardé à s'imposer comme domaine de pensée alors que ses idées fondamentales se sont développées très rapidement et durablement. L'affirmation d'Alfred North Whitehead (1928 : 39) selon laquelle « la tradition philosophique européenne ... consiste en une série de notes de bas de page à l'œuvre de Platon » est certes très exagérée, mais il serait tout à fait justifié de faire la même remarque à propos de l'économie du commerce après Adam Smith (1723-1790) et David Ricardo (1772-1823). Quoi qu'il en soit, les notes de bas de page – c'est-à-dire les corollaires, les controverses, les exceptions et les explications – ont eu des conséquences importantes pour l'évolution du système commercial. Les économistes ne sont pas d'accord, par exemple, sur le bien-fondé de la libéralisation discriminatoire ou sur l'opportunité d'étendre le champ des règles commerciales à de nouveaux domaines. Ils doivent aussi faire face aux critiques politiques, sociales et morales, des fondements et des implications de leurs théories.

### *La justification économique de l'ouverture des marchés*

Les arguments d'Adam Smith en faveur du libre-échange reposent sur la spécialisation et sur l'avantage absolu que les individus ou les pays peuvent avoir dans la production de biens. Sa thèse peut être résumée en mettant bout à bout les incipits des trois premiers chapitres de *la Richesse des nations* : « Les plus grandes améliorations dans la puissance productive du travail ... sont dues, à ce qu'il semble, à la *Division du travail* », laquelle découle d'un penchant naturel des hommes « qui les porte à trafiquer, à faire des trocs et des échanges d'une chose pour une autre » mais « l'accroissement de cette division doit ... toujours être limité par ... l'étendue du marché ». En somme, en élargissant le marché au-delà des frontières, on peut tirer parti de la division internationale du travail permettant à chaque pays de se spécialiser dans les tâches pour lesquelles il est le mieux adapté et d'échanger ses produits avec d'autres pays, spécialisés dans leurs propres « métiers ». Les concepts de division du travail et d'avantage absolu forgés par Smith ont servi de base aux trois quarts de l'argumentation en faveur de l'ouverture des marchés, notamment pour les pays qui disposent d'un avantage naturel manifeste dans la production de certains biens.

Le reste de l'argumentation repose sur la théorie de l'avantage comparatif de Ricardo, qui explique pourquoi les pays qui ne sont les meilleurs dans aucun domaine peuvent quand même être

gagnants en exportant les biens pour lesquels ils sont relativement plus productifs et en important ceux qu'ils produisent le moins efficacement. Avec son fameux exemple du commerce du vin et du drap entre l'Angleterre et le Portugal (voir l'encadré 1.2), Ricardo a démontré que l'échange pouvait améliorer le bien-être dans les deux pays. Selon Smith, ce commerce bilatéral serait avantageux si l'Angleterre était plus efficace dans la production de drap et le Portugal dans la production de vin. Mais Ricardo a expliqué que le commerce pouvait profiter aux deux pays même si le Portugal était meilleur que l'Angleterre dans la production des *deux* biens, pourvu qu'il y ait, dans chaque pays, une différence de productivité relative pour le drap et pour le vin.<sup>7</sup> À supposer que les Anglais soient moins efficaces pour produire du drap que les Portugais, il reste que les drapiers anglais sont comparativement plus efficaces que leurs infortunés compatriotes vigneron. Si l'Angleterre abandonne le vin pour se consacrer entièrement au drap, si le Portugal fait exactement le contraire, et si les deux pays font du commerce entre eux, le résultat net sera une production plus efficiente des deux biens. Cela améliorera le bien-être global des consommateurs, le drap et le vin devenant plus abordables à Londres comme à Lisbonne. Le concept d'avantage comparatif n'a pas de sens pour quiconque a une vision intrinsèquement mercantiliste, considérant l'exportation comme une bonne chose et l'importation comme une mauvaise, mais sa logique mathématique est incontournable. On peut dire que c'est l'idée la plus importante et la plus influente jamais élaborée en sciences sociales.

### **Encadré 1.2. Illustration de la théorie de l'avantage comparatif de Ricardo : le commerce du vin et du drap**

Extrait de David Ricardo, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt* (1821).

Si le Portugal n'avait aucune relation commerciale avec d'autres pays, au lieu d'employer son capital et son industrie à faire du vin, avec lequel il achète aux autres nations le drap et la quincaillerie nécessaires pour son propre usage, ce pays se trouverait forcé de consacrer une partie de ce capital à la fabrication de ces articles, qu'il n'obtiendrait plus probablement qu'en qualité inférieure et en quantité moindre.

La masse de vin que le Portugal doit donner en échange pour le drap anglais n'est pas déterminée par la quantité respective de travail que la production de chacun de ces deux articles a coûté ; ce qui arriverait s'ils étaient tous deux fabriqués en Angleterre ou au Portugal.

L'Angleterre peut se trouver dans des circonstances telles qu'il lui faille, pour fabriquer le drap, le travail de 100 hommes par an, tandis que, si elle voulait faire du vin, il lui faudrait peut-être le travail de 120 hommes par an : il serait donc de l'intérêt de l'Angleterre d'importer du vin, et d'exporter en échange du drap.

Au Portugal, la fabrication du vin pourrait ne demander que le travail de 80 hommes pendant une année, tandis que la fabrication du drap exigerait le travail de 90 hommes. Le Portugal gagnerait donc à exporter du vin en échange pour du drap. Cet échange pourrait même avoir lieu dans le cas où on fabriquerait au Portugal l'article importé à moins de frais qu'en Angleterre. Quoique le Portugal pût faire son drap en n'employant que 90 hommes, il préférerait le tirer d'un autre pays où il faudrait 100 ouvriers pour le fabriquer, parce qu'il trouverait plus de profit à employer son capital à la production du vin, en échange duquel il obtiendrait de l'Angleterre une quantité de drap plus forte que celle qu'il pourrait produire en détournant une portion de son capital employé à la culture des vignes, et en l'employant à la fabrication des draps.

L'argument est solide, mais il n'est pas universellement accepté, et les partisans du libre-échange sont toujours en butte à des objections qui n'ont pas changé de forme depuis l'époque de Smith et de Ricardo. Nous ne nous arrêterons pas ici sur l'opposition des industries protectionnistes; le règlement des conflits entre libre-échangistes et protectionnistes relève plus de la pratique politique nationale que de la théorie économique internationale. Les problèmes les plus difficiles viennent des détracteurs des idées elles-mêmes. Les défenseurs du libre-échange multilatéral, depuis la création de l'OMC et avant, se livrent à de sempiternels débats avec ceux qui mettent en cause le fondement matérialiste de la doctrine, ou qui contestent l'extension du champ des négociations commerciales dans de nouvelles sphères de la politique publique, ou qui considèrent que des dispositions spéciales sont nécessaires pour les pays en développement, ou encore qui prônent une approche ciblée et discriminatoire de la libéralisation des échanges.

### *Critiques du matérialisme et du marché*

Le problème le plus fondamental, et le plus récurrent, vient de ceux qui critiquent les hypothèses matérialistes sur lesquelles reposent la pensée et la politique économiques modernes, mettant en question l'affirmation implicite que le marché est le meilleur moyen de décider quels biens et services seront produits et qui les consommera. La science économique moderne en général, et le commerce en particulier, irritent ceux qui associent leurs fondements à la cupidité et à l'exploitation et qui estiment que les marchés libéralisés perpétuent ou exacerbent les inégalités dans les pays et entre eux. La doctrine du libre-échange attire plus ceux qui s'intéressent à la création de richesse que ceux qui se préoccupent surtout de la répartition de la richesse. À l'époque où ils ont été formulés, les arguments libre-échangistes n'ont guère eu de succès auprès des conservateurs et des hommes d'église et ils n'en ont pas davantage aujourd'hui auprès des écologistes pour qui le souci de durabilité l'emporte sur la thèse selon laquelle « plus » est toujours « mieux ».<sup>8</sup>

Pour de nombreux critiques, la vraie question n'est pas le caractère transnational du commerce, mais c'est de savoir si les échanges devraient être fondés sur le marché. Les groupes opposés à l'inclusion de nouvelles questions ou de nouveaux secteurs dans le champ des disciplines du marché insistent le plus souvent sur l'idée que tout ne doit être traité comme une marchandise. « L'eau est un droit humain fondamental, » selon un représentant du Syndicat canadien de la fonction publique, « non une marchandise à vendre, acheter ou commercialiser ».<sup>9</sup> De même, Rosset (2006) souligne que « [la] nourriture n'est pas une marchandise comme une autre, que l'on peut acheter ou vendre comme une puce électronique, mais c'est quelque chose qui est au cœur de la vie humaine, de la culture et de la société ». Les critiques objectent également que « le patrimoine culturel n'est pas une marchandise » (SANGONeT, 2010), que la presse ne doit pas « traiter l'éducation comme une marchandise » (Van Leeuwen, 2000), et que « le caractère d'épiphiénomène de l'information est fondamentalement incompatible avec son traitement comme une marchandise » (Babe, 1996 : 303). Les organismes internationaux qui s'occupent de ces questions ont tendance à adopter le même langage. Le premier principe énoncé dans la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail (annexe de 1944 à la Constitution de l'OIT) est que : « [l]e travail n'est pas une marchandise ». De même,

l'Organisation mondiale de la santé souligne que « [l]es médicaments essentiels sont un bien public »<sup>10</sup> et non une simple marchandise. Les critiques craignent que le fait de soumettre les secteurs politiquement sensibles aux règles commerciales internationales entraîne une marchandisation indiscriminée, au détriment des travailleurs et des consommateurs, et limite la possibilité de contrôler la production et la répartition des biens et des services par des moyens autres qu'un marché impersonnel et peut-être injuste. Ces préoccupations figurent parmi les principales motivations des militants antimondialisation.

L'ampleur et l'intensité de ces critiques se sont accrues avec la création de l'OMC et l'extension du champ des règles commerciales. Jusqu'à la fin de la période du GATT, les seuls produits marchands reconnus étaient des biens tangibles, le « commerce » signifiait seulement le mouvement des marchandises à travers les frontières et les seuls instruments de « politique commerciale » étaient les droits de douane, les contingents et les autres mesures réglementant directement les transactions aux frontières. Aujourd'hui, en raison des progrès technologiques et des exigences des principaux acteurs du système, la politique commerciale porte sur de nouveaux objets du commerce, comme le mouvement transfrontières des services, des capitaux (l'investissement), des idées (la propriété intellectuelle) et même des personnes (la présence de personnes physiques en tant que fournisseurs de services). Cet élargissement de la définition du commerce signifie que les règles commerciales concernent un éventail beaucoup plus large d'instruments et d'autorités de réglementation, et que les mesures non tarifaires occupent maintenant une place centrale dans les négociations commerciales. En outre, la politique commerciale est désormais liée à beaucoup d'autres questions, dont certaines se rapportent à la production, à la distribution et à l'utilisation des marchandises (travail et environnement, par exemple), tandis que pour d'autres, la relation est controversée et dépend dans une large mesure de la politique (par exemple, le respect des droits de l'homme dans le pays d'origine).

Ces questions étant maintenant sur la table, d'autres acteurs demandent à participer ou espèrent faire table rase. Les militants antimondialisation ne doivent pas être confondus avec les protectionnistes purs et simples, car leurs critiques n'ont pas un fondement économique au sens traditionnel. Comme l'a noté Henderson (2000 : 16), ce qui est important à propos de ces nouveaux participants au débat sur le commerce, c'est qu'ils militent « non pour des intérêts sectoriels particuliers, mais pour une cause » et « sont souvent étiquetés pour des raisons tactiques, de groupes d'intérêt public ». Les groupes autoproclamés de défense des consommateurs ne ressemblent guère à l'objet idéalisé de l'attention des économistes libéraux, sinon ils défendraient l'ouverture des marchés qui accroît le bien-être des consommateurs en faisant baisser les prix et en élargissant le choix. Au lieu de se concentrer sur des questions étroites, ces groupes s'intéressent aux dégâts que la déréglementation pourrait causer si la libéralisation du commerce affectait les lois visant à protéger les travailleurs, les consommateurs et l'environnement. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS), par exemple, est parfois présenté comme une menace pour la fourniture démocratique des services essentiels. Dans ce contexte, le mot « démocratique » s'applique à des secteurs fortement réglementés ou étatisés qui, de ce fait, ont plus de comptes à rendre aux fonctionnaires gouvernementaux et aux groupes d'intérêts organisés – y compris les syndicats et les organisations de consommateurs – qu'aux dirigeants d'entreprises et aux actionnaires.

L'extension du champ des négociations crée davantage de frictions entre les Membres de l'OMC qui ont des vues divergentes sur le rôle de l'État au niveau national ou international. Les nouvelles questions ont fait entrevoir la possibilité que les objectifs des négociateurs ne se limitent plus à la libéralisation aux frontières, mais soient axés plus ambitieusement sur la privatisation (renoncement de l'État à fournir directement des biens et des services) et la déréglementation (renoncement de l'État à prescrire au secteur privé comment produire et distribuer les biens et les services). Le débat sur ces options amène aux discussions sur le rôle approprié des organisations internationales. Alors que la plupart de ces institutions se consacrent au renforcement des capacités des gouvernements, soit indirectement (par l'assistance technique et le financement des politiques publiques), soit directement (par la fourniture de services par l'organisation elle-même), la principale fonction de l'OMC consiste à négocier et à faire respecter des engagements qui ont généralement pour effet de réduire le degré d'intervention de l'État.

### **Commerce, développement et discrimination**

Ces questions concernant le rôle approprié de l'État sont aussi au cœur de la controverse récurrente sur l'application de la doctrine du libre-échange aux pays en développement. L'économie du développement peut sembler être un domaine relativement nouveau, mais son origine est au moins aussi ancienne que l'émergence du tout premier pays en développement, au sens moderne du terme.

Les États-Unis ont été le premier pays postcolonial, dépendant du commerce, exportateur de produits de base et pauvre en capital et, à ce titre, il n'est pas surprenant qu'ils aient produit la première critique raisonnée de la théorie économique classique. Quatorze ans seulement après la *Richesse des Nations* d'Adam Smith – publiée l'année même de la Déclaration d'indépendance des États-Unis – le Secrétaire au Trésor américain Alexander Hamilton (1755-1804) anticipait en grande partie dans son *Rapport sur les manufactures* (1790), qui allait faire référence, le raisonnement et le programme des penseurs du monde en développement qui lui ont succédé. Plus d'un siècle et demi avant que Raúl Prebisch (1901-1986) et d'autres plaident pour l'industrialisation par le remplacement des importations et appellent à un nouvel ordre économique international, Hamilton a mis le doigt sur les dangers de la dépendance à la monoculture, sur la détérioration des termes de l'échange pour les exportateurs de produits primaires et sur l'incapacité des industries naissantes de soutenir la concurrence des producteurs bien établis des grands pays riches. Bon nombre des mesures qu'il préconisait, y compris la protection contre les importations et le rôle directeur de l'État, seraient familières aux partisans modernes d'une politique industrielle.

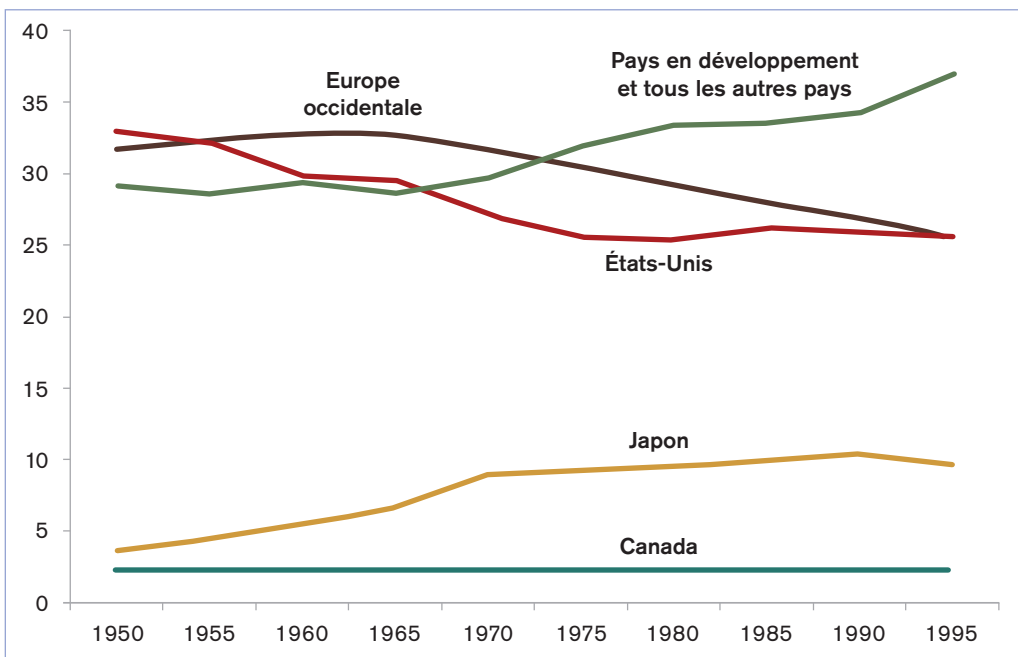
La question qui est au cœur du débat sur le commerce et le développement est celle de savoir si les idées reçues de l'économie du commerce s'appliquent de la même façon à tous les pays, quel que soit leur niveau de développement économique et politique, ou si les arguments en faveur de l'ouverture des marchés doivent être modifiés à la lumière des problèmes qui se posent constamment dans les pays en développement. Dans les pays pauvres, qui sont tributaires du commerce et qui souffrent de l'héritage du colonialisme, les décideurs politiques



et les leaders d'opinion sont, comme Hamilton, plus enclins que leurs homologues des pays développés à s'inquiéter des conséquences d'une stratégie de développement qui laisserait au marché le soin de déterminer ce qui sera produit, échangé et consommé. Certains craignent que cela n'implique une relégation aux places les moins intéressantes dans la division mondiale du travail. Ces préoccupations ont souvent amené ces pays à préconiser un rôle plus important pour l'État, tant sur le plan intérieur (protection contre les importations et politique industrielle) que sur le plan international (aide extérieure, cartels de produits de base et obligation d'accorder un traitement spécial et différencié aux pays en développement, notamment).

La montée des pays en développement a donné plus de poids à ces arguments dans le cadre du système commercial. Comme le montre la figure 1.1, les principaux participants ont connu une croissance inégale pendant la période du GATT, avec la diminution progressive des parts relatives de l'Amérique du Nord et de l'Europe occidentale dans l'économie de marché mondiale et l'augmentation progressive de celles du Japon et des pays en développement. Dans nombre de pays en développement, les responsables politiques ont considéré que le Japon avait bénéficié d'une stratégie de développement interventionniste, et son succès a fait des émules parmi eux dans les années 1960 et 1970. Mais la résurgence du Japon a inquiété les dirigeants des États-Unis et d'Europe occidentale qui ont adopté des politiques protectionnistes dans les années 1970 et 1980.

**Figure 1.1.** Parts du PIB dans l'économie de marché mondiale, en %, 1950-1995



Source : Calculs effectués à partir des données de Maddison (2001).

Note : Il n'est pas tenu compte de l'Europe de l'Est, de la Chine et de l'Union soviétique.

Au début des années 1990, l'état d'esprit était tout autre, comme en témoigne le Consensus de Washington favorable au marché. Ainsi nommé en raison de la proximité géographique des institutions préconisant une stratégie de développement axée sur le marché, comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, le Trésor des États-Unis et divers groupes de réflexion, le Consensus de Washington mettait l'accent sur l'ouverture des marchés comme moteur de la croissance (Williamson, 2004). Plusieurs tendances ont contribué à l'émergence de ce consensus, notamment la flambée des prix du pétrole, la crise de la dette latino-américaine, le ralentissement de la croissance au Japon, les fortes contraintes budgétaires et l'effondrement de l'Union soviétique. Il a en outre été inspiré par un réexamen des facteurs de réussite, les « tigres » asiatiques et les autres pays qui avaient misé sur le commerce ayant obtenu de meilleurs résultats que ceux qui avaient tenté de l'encadrer (Harris, 2006). Le consensus a aussi coïncidé avec une approche plus active de la part des pays en développement, qui ont « commencé à voir que la discrimination positive dont ils bénéficiaient grâce au traitement [spécial et différencié] était contrebalancée par une discrimination négative croissante à l'encontre de leur commerce » et se sont mis à « défendre l'intégrité de la clause NPF inconditionnelle, obtenant des réductions tarifaires NPF et renforçant les disciplines du GATT » (Gibbs, 2000 : 75). Ces facteurs ont amené nombre de pays en développement à reconnaître que le protectionnisme (sous quelque forme que ce soit) ne leur avait pas rendu service, et, parmi les réformes inspirées par le Consensus, figuraient la négociation d'accords de libre-échange avec les pays développés, l'accession au GATT et une participation plus active au Cycle d'Uruguay. Les réformes favorables au marché ont été suivies par une contre-réforme étatiste dans certains pays, le regain de popularité des politiques interventionnistes étant parmi les facteurs qui ont rendu le Cycle de Doha plus litigieux que son prédécesseur. Même si le Consensus a été de courte durée, l'OMC en a été un des résultats durables.

Une autre question éternellement débattue par les économistes concerne la valeur relative des préférences commerciales et des accords commerciaux discriminatoires. L'opinion la plus ancienne est que le libre-échange non discriminatoire est la meilleure option et que les pays devraient idéalement réduire ou éliminer les obstacles au commerce sans favoriser tels ou tels partenaires. D'autres estiment que les pays en développement devraient bénéficier d'un accès préférentiel, soit sur une base non réciproque (par exemple sous la forme d'un arrangement unilatéral comme le Système généralisé de préférences), soit sur une base réciproque (sous la forme d'accords de libre-échange). Que les préférences soient accordées dans le cadre d'arrangements autonomes non réciproques ou qu'elles soient négociées dans le cadre d'accords réciproques, elles impliquent toujours deux problèmes potentiels pour le système commercial multilatéral. L'un est le problème économique de la distorsion. Une libéralisation discriminatoire crée de nouveaux échanges en détournant le commerce des producteurs nationaux moins compétitifs vers les producteurs plus compétitifs du pays partenaire, mais elle peut aussi détourner le commerce des producteurs plus compétitifs des pays tiers (qui restent assujettis à des droits de douane) vers les producteurs moins compétitifs du pays partenaire (dont les produits sont désormais moins chers du fait de l'élimination des droits de douane). Tout accord dans lequel le détournement des échanges l'emporte sur la création d'échanges entraîne une réduction nette du bien-être global. L'autre problème lié aux programmes et aux accords discriminatoires est qu'ils peuvent décourager la

libéralisation multilatérale, les pays étant plus soucieux de préserver les marges de préférence dont ils bénéficient dans le cadre de ces accords que de négocier de nouvelles réductions non discriminatoires des obstacles au commerce.

Les économistes débattent du bien-fondé des arrangements discriminatoires depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, mais ils n'ont abouti à aucun consensus sur le point de savoir si, dans l'ensemble, ces arrangements peuvent être considérés comme des pierres angulaires ou, au contraire, comme des pierres d'achoppement pour le système commercial multilatéral (Lawrence, 1991). Le seul point qui fait l'unanimité est que la discrimination a proliféré beaucoup plus rapidement depuis la création de l'OMC qu'à l'époque du GATT, avec l'augmentation du nombre et de l'importance des accords de ce type. Un fait particulièrement notable a été la rupture du « plafond de verre » qui avait longtemps empêché les quatre plus grands Membres de l'OMC de négocier entre eux des accords de libre-échange. Pendant des décennies, la Chine, les États-Unis, le Japon et l'Union européenne se sont bornés à négocier des accords discriminatoires avec des partenaires plus petits mais, au moment où ces lignes sont écrites, certains accords bilatéraux potentiels entre ces quatre Membres sont en cours de négociation ou sont activement envisagés (voir le chapitre 13).

### *Les fondements politiques*

Si on devait résumer le système commercial multilatéral en une seule phrase, on pourrait dire qu'il est inspiré par les économistes et façonné par les juristes, mais qu'il doit fonctionner dans les limites fixées par les responsables politiques. Les partisans des idées juridiques et économiques présentées plus haut étaient motivés par le désir de créer un monde dans lequel les relations entre États ne seraient pas dictées exclusivement par la puissance brute et, dans une certaine mesure, le droit international et le libre-échange ont abouti à ce résultat. Néanmoins, l'asymétrie du pouvoir reste un élément fondamental dans tous les domaines des relations internationales, et cela vaut tout autant pour le commerce que pour les autres questions réservées aux chefs d'État et de gouvernement. Les analystes qui considèrent que la répartition du pouvoir est une variable essentielle dans le système international attribuent souvent l'existence des organisations internationales comme l'OMC, les règles qu'elles imposent et les résultats qu'elles encouragent aux intérêts et aux objectifs des États les plus puissants. C'est un point commun entre ceux qui ont une vision positive des grands États et ceux qui les considèrent d'un œil moins bienveillant. Là où certains reconnaissent un leadership éclairé, d'autres voient l'égoïsme et la brutalité.

### *Commerce, pouvoir et indépendance*

Les chercheurs et les praticiens qui ont une vision politique du système s'écartent des disciplines susmentionnées non pas tant par l'objet examiné que par la façon dont ils choisissent de le voir. Là où les théoriciens du droit et les juristes cherchent des principes et où les économistes et les gens d'affaires voient les intérêts, les politologues et les hommes d'État voient le pouvoir. Les deux principales caractéristiques du pouvoir excluent celui-ci de la vision du monde des juristes et des économistes. Le pouvoir peut être défini comme la capacité d'un

acteur (qu'il s'agisse d'une personne, d'un parti, d'un pays, etc.) de contraindre un autre acteur à faire quelque chose qu'il ne ferait pas sans cela. Une autre grande caractéristique du pouvoir est que c'est un jeu à somme nulle, dans lequel le pouvoir d'un acteur ne peut être mesuré que par rapport à celui des autres acteurs, et si le pouvoir de l'un augmente, c'est forcément au détriment de tous les autres. Ces notions de contrainte et d'asymétrie différencient les penseurs politiques des juristes, qui mettent l'accent sur l'égalité juridique et la justice, et des économistes, qui privilégient la coopération et les jeux à somme positive.

Le pouvoir domine les relations politiques à l'intérieur des pays et entre eux, qu'ils établissent ou non des institutions intermédiaires comme l'OMC pour gérer ces relations.<sup>11</sup> De ce point de vue, la création et le fonctionnement d'une organisation internationale qui vise à ouvrir les marchés est autant un exercice de pouvoir de la part de ses membres (en particulier des plus puissants d'entre eux) qu'une manifestation du droit international et la concrétisation d'une idée économique. Ce point est illustré par la théorie de la stabilité hégémonique dont le postulat de base est qu'un marché mondial ouvert est un bien public dont l'offre est insuffisante si personne ne veut en assumer le coût (voir l'encadré 1.1). Les marchés étaient plus ouverts, ou en passe de l'être, lorsque la Grande-Bretagne et les États-Unis étaient, respectivement, au sommet de leur compétitivité et de leur leadership.<sup>12</sup> Inversement, les marchés se sont fermés pendant la période malheureuse qui s'est écoulée entre l'hégémonie britannique et l'hégémonie américaine. Selon cette théorie, ce n'est pas un hasard si le GATT a été créé en 1947 lorsque les États-Unis étaient au faite de leur puissance économique, militaire et politique. Des postulats réalistes sont aussi à la base de la théorie du dessein rationnel, qui suppose que les États sont rationnels et égoïstes. Ce courant de l'économie politique internationale explore les implications de la proposition centrale selon laquelle «les États utilisent les institutions internationales pour poursuivre leurs propres buts, et ils conçoivent ces institutions en conséquence» (Koremenos *et al.*, 2001 : 762).<sup>13</sup>

Le contrôle économique des frontières, tout autant que leur sécurité militaire, est un exercice de souveraineté et une expression du pouvoir. Un accord qui permet ou favorise des relations économiques plus étroites entre les États parties à l'accord aura toujours un effet sur leurs relations politiques. On le comprend aisément si l'on considère le rôle crucial de l'intégration économique dans le regroupement d'États séparés en une nation unifiée. La nécessité d'une unification commerciale a inspiré la constitution des États-Unis de 1788, tout comme l'établissement d'unions douanières qui a précédé et facilité la création de l'État italien (1861), allemand (1871) et roumain (1881). L'intégration économique a également joué un rôle essentiel dans le renforcement de la coopération politique et de la sécurité dans des régions aussi diverses que l'Europe occidentale, l'Afrique orientale, l'Amérique centrale et l'Asie du Sud-Est. Inversement, la crainte que la libéralisation du commerce menace la souveraineté politique peut parfois dissuader des pays d'engager des négociations commerciales ou d'en adopter les résultats. Ce sont des inquiétudes de ce genre qui ont amené le public canadien à rejeter un accord commercial avec les États-Unis en 1911, expérience qui a failli se renouveler en 1988. Ces craintes sont aussi un problème récurrent dans l'expansion et la consolidation de l'Union européenne. La perception d'une menace pour l'indépendance est moins aiguë dans le cas de la libéralisation multilatérale, mais celle-ci suscite quand même des préoccupations dans certains milieux.

La crainte d'une domination étrangère par le biais du commerce est une constante dans l'histoire. Elle s'est manifestée de diverses façons. Il y a eu par exemple la crainte militaire que la dépendance à l'égard du commerce n'affaiblisse le pays, préoccupation partagée par des personnalités aussi différentes que Lycurgue (le législateur de la Sparte antique) et les shoguns de la dynastie des Tokugawa dans le Japon du début de l'ère moderne, ou la crainte économique de voir le destin du pays lié aux décisions prises dans des capitales lointaines, exprimée par les anglophobes du XIX<sup>e</sup> siècle et par les théoriciens latino-américains de la *dependencia* dans les années 1960 ; ou, encore la crainte culturelle qu'une puissance étrangère dominante anéantisse le patrimoine et les traditions nationales, inquiétude exprimée par Jean-Jacques Servan-Schreiber dans *Le Défi Américain* (1967) et par certains antimondialistes contemporains.

Ces critiques reposent souvent sur la méfiance avec laquelle les petits États moins compétitifs considèrent l'enthousiasme des grands États riches à promouvoir l'ouverture des marchés. Du point de vue d'un nationaliste allemand sceptique comme Friedrich List, la promotion du libre-échange par la Grande-Bretagne au XIX<sup>e</sup> siècle était une tentative de « fonde[r] sur les débris des autres nationalités un empire universel » (List, 1841 : 294). L'Allemagne, elle-même, a été vivement critiquée pour avoir utilisé le commerce comme instrument de pouvoir. En effet, prenant l'exemple de la diplomatie commerciale nazie, Albert Hirschman a montré « pourquoi et comment des relations de dépendance, ou d'influence, voire de domination peuvent naître des relations commerciales » (Hirschman, 1945 : 13). Ces objections ont trouvé un écho dans les années 1950 et 1960, quoique d'un point de vue politique différent, lorsqu'il est devenu à la mode, dans la Grande-Bretagne posthégémonique, de qualifier la politique du pays au XIX<sup>e</sup> siècle d'« impérialisme du libre-échange ». <sup>14</sup> Aujourd'hui, les critiques disent que les pays développés qui ont naguère appliqué des mesures protectionnistes cherchent maintenant à empêcher les autres pays d'utiliser des mesures comparables.

### **Pouvoir et politique au GATT et à l'OMC**

Même l'observateur le moins averti reconnaîtra les importants changements dans les rapports de force entre États et régions intervenus dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Ford (2003 : 68) a dit que la création de l'OMC reflétait ce changement fondamental dans la répartition internationale du pouvoir, qualifiant la transition du GATT à l'OMC de « mutation structurelle ou culturelle marquant le passage d'un multilatéralisme limité à un superlatéralisme » avec un nouveau régime « incarnant de nouvelles normes socioéconomiques et organisationnelles, sur la base d'un légalisme et de principes libéraux déterritorialisés ». Ford attribue en grande partie cette mutation à l'érosion du rôle hégémonique des États-Unis et à la fondation d'un nouvel ordre dans lequel d'autres acteurs, surtout les pays en développement, se sont engagés pour aider à créer un régime collectif plus coopératif reposant sur le partage des responsabilités.

Ikenberry (2001 : 50-51) a émis une opinion totalement différente, estimant que la fin de la Guerre froide était, pour les États-Unis revigorés, une occasion de redéfinir l'ordre mondial. Cela fait partie d'une tendance historique récurrente et plus générale qui, selon Ikenberry, se manifeste au lendemain des conflits majeurs où l'État vainqueur a « la possibilité d'instaurer de nouvelles règles

de base et des modalités d'organisation qui ont des chances de durer». «En général,» selon lui, «un État dominant voudra lier les États plus faibles et secondaires en leur imposant un ensemble de règles et d'institutions d'après-guerre», mais, «pour obtenir la participation et l'adhésion volontaires des autres États, il doit offrir de limiter sa propre autonomie et sa capacité d'exercer arbitrairement le pouvoir». Cet acte de «modération stratégique» permet au pays de conserver son pouvoir. C'est dans ce contexte que, pour Ikenberry, «la création de l'OMC en 1995 est peut-être, dans l'après-Guerre froide, l'exemple le plus clair, et certainement le plus controversé, de l'acceptation des États-Unis de se lier à une institution internationale» (*Ibid.*: 244). L'OMC peut donc être considérée à la fois comme une manifestation de la puissance persistante des États-Unis, leur victoire dans la Guerre froide équivalant à ce qu'avait été leur victoire dans la Seconde Guerre mondiale pour la création du GATT, et comme un exemple des limites que les puissances victorieuses ont intérêt à mettre elles-mêmes à l'exercice de leur pouvoir.

Entre la thèse de Ford et l'antithèse d'Ikenberry il y a la synthèse d'Ostry, pour qui la création de l'OMC a été une entreprise conjointe dans laquelle un géant diminué et ses principaux partenaires ont tous joué un rôle. Sylvia Ostry, diplomate canadienne chargée des questions commerciales, a fait observer, peu après la naissance de l'OMC, que «la fin de la Guerre froide a considérablement allégé les contraintes de «haute politique» pesant sur la politique commerciale américaine» (Ostry, 1997 : xvi), de sorte que le «lien qui unissait les puissances occidentales dans un modèle de politique large et consensuel s'est défait». Ces puissances ont néanmoins réussi à collaborer pour créer un nouveau régime d'après-Guerre froide. Selon Ostry, «[s]ans le leadership des États-Unis, le Cycle d'Uruguay n'aurait tout simplement pas eu lieu ... [m]ais l'OMC n'existerait pas davantage sans les efforts de coopération d'un certain nombre de puissances moyennes et, en particulier, de l'UE» (*Ibid.* : 238).

Les questions politiques influent sur le fonctionnement de l'OMC, même si, dans ses activités courantes, les sphères économique et politique semblent nettement délimitées. Bien que les Membres cherchent généralement à limiter l'interférence de la politique avec le commerce, il ne serait pas réaliste de penser que les pays vont subordonner tous les enjeux politiques aux règles et aux normes de cette institution économique. Il serait aussi déraisonnable de leur demander de la faire. Si les pays ne pouvaient pas utiliser le commerce comme instrument de politique étrangère, il leur faudrait choisir entre l'appartenance à l'OMC et le libre exercice de leur souveraineté, auquel cas l'OMC n'existerait probablement pas. Ce point a été reconnu expressément dans les négociations sur la Charte de La Havane. À l'article 86 de la Charte, les participants ont déclaré que l'OIC «ne devra[it] pas chercher à agir d'une manière impliquant qu'elle se prononce d'une façon quelconque sur des questions d'ordre essentiellement politique» et qu'aucune mesure prise pour «le maintien ou la restauration de la paix et de la sécurité internationales ne sera[it] considérée comme étant contraire aux dispositions de la présente Charte». Il n'y a pas de disposition comparable dans le GATT de 1947, qui n'était conçu que comme un expédient, mais cet accord contient néanmoins deux articles que l'on retrouve dans le régime de l'OMC. L'un prévoit une exemption des règles de l'OMC pour les mesures restrictives, par ailleurs illégales, que les États adoptent pour protéger les intérêts essentiels de leur sécurité (article XXI du GATT et article XIV*bis* de l'AGCS). L'autre disposition permet aux Membres de ne pas appliquer le traitement prévu par l'OMC aux Membres avec lesquels ils n'ont pas de relations

politiques (article XXXV du GATT, remplacé par l'article XIII de l'Accord instituant l'OMC). Ces dispositions marquent bien la différence entre la « haute politique » de la diplomatie et de la sécurité et la « basse politique » du commerce, mais elles ne les empêchent pas de se rejoindre. Tous les pays ont des intérêts qui vont au-delà de la politique commerciale, et beaucoup s'intéressent aux moyens qui leur permettraient d'utiliser le « côté tranchant » du « pouvoir doux ».

## Les défis juridiques, économiques et politiques pour l'OMC

L'analyse qui précède était centrée sur les fondements juridiques, économiques et politiques du système du GATT, repris en grande partie dans le système de l'OMC. On aurait tort cependant de ne voir dans l'OMC qu'un prolongement chronologique et une version élargie du GATT. Le nouveau système représente davantage qu'un plus grand nombre d'accords, un plus grand nombre de Membres et une multiplication des différends. Les changements intervenus sont aussi bien qualitatifs que quantitatifs, à la fois pour le système commercial et pour le commerce lui-même, et reflètent les profondes différences entre le monde tel qu'il était dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle et le monde tel qu'il est dans la première moitié du XXI<sup>e</sup> siècle.

Les similitudes apparentes entre l'OMC d'aujourd'hui et le GATT de 1994 peuvent être trompeuses à bien des égards. Commençons par la question, apparemment futile, du lieu où se trouve leur siège. Le GATT et l'OMC ont la même adresse, et un piéton pressé passant rue de Lausanne à Genève pourrait penser, après un rapide coup d'œil, que le bâtiment n'a guère changé. Mais s'il en franchit le seuil, il constatera non seulement que l'OMC occupe maintenant la totalité du Centre William Rappard – dont l'ancien GATT n'occupait que la moitié – mais encore que l'immeuble, largement rénové, a été modernisé de haut en bas et complété par une nouvelle aile et un spacieux centre de conférences. De même que le siège de l'OMC est apparemment semblable au siège du GATT mais fondamentalement différent de celui-ci, l'institution elle-même garde des ressemblances avec celle qui l'a précédée mais elle a subi de profonds changements. Par exemple, le chef de l'Organisation a le même titre que ses prédécesseurs du GATT, mais les directeurs généraux de l'OMC sont des personnalités plus en vue (quoique dotées de mandats plus courts). Alors que les directeurs généraux du GATT étaient des technocrates issus des rangs des ambassadeurs et des hauts fonctionnaires, les directeurs généraux de l'OMC étaient tous, jusqu'au milieu de 2013, des hommes politiques qui avaient été précédemment ministres ou premiers ministres. Le fait que les différences se cachent sous une surface semblable se retrouve dans la structure et les fonctions du Secrétariat, dans la composition des Membres, dans le fonctionnement du mécanisme de règlement des différends, dans la place de l'institution dans les débats sur la mondialisation et – surtout – dans les questions traitées à l'OMC.

Les questions soulevées à l'OMC, que ce soit dans les négociations ou dans les différends, vont bien au-delà des simples mesures à la frontière, qui ont dominé la majeure partie de la période du GATT. Cela reflète les changements intervenus dans la conduite du commerce. John Maynard Keynes a décrit avec éloquence l'économie mondiale intégrée qui existait juste avant la Première Guerre mondiale, lorsqu'« [u]n habitant de Londres pouvait, en dégustant son

thé du matin, commander, par téléphone, les produits variés de toute la terre en telle quantité qui lui convenait, et s'attendre à les voir bientôt déposés à sa porte». (Keynes, 1920 : 13). Malgré tous les changements intervenus entre 1914 et 1994, Keynes ressuscité aurait pu décrire exactement de la même façon une transaction similaire effectuée dans la dernière année du GATT. Mais deux décennies plus tard, cela ne serait plus vrai. Considérons d'abord comment la commande est passée et comment les achats sont effectués. Aujourd'hui, l'acheteur utiliserait un smartphone et non un bon vieux téléphone, et cette technologie polyvalente pourrait même servir à la livraison si les achats en question peuvent être numérisés. Que la marchandise soit virtuelle ou réelle, il est plus probable aujourd'hui qu'hier qu'elle soit le produit de chaînes d'approvisionnement complexes et intégrées, dont le fonctionnement et la propriété transcendent les frontières. Mais le changement le plus important est peut-être chez le consommateur. En 1914, la scène décrite par Keynes pouvait se dérouler à Londres ou dans quelque autre ville huppée d'Europe et d'Amérique du Nord. En 1994, elle pouvait avoir lieu dans la plupart des pays développés, mais aujourd'hui, les mêmes produits sont accessibles à une classe moyenne montante dans l'ensemble du monde en développement. La part des travailleurs de ces pays dont les revenus dépendent du commerce a également augmenté.

L'écart entre le bien-être des consommateurs de Pékin et de Londres a rapidement diminué depuis la création de l'OMC, ainsi que l'écart entre les niveaux de productivité des entreprises chinoises et anglaises. Il en va de même des capacités et de l'influence des gouvernements auxquels ces consommateurs et ces entreprises paient des impôts. Ce point est vrai aussi bien pour la politique commerciale que pour l'environnement économique et politique plus large dans lequel elle est menée. Parmi tous les changements intervenus dans la répartition mondiale du pouvoir entre la veille de la Première Guerre mondiale et la fin de la Guerre froide, la plupart n'ont impliqué qu'une modification des positions relatives des mêmes sept ou huit pays, avec un regroupement qui a duré (l'Union européenne) et un autre qui n'a pas duré (l'Union soviétique). De même, la principale différence entre le début et la fin de la période du GATT a consisté en le remplacement d'un « Groupe des Deux » (G-2) transatlantique par un autre. Ce qui avait commencé comme un G-2 entre les États-Unis et la Grande-Bretagne a cédé la place à un G-2 entre l'Union européenne et les États-Unis. Les années qui ont suivi la fin de la Guerre froide ont vu la richesse et le pouvoir se diffuser dans de nouvelles régions, et ce changement a été mieux pris en compte dans le cadre de l'OMC que le rééquilibrage des forces économiques et politiques pendant la période du GATT. Aujourd'hui, le G-20 compte dix fois plus de membres que le G-2 et se compose de pays beaucoup plus divers, dont les intérêts sont moins faciles à concilier.

Les changements économiques et politiques dans le monde mettent l'OMC dans une position différente de celle du GATT et posent de nouvelles difficultés à ses Membres et au Secrétariat. Les trois sujets examinés plus haut aident à définir ce nouvel environnement, mais en allant des fondements aux défis.

### *Le défi juridique*

L'OMC est confrontée à deux grands défis juridiques. Le premier concerne sa capacité de soumettre le commerce à la règle du droit – tâche essentielle que le GATT a bien commencée,



mais n'a pas achevée. À cela s'ajoute la nécessité de trouver le bon équilibre entre les fonctions législative (négociations) et judiciaire (différends) de l'institution, thème récurrent tout au long du présent ouvrage. Le second défi est lié aux conflits pouvant survenir entre le droit du commerce et les autres domaines de la théorie et de la jurisprudence.

Les chercheurs divergent sur la question de savoir si l'OMC a atteint l'objectif du GATT de soumettre le commerce à la règle du droit. La négociation de nouveaux accords au cours du Cycle d'Uruguay et des années qui ont suivi a élargi le champ du droit international, mais la signification de ces accords n'est pas toujours bien claire. Cela tient en partie à la pratique courante de l'«ambiguïté constructive», par laquelle les négociateurs confrontés à une difficulté trouvent un texte de compromis qui leur permet d'éluder le problème immédiat sans pour autant surmonter leurs divergences. Ils essaient parfois de résoudre l'ambiguïté par la quantification mais cela peut aussi les amener à des formulations vagues. C'est un point sur lequel l'OMC a peu changé par rapport au GATT. Comme l'a fait remarquer un fin observateur :

Considérons les siècles de controverses et de débats sur l'application des injonctions: «Tu ne tueras point» et «Tu ne convoiteras pas la femme de ton prochain». Combien l'interprétation des commandements aurait été plus difficile si Moïse était redescendu du Mont Sinaï en disant: «Tu t'efforceras de t'abstenir de tuer» ou «Tu ne prendras pas plus qu'une part équitable de la femme de ton prochain, compte tenu des parts détenues pendant une période représentative précédente et sans exclure les parts des nouveaux participants» (Plank, 1987 : 81).

Ces problèmes étaient particulièrement notables pendant la période du GATT mais ils n'ont pas disparu avec l'avènement de l'OMC. Schropp (2009: 4-5) a décrit l'OMC comme un contrat incomplet, pointant ses «mécanismes de flexibilité formels, *de jure*, en matière de politique commerciale» ainsi que ses «divers outils informels de flexibilité, *de facto*» dont l'utilisation «est souvent contraire à la lettre de la loi, ou du moins à l'esprit de l'Accord» mais «a lieu plus ou moins sous couvert de la loi».

Quand les négociateurs ne parviennent pas à s'entendre, ils laissent parfois aux juristes le soin de finir le travail. Certains soulignent ce que Davey (2012) a appelé la «judiciarisation» de l'OMC, ou Weiler (2001) sa «juridicisation», tandis que d'autres soulignent les aspects du droit de l'OMC qui permettent une action discrétionnaire, des exceptions et des conflits. Le renforcement des règles de règlement des différends est le meilleur exemple de la judiciarisation de l'OMC. Il a incité les Membres à porter plus de différends devant l'OMC qu'ils ne l'avaient fait au temps du GATT. La multiplication des affaires soumises à l'Organe de règlement des différends de l'OMC n'est pas préoccupante aux yeux de certains juristes, mais d'autres observateurs ne partagent pas vraiment leur optimisme. Beaucoup considèrent que les pouvoirs d'exécution de l'OMC sont maintenant si importants, et les négociations si difficiles, que la fonction judiciaire de l'institution risque d'éclipser sa fonction législative.

Les questions juridiques relatives au commerce ne peuvent être examinées uniquement sous l'angle du droit du commerce car elles concernent aussi d'autres domaines du droit international. À

ce propos, Lang (2011 : 243) a parlé de « l'émergence d'un imaginaire juridique postnéolibéral » qui s'est développé « à la suite de la crise de légitimité de l'OMC à la fin des années 1990 ». Selon lui :

Face aux critiques selon lesquelles les disciplines de l'OMC en matière de réglementation intérieure constituent une intrusion abusive dans des domaines sensibles qu'il serait préférable d'aborder par le biais des institutions démocratiques nationales, ce nouvel imaginaire juridique envisage le rôle dévolu au système commercial avec prudence et modestie. Il cherche à fixer de nouvelles limites au fonctionnement du droit du commerce et du système commercial, de manière à ce que le droit de l'OMC ne devienne pas un moyen de projeter et d'institutionnaliser au niveau mondial une forme unique de relations État-marché et une vision unique de l'intervention réglementaire appropriée et légitime.

Cette autre vision juridique, qui remet en cause le droit du commerce et l'OMC, ramène inévitablement à la sphère politique. C'est seulement là que les pays peuvent décider dans quelle mesure ils souhaitent laisser le droit du commerce définir leurs relations mutuelles. Nous reviendrons sur ce point au chapitre 5, où nous examinerons la question de la cohérence et des relations avec les autres organisations internationales. Les pays ont aussi besoin de considérer des points de vue différents sur les relations à l'intérieur des États et sur le rôle qu'ils souhaitent assigner à l'État et au marché. Cela nous renvoie à la dimension économique du débat.

### *Le défi économique*

Comme l'a dit Keynes (1920 : 16), « [l]es grands événements historiques sont souvent dus à de lents changements dans l'accroissement de la population et à d'autres motifs économiques fondamentaux, qui, parce qu'ils échappent, par leur caractère progressif, à l'observation des contemporains, sont attribués à l'absurdité des hommes d'État et au fanatisme des athées ». Pendant la plus grande partie de la période du GATT, l'évolution était si lente que l'on se serait facilement trompé sur les causes du changement, surtout à une époque où la participation au système était limitée, mais il n'en va pas de même depuis la création de l'OMC. Dans le monde d'aujourd'hui, les changements sont devenus beaucoup trop rapides pour passer inaperçus, notamment si l'on considère le déclin relatif des pays développés et la montée en puissance des pays en développement. En raison de ces changements, le système de l'OMC est plus difficile à gérer que son prédécesseur.

Comme cela est résumé dans le tableau 1.2, la part du PIB mondial des pays de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne) est passée de trois quarts à moins de trois cinquièmes entre 1995 et 2011. Pendant la même période, la part des huit économies émergentes mentionnées dans le tableau est passée de moins d'un dixième à plus d'un cinquième de l'économie mondiale. En 1995, le poids de la Quadrilatérale représentait 8,1 fois celui de ces huit pays, dont un ne faisait pas encore partie du système ; en 2011, la proportion est tombée à 2,7 et tous ces pays étaient devenus Membres de l'OMC. Mais, pour faire une comparaison encore plus éloquente, la part des États-Unis dans le PIB mondial, qui représentait plus de dix fois celle de la Chine au début de l'OMC, n'en représentait plus que le double en 2011.<sup>15</sup>

**Tableau 1.2.** Parts du PIB mondial, 1995-2011, en %

	1995	2000	2005	2010	2011
<b>Quadrilatérale</b>	<b>75,4</b>	<b>73,7</b>	<b>70,1</b>	<b>59,7</b>	<b>57,4</b>
Union européenne	30,9	26,2	30,1	25,6	25,1
États-Unis	24,6	30,6	27,5	22,9	21,4
Japon	17,9	14,6	10,0	8,7	8,4
Canada	2,0	2,2	2,5	2,5	2,5
<b>Certains pays</b>	<b>5,3</b>	<b>4,5</b>	<b>5,9</b>	<b>6,6</b>	<b>7,2</b>
Fédération de Russie	1,3	0,8	1,7	2,4	2,7
Australie	1,2	1,3	1,5	1,8	2,0
Corée, République de	1,7	1,6	1,8	1,6	1,6
Suisse	1,1	0,8	0,8	0,8	0,9
<b>Économies émergentes</b>	<b>9,3</b>	<b>11,0</b>	<b>13,0</b>	<b>20,4</b>	<b>21,5</b>
Chine	2,4	3,7	4,9	9,4	10,5
Brésil	2,6	2,0	1,9	3,4	3,5
Inde	1,2	1,5	1,8	2,7	2,6
Mexique	1,0	1,8	1,9	1,6	1,6
Indonésie	0,7	0,5	0,6	1,1	1,2
Turquie	0,6	0,8	1,1	1,2	1,1
Afrique du Sud	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6
Malaisie	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
<b>Certaines régions en développement</b>	<b>5,3</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>8,2</b>	<b>8,6</b>
Autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes	2,5	2,6	2,3	3,2	3,2
Moyen-Orient et Afrique du Nord	2,3	2,9	3,2	4,0	4,4
Pays les moins avancés	0,5	0,6	0,7	1,0	1,0
<b>Reste du monde</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4,8</b>	<b>5,1</b>	<b>5,3</b>
<b>Monde</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : Calculs effectués à partir des données de la Banque mondiale, disponibles à l'adresse : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

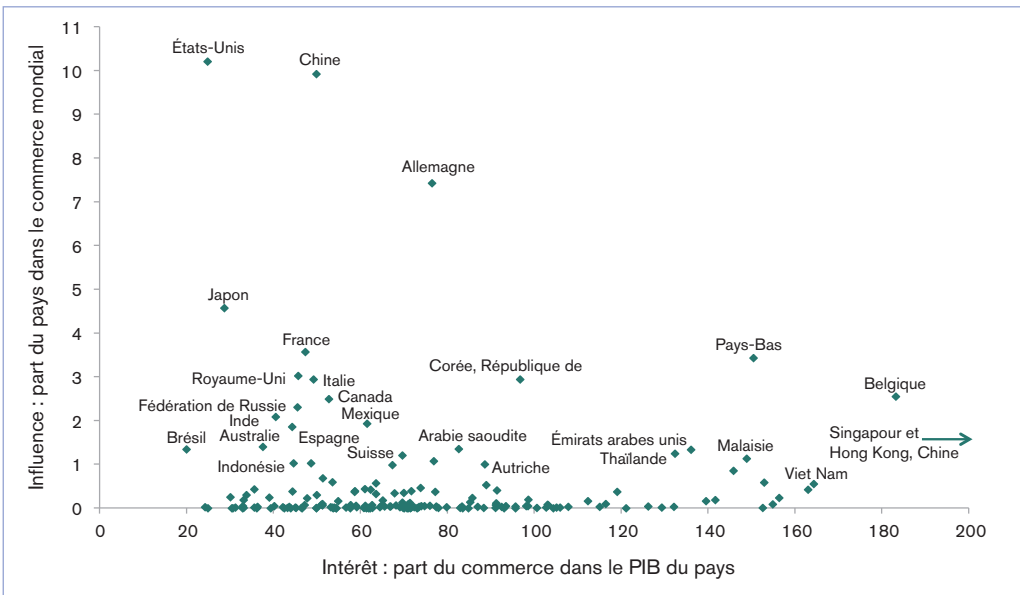
L'un des problèmes les plus sérieux pour le système commercial multilatéral est la divergence croissante entre les intérêts et l'influence des pays dominants dans le système. À l'époque du GATT, les pays de la Quadrilatérale, en particulier les États-Unis, avaient des intérêts économiques qui les poussaient à maintenir le système, mais ils avaient aussi l'influence nécessaire pour le faire. Nous avons déjà vu comment cette influence s'est affaiblie avec le temps, à mesure que diminuait leur part de l'économie mondiale. En revanche, la part des pays en développement n'a cessé de croître, surtout grâce au commerce, mais leur volonté et leur capacité d'assumer les charges imposées par le système restent incertaines.

La figure 1.2 indique le poids de certains pays dans le système commercial (mesure de l'influence) et l'importance du commerce pour ces pays (mesure de l'intérêt). Le premier de ces facteurs est estimé simplement par la part des pays dans le commerce mondial des marchandises. Le second est leur dépendance à l'égard du commerce, définie ici comme le commerce d'un pays rapporté à son PIB.<sup>16</sup> Toutes choses égales par ailleurs, on peut s'attendre à ce que le système soit plus dynamique, et à ce que de nouveaux accords commerciaux soient négociés quand les pays les plus influents ont également des intérêts importants. Il y a certes

quelques exemples de pays qui correspondent à ce profil, notamment en Europe, mais pour la plupart des pays dominants à l'OMC, leurs intérêts ne sont pas proportionnés à leur influence.

Les positions de l'Union européenne et de ses États membres sont particulièrement complexes et reflètent, à petite échelle, le problème plus large du système commercial. Les données sur la dépendance à l'égard du commerce montrent que l'Allemagne est non seulement la première nation commerçante de l'UE et la troisième du monde, mais aussi le pays médian dans le système commercial : à 76,4 %, sa dépendance est exactement égale à la moyenne mondiale. En général, les autres grands États membres de l'UE, comme la France, l'Italie et le Royaume-Uni, sont moins dépendants du commerce que l'Allemagne, tandis que des pays plus petits, comme la Belgique, les Pays-Bas, la République tchèque et la Slovaquie, sont parmi les pays les plus dépendants du commerce. Le commerce ayant été le domaine de compétence initial de l'UE, et ayant joué un rôle central dans son existence, il n'est pas étonnant qu'elle accorde à ce domaine de la politique publique une plus grande importance que les autres grands acteurs. Mais, en raison des intérêts divergents de ses États membres, l'UE est parfois dans une position de négociation instable, en particulier sur des questions sensibles et controversées comme l'agriculture, et ce sont ses membres plus importants et moins dépendants du commerce, comme la France, qui sont les plus enclins à freiner alors que les membres plus petits et plus dépendants préféreraient appuyer sur l'accélérateur.

**Figure 1.2. Valeurs relatives du commerce des marchandises des pays, 2011**



Sources: Parts du commerce mondial calculées à partir des données de l'OMC sur les importations et les exportations de marchandises, disponibles à l'adresse : <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>. Commerce des marchandises en pourcentage du PIB, calculé à partir des données de la Banque mondiale, disponibles à l'adresse : <http://data.worldbank.org/indicator/TG.VAL.TOTL.GD.ZS>.

Notes: Parts des pays en pourcentage du commerce mondial des marchandises et commerce des marchandises rapporté au PIB des pays.

Par rapport à leurs homologues européens, les responsables américains accordent moins d'importance à cette question. Les États-Unis sont l'un des rares pays qui sont plus importants pour le système commercial que le système commercial ne l'est pour eux. Alors que le pays représentait 10,2 % du commerce mondial des marchandises en 2011 (premier rang mondial), ses échanges de marchandises ne représentaient que 24,8 % du produit intérieur (antépénultième rang mondial). La part relative du commerce dans l'économie nationale était environ trois fois plus élevée dans le pays moyen qu'aux États-Unis, et elle dépassait 100 % dans de nombreux cas. La situation du Japon est analogue à celle des États-Unis. En 2011, le Japon était la quatrième puissance commerciale du monde, avec 4,6 % du total, mais son commerce ne représentait que 28,6 % de son économie.

Certaines des principales économies émergentes et en transition sont également plus importantes pour le système commercial que le système commercial ne l'est pour elles. C'est notamment le cas de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine, de la Fédération de Russie et de l'Inde. Ensemble, ces cinq pays contrôlaient 16,3 % du commerce mondial des marchandises en 2011, leur part individuelle allant de 0,6 % (Afrique du Sud) à 9,9 % (Chine), mais, pour chacun d'eux, la valeur du commerce total des marchandises (importations plus exportations) rapportée au PIB était inférieure à la moyenne mondiale de 76,4 %. Ce point est particulièrement remarquable dans le cas du Brésil, qui était en fait le pays le moins dépendant du commerce en 2011, son commerce des marchandises représentant seulement 19,9 % de son PIB. La dépendance à l'égard du commerce était également inférieure à la moyenne mondiale pour l'Inde (40,5 %), la Fédération de Russie (45,5 %), la Chine (49,8 %) et l'Afrique du Sud (53,5 %). Certes, cela ne vaut pas pour toutes les économies émergentes : la Malaisie, par exemple, est l'un des pays les plus dépendants du commerce (148,8 %). Mais en moyenne, les plus grands pays émergents sont, avec les États-Unis et le Japon, parmi ceux qui dépendent le moins du commerce.<sup>17</sup>

Ces chiffres ne veulent pas dire que le commerce n'est pas important pour les principales économies émergentes, ni pour le Japon et les États-Unis. On peut cependant en conclure que leurs responsables politiques peuvent avoir une perception des choses différente de celle de leurs homologues des pays plus petits et plus dépendants du commerce. Il est moins coûteux pour eux d'éviter les accords qui ne sont pas de leur goût, et même de ne pas participer à des négociations commerciales, chacun pouvant être plus intéressé par la négociation d'accords commerciaux bilatéraux ou plurilatéraux, dans le cadre desquels le désir des petits partenaires d'accéder à leur marché peut être mis à profit pour satisfaire d'autres desiderata (pas tous d'ordre économique). En outre, ces pays peuvent être plus enclins que les autres à utiliser le commerce pour cimenter des alliances avec d'autres pays ayant des intérêts compatibles mais pas identiques.

### *Le défi politique*

Le défi politique découle directement des problèmes économiques évoqués ci-dessus. Le pouvoir économique et politique est plus largement distribué à l'époque de l'OMC qu'à celle du GATT, et la configuration du pouvoir dans ce système est peut-être moins propice à une

libéralisation multilatérale qu'au temps où le leadership s'exerçait de haut en bas. Alors que le GATT devait son existence aux intérêts et à l'influence de quelques grandes puissances, les parts de l'économie mondiale sont plus diffuses aujourd'hui, ce qui exige beaucoup plus de coopération entre les pays ayant non seulement des intérêts différents mais aussi encore des idées très différentes sur la façon dont le système commercial multilatéral devrait fonctionner.

L'Union européenne et les États-Unis restent les deux Membres les plus importants et les plus influents de l'OMC, mais ils ont moins de poids qu'ils n'en avaient au GATT. À l'époque, l'accord entre ces deux partenaires était une condition à la fois nécessaire et suffisante pour permettre la conclusion d'un cycle de négociations commerciales. Au moment de la Conférence ministérielle de Cancún, en 2003, il est apparu que cette condition était toujours nécessaire mais n'était plus suffisante, comme l'a montré la révolte de deux blocs de pays en développement contre une proposition présentée par ces deux Membres en vue d'un accord sur l'agriculture dans le cadre du Cycle de Doha. Aujourd'hui, la question est de savoir si l'entente entre les États-Unis et l'Union européenne est encore une condition nécessaire. D'aucuns pourraient dire que si la Chine et les États-Unis étaient d'accord sur un nouvel arrangement multilatéral, les négociateurs européens auraient peut-être du mal à ne pas y consentir si les termes de cet arrangement ne sont pas en contradiction flagrante avec les intérêts de l'Europe.

Les relations de pouvoir dans le système commercial actuel doivent être vues sous un angle plus large, tenant compte des pays qui sont passés de la périphérie du GATT à une position plus proche du centre de l'OMC. Ces puissances montantes comprennent des pays qui étaient depuis longtemps membres du système mais qui n'ont commencé à exercer leur potentiel que vers la fin de la période du GATT, ainsi que des pays qui n'ont accédé qu'après la création de l'OMC. Les principaux pays émergents du premier groupe sont l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde, qui figuraient parmi les parties contractantes originelles du GATT de 1947, tandis que le second groupe comprend la Chine (qui a accédé à l'OMC en 2001) et la Fédération de Russie (qui y a accédé en 2012). Chacun de ces pays a une grande influence, économique et politique, dans sa région, et exerce ou aspire à exercer plus d'influence au niveau mondial. Leur influence locale peut être mesurée tout simplement par leur part du PIB régional : l'Afrique du Sud représente 32,2% de l'économie de l'Afrique subsaharienne, la Chine détient une part encore plus importante dans la région Asie de l'Est et Pacifique (39,0%), le Brésil dans la région Amérique latine et Caraïbes (42,7%) et l'Inde en Asie du Sud (81,3%)<sup>18</sup>, tandis que la Fédération de Russie est le seul pays ayant un rôle majeur sur deux continents. La Chine et la Fédération de Russie font partie des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ; le Brésil et l'Inde espèrent obtenir un siège permanent dans un Conseil élargi. Et, bien que les capacités militaires des pays n'aient pas de rapport direct avec les négociations commerciales, il est intéressant de noter que tous, sauf l'Afrique du Sud, sont parmi les dix premiers pays ayant des forces militaires conventionnelles et que tous ont l'arme nucléaire (Chine, Inde et Fédération de Russie) ou ont cherché à s'en doter à un moment donné (Afrique du Sud et Brésil). Avec d'autres économies émergentes, comme le Chili, la Malaisie, le Mexique, Singapour et la Turquie, ces pays jouent un rôle beaucoup plus actif dans les délibérations de l'OMC qu'ils ne le faisaient à l'époque du GATT, considérant parfois cette institution comme l'une de celles où ils peuvent exercer une influence grandissante sur les affaires mondiales.

L'influence des grandes économies émergentes était déjà manifeste à la fin du Cycle d'Uruguay. Peter Sutherland (voir l'appendice biographique, page 630), qui a été le dernier Directeur général du GATT et le premier Directeur général de l'OMC, a fait observer par la suite que le Cycle n'aurait pas pu être achevé sans le ferme soutien des Ambassadeurs du Brésil (Luis Felipe Lampreia, voir l'appendice biographique, page 618) et de l'Inde (B.K. Zutshi). Chacun défendait les intérêts de son pays, mais M. Sutherland pouvait aussi faire appel à leur attachement au système commercial multilatéral.<sup>19</sup> De même, quand Stuart Harbinson (voir l'appendice biographique, page 614), Président du Conseil général, s'est efforcé, tout au long de l'année 2001, de mettre le Cycle de Doha sur les rails, il a compté sur ses homologues brésilien et sud-africain. Il a indiqué plus tard que : « [l]e soutien de ces deux grands pays en développement influents a été absolument essentiel pour le lancement du Cycle ».<sup>20</sup> Le poids des pays émergents est aussi attesté par leur capacité croissante de freiner ou stopper les initiatives auxquelles ils s'opposent. Ce n'était pas le cas au milieu des années 1980, lorsque les préoccupations de pays comme le Brésil et l'Inde n'ont pas empêché le lancement du Cycle d'Uruguay, et en 2001, l'Inde était trop isolée pour bloquer le démarrage du Cycle de Doha. Toutefois, ces pays, et d'autres pays émergents, ont eu une influence décisive sur le déroulement ultérieur du cycle.

À l'autre extrémité de l'ensemble des pays en développement, il y a un groupe plus nombreux d'États plus pauvres et moins puissants dont les dirigeants sont souvent moins confiants dans leur capacité de profiter de l'ouverture des marchés. Les principaux sont ceux que les Nations Unies appellent officiellement les pays les moins avancés (PMA).<sup>21</sup> Ce groupe constitue un bloc de plus en plus important à l'OMC : en 2012, 26 des 49 PMA étaient des Membres de l'OMC ayant une mission permanente à Genève, 8 étaient des Membres sans mission permanente et 9 étaient encore en cours d'accession. Le bloc des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) comprend la plupart des PMA, ainsi que de nombreux autres pays en développement dont les niveaux de revenu sont plus élevés que ceux des PMA mais qui sont quand même très pauvres. Certains des pays ACP/PMA qui forment collectivement le Groupe des 90 (G-90), ont tendance à considérer la libéralisation du commerce plus comme une menace que comme une chance, dans la mesure où elle pourrait réduire les marges de préférence dont ils bénéficient actuellement pour accéder aux marchés des pays industrialisés, et où elle limiterait en outre leur « espace politique ». Ces pays insistent par ailleurs pour que tout nouvel accord soit complété par des programmes élargis de renforcement des capacités pour les aider à s'acquitter de leurs obligations.

Beaucoup d'autres pays en développement et en transition occupent une position médiane entre les deux extrêmes. Ils sont plus grands et plus riches que les pays du G-90 mais ils ne jouent pas dans la même division que les grandes économies émergentes. Ils sont très différents par la taille, la diversité et la compétitivité de leur économie, et par leur degré d'ambition pour le système commercial multilatéral. Ce groupe comprend des pays ayant une approche du développement très favorable au marché et partisans du libre-échange et de l'attribution d'un rôle assez restreint à l'État, et d'autres dont le point de vue est plus proche de celui des membres du G-90. Quelle que soit leur position ou les coalitions qu'ils rejoignent, ces pays sont plus susceptibles aujourd'hui qu'à l'époque du GATT d'être des membres actifs du système commercial multilatéral.

## Les dimensions juridique, économique et politique de l'histoire de l'OMC

Le système commercial multilatéral est à la fois le produit d'idées juridiques, économiques et politiques et des évolutions concrètes dans chacun de ces domaines. Il y a des moments où les tensions entre ces trois disciplines sont mises entre parenthèses. C'était assurément le cas au début des années 1990, avec la convergence des motivations politiques, économiques et juridiques en faveur de la création d'une nouvelle organisation internationale : la fin de la Guerre froide promettait un dividende de la paix et invitait une grande partie du monde à réintégrer le marché mondial ; le Consensus de Washington incitait à réévaluer les stratégies de développement et les doctrines commerciales des pays en développement ; et le moment semblait propice à l'instauration d'un nouvel ordre mondial fondé sur l'inclusion et la règle de droit.

La conjoncture est restée favorable juste assez longtemps pour permettre la création de la nouvelle Organisation mondiale du commerce. Une fois passée cette période exaltante, les conflits entre les trois écoles de pensée et d'action ont resurgi, puis se sont accentués à mesure que le Cycle de Doha traînait en longueur et que les lacunes du système devenaient plus apparentes. Les juristes, les économistes et les politiques qui se penchent sur le système commercial en général ou sur les questions spécifiques qui y sont soulevées ressemblent souvent aux aveugles de la légende à qui on avait demandé de décrire un éléphant, et dont la réponse était fonction de la partie de l'animal qu'ils avaient touchée. Le problème s'aggrave quand les aveugles passent de la description à la prescription ; il n'est pas facile de remédier aux maux du système quand les juristes pensent que la trompe se balance trop, les économistes veulent supprimer les défenses et les politiques disent que les pieds sont trop plats.

Si les divergences entre ces trois disciplines étaient tranchées par la force du nombre, ce sont les juristes qui l'emporteraient, comme le montre l'appendice biographique du présent ouvrage, où l'on trouve des détails sur les directeurs généraux, les directeurs généraux adjoints, les directeurs de cabinet, les présidents du Conseil général et les membres de l'Organe d'appel de l'OMC de 1995 à 2012, ainsi que sur certains ministres, ambassadeurs et autres personnalités dont les propos ou les actes entre la fin de la période du GATT et aujourd'hui sont cités dans ce livre. Sur les 86 personnes mentionnées dans l'appendice, 40 avaient un diplôme de droit (46,5 %), 25 un diplôme d'économie ou de commerce (29,1 %) et 5 étaient diplômées à la fois en droit et en économie (5,8 %), ce qui signifie que 81,4 % avaient un diplôme dans un de ces domaines ou dans les deux.<sup>22</sup> Seules six (7,0 %) avaient un diplôme de sciences politiques, même si l'on peut dire que tous ont été formés à l'école de la politique.

Ces simples chiffres ne disent pas tout, car c'est l'interaction de ces trois domaines – parfois créatrice, parfois destructrice – qui fait le dynamisme du système commercial. Tous les sujets évoqués dans cette préhistoire intellectuelle occupent une place importante dans l'histoire réelle qui suit. Les questions juridiques sont omniprésentes dans l'analyse car l'OMC est une institution qui consacre et dément à la fois l'égalité entre les États. En principe, tous les Membres ont les mêmes droits et le même statut juridique. Des pays comme le Liechtenstein et Sainte-Lucie sont sur le même pied que la Chine et les États-Unis. Mais, en pratique, il existe



incontestablement des asymétries considérables entre les pays, et il est inévitable que les grands pays puissent déployer davantage de ressources et exercer une plus grande influence.

Le présent ouvrage examine ces trois thèmes sous plusieurs angles. Les questions politiques analysées ici entrent dans deux grandes catégories. La première concerne les relations entre les Membres au sein de l'organisation. Elles se reflètent dans les décisions des pays concernant leur accession à l'organisation, la façon dont ils y seront représentés et leur participation à telle ou telle coalition (chapitre 3), ainsi que dans les questions qui se posent dans le cadre des négociations sur l'accession de nouveaux Membres (chapitre 4). La seconde catégorie comprend les questions politiques qui concernent l'OMC elle-même, que ce soit dans ses relations avec les autres organisations et avec la société civile (chapitre 5) ou dans la direction de l'organisation et la gestion de l'institution (chapitre 14).

Les disparités entre les Membres sont un thème récurrent à l'OMC, et sont examinées à plusieurs reprises dans ce livre. Au chapitre 6, on verra comment les règles et les normes de l'organisation visent à concilier les besoins des pays très divers qui la composent. Les disparités entre grands et petits pays sont plus importantes lorsque le règlement des différends donne lieu à des rétorsions, comme on le verra au chapitre 7. Et si les négociations sur l'accès aux marchés s'appuient sur la règle du principal fournisseur – c'est-à-dire quand seuls les principaux fournisseurs d'un produit demandent des concessions tarifaires pour celui-ci – l'initiative revient aux grands pays.<sup>23</sup> Cette question est traitée au chapitre 9.

Les questions économiques sont elles aussi récurrentes et variées. Les économistes sont parfois frustrés par l'OMC et ses insuffisances perçues en tant qu'instrument de libéralisation. C'est l'un des thèmes du chapitre 8, où l'on examinera les moyens de faire respecter la lettre et l'esprit du système autres que le règlement des différends. Le premier de ces instruments est le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) qui permet d'examiner en détail, et par roulement, les régimes des Membres de l'OMC. De nombreux économistes reprochent au MEPC de ne pas aller assez loin en identifiant les obstacles et en prescrivant de meilleures politiques.

Les économistes ont aussi tendance à considérer les formules et les autres approches de la libéralisation, examinées au chapitre 9, comme des demi-mesures imparfaites. Ils sont plus divisés sur la question de la discrimination, qui est abordée au chapitre 13, certains considérant que c'est un moyen acceptable – quoique non optimal – pour ouvrir les marchés et d'autres estimant que ce n'est qu'une lointaine option.

Quatre autres chapitres sont consacrés à l'évolution historique de l'OMC et aux négociations menées en son sein. Aucune discipline n'est privilégiée, les questions juridiques, économiques et politiques étant souvent imbriquées. Il y est question de l'historique du système commercial multilatéral (chapitre 2), des négociations menées à l'OMC mais en dehors du Cycle de Doha (chapitre 10), des négociations qui ont abouti au lancement du Cycle de Doha (chapitre 11) et du Cycle de Doha lui-même (chapitre 12). L'ouvrage se termine par une réflexion sur la direction que l'OMC pourrait prendre dans l'avenir (chapitre 15).

## Notes finales

---

- 1 Bhagwati (2002b: 1) cite Cobden qui, afin de couper court aux arguments des protectionnistes à l'étranger, déclare : « [Nous, libre-échangistes britanniques] avouons notre indifférence totale au fait que les autres pays deviennent ou non libre-échangistes ; mais nous devrions abolir la protection pour nous-mêmes, et laisser les autres pays choisir la voie qu'ils préfèrent. »
- 2 L'accord commercial de 1854 a été dénoncé 13 ans plus tard par les États-Unis, en grande partie parce que, lors de la guerre de Sécession, l'Union (nordiste) n'avait pu empêcher la Confédération (sudiste) d'utiliser le Canada comme base arrière pour effectuer des raids.
- 3 Pour autant, cette approche n'a pas complètement disparu. Bhagwati (2002b) a préconisé le retour à cette approche en complément des négociations multilatérales, et plusieurs autres auteurs ont examiné comment elle a été utilisée au cours des dernières décennies par des pays aussi divers que l'Australie (Garnaut, 2002), le Chili (Edwards et Lederman, 2002) et le Japon (Hamada, 2002).
- 4 Voir, par exemple, *Le Nouveau Cynée* (1623), d'Émeric Crucé.
- 5 Cet article porte spécifiquement sur le commerce à l'intérieur des frontières du Saint-Empire romain germanique. D'autres articles du traité portent sur le commerce dans et entre les autres États d'Europe.
- 6 On peut faire la même remarque au sujet d'autres Membres de l'OMC/anciennes parties contractantes du GATT qui (comme l'Union européenne) sont souvent, pour diverses raisons, plus favorablement disposés que les États-Unis envers les organisations internationales. C'est notamment le cas du Canada, engagé de longue date dans la diplomatie multilatérale (voir, par exemple, l'historique de la rédaction de la Charte des Nations Unies) et du Japon (où les traditions juridiques placent les traités au-dessus de la Constitution elle-même). La comparaison faite ici entre l'Union européenne et les États-Unis est donc le meilleur exemple, mais pas le seul, des frictions entre les cultures politiques qui révèlent chez les décideurs des degrés très différents d'attachement à la souveraineté, au fédéralisme mondial ou à d'autres idées et idéaux opposés.
- 7 Le raisonnement de Ricardo suppose aussi que les coûts de transport supplémentaires n'annulent pas les gains d'efficacité qui résultent de la spécialisation et du commerce. La validité de cette hypothèse s'est renforcée avec le temps, à mesure que la technologie a réduit les coûts et les risques liés au transport.
- 8 Voir Lang (2011), en particulier le chapitre 3, sur l'émergence de la contestation antimondialiste du libre-échange.
- 9 Voir [www.cupe.ca/mediaroom/newsreleases/showitem.asp?id=87](http://www.cupe.ca/mediaroom/newsreleases/showitem.asp?id=87).
- 10 Déclaration faite en 1999 par Gro Harlem Brundtland, Directrice générale de l'OMS, et souvent reprise depuis. Voir : <http://apps.who.int/medicinedocs/en/d/Js2248e/7.html>.
- 11 Le lecteur notera que, dans ce livre, l'accent est mis principalement sur les relations commerciales entre États ; il n'y est question des aspects politiques internes du commerce que lorsque cela est nécessaire. Cette omission a des raisons purement pratiques. Souvent, les considérations nationales déterminent l'approche adoptée par les pays à l'égard du système commercial multilatéral. Toutefois, faute de place, il n'est pas possible ici d'examiner en détail comment ces considérations se sont manifestées dans les nombreux pays qui composent ce système. Pour le point de vue de l'auteur sur les aspects de politique interne du commerce dans un pays donné, voir VanGrasstek (2013).
- 12 Dans certaines versions de la théorie de la stabilité hégémonique, les Pays-Bas sont considérés comme les premiers à avoir joué le rôle de puissance hégémonique contribuant à l'ouverture des marchés.

- 13 Plusieurs auteurs de cette école ont examiné les implications de ses hypothèses pour les institutions et leurs membres, leur champ de compétence, leur centralisation, leur contrôle et leur flexibilité. Certaines de ces études sont centrées sur d'importantes questions relatives au système commercial, comme la clause d'exemption (Rosendorff et Milner, 2001) et la négociation d'accords liés par des clauses NPF (Pahre, 2001).
- 14 Voir, par exemple, Gallagher et Robinson (1953). La théorie et la pratique sont étudiées plus à fond dans Semmel (1970).
- 15 Il faut noter que les niveaux de PIB indiqués dans la figure 1.1 et dans le tableau 1.2 ont été calculés sur des bases différentes et que, s'il est possible de faire des comparaisons à l'intérieur de chaque ensemble de données, on ne doit pas considérer le tableau comme une continuation de la série temporelle présentée dans la figure.
- 16 À noter que le commerce *rapporté* au PIB n'est pas la même chose que le commerce *en part du* PIB. Le PIB étant calculé sur la base des exportations nettes (exportations moins importations), il se peut, comme c'est le cas pour de nombreux pays, que le commerce total (exportations plus importations) soit supérieur à 100 % du PIB.
- 17 Aucune de ces considérations ne signifie que le niveau d'activité d'un pays est déterminé uniquement par son degré de dépendance à l'égard du commerce. L'Australie est relativement peu dépendante du commerce, qui représente 37,5 % de son PIB, mais c'est l'un des Membres les plus actifs de l'OMC. Inversement, de nombreux pays en développement sont très dépendants du commerce mais sont assez peu actifs dans les délibérations de l'OMC. Certains n'ont même pas de mission permanente à Genève, comme c'est le cas du Belize (dont le commerce représente 84,4 % du PIB), des Maldives (88,3 %), de la Sierra Leone (91,0 %) et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée (92,4 %). En somme, la dépendance à l'égard du commerce devrait être considérée comme l'un des nombreux facteurs pouvant influencer sur l'importance qu'un pays accorde au commerce.
- 18 Calculs effectués sur la base des données de la Banque mondiale sur le PIB en 2010. Voir : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.
- 19 Entretien de l'auteur avec M. Sutherland, 18 janvier 2013.
- 20 Correspondance de l'auteur avec M. Harbinson, en date du 30 janvier 2013.
- 21 Bien qu'ils aient évolué au cours des dernières décennies, les critères de désignation des PMA sont essentiellement les trois suivants : faiblesse des ressources humaines ; faible niveau de diversification économique ; et faible revenu, mesuré par le PIB par habitant. Ces critères sont périodiquement examinés pour retirer à des pays le statut de PMA ou, plus souvent, pour ajouter de nouveaux pays. Approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1971, la liste initiale des PMA comportait 24 pays. Après de nombreux ajouts, quelques retraits et la fusion de 2 pays en 1, cette liste avait plus que doublé en 2012, avec 49 PMA.
- 22 Parmi les domaines moins représentés figure l'administration publique. Certaines des personnes considérées avaient des diplômes multidisciplinaires ou dans plusieurs domaines, et d'autres des diplômes dans des disciplines aussi diverses que l'anthropologie, la chimie ou la sociologie.
- 23 Pour une analyse approfondie de ce que signifie la règle du principal fournisseur pour les relations de pouvoir au GATT et à l'OMC, voir Kim (2010 : 60ff).

# 2 La création du système commercial multilatéral

---

C'est le commerce qui fait considérer l'idée de guerre comme arriérée, parce qu'il fortifie et multiplie les intérêts personnels qui sont naturellement opposés à la guerre. On peut dire sans exagération que la grande extension et le rapide accroissement du commerce international, qui est la garantie principale de la paix du monde, assure à jamais le progrès continu des idées, des institutions et de la moralité de l'espèce humaine.

John Stuart Mill

*Principes d'économie politique avec quelques-unes de leurs applications à l'économie sociale* (1848)

## Introduction

Savants et hommes d'État ont longtemps débattu du bien-fondé de l'opinion exprimée par John Stuart Mill sur la nature pacifique du commerce. Qu'il ait eu raison ou non, une chose est sûre : il n'a pas eu raison immédiatement. Il s'est passé précisément un siècle entre le moment où il a écrit ces mots et l'entrée en vigueur du GATT<sup>1</sup>, un siècle qui a vu deux guerres mondiales, beaucoup d'autres conflits et le début d'une longue Guerre froide, qui plongeait ses racines intellectuelles dans d'autres écrits de 1848. L'association entre paix et commerce a néanmoins survécu aux turbulences du XIX<sup>e</sup> siècle, en tant qu'aspiration si non dans les faits, et c'était l'un des principaux objectifs de ce qui allait devenir le système de l'OMC. Ce chapitre porte sur une période qui commence juste avant la publication des *Principes d'économie politique* de Mill (1848) et qui se termine avec la création de l'OMC un siècle et demi plus tard. L'accent est mis sur la manière dont les pays sont passés de la théorie à la pratique, processus dans lequel la patrie de Mill et ses deux anciennes colonies nord-américaines ont chacune joué un rôle de premier plan.

## Pax britannica et Pax americana

Il serait assez aisé, mais trompeur, de représenter l'évolution du système commercial multilatéral comme un processus linéaire. À l'origine, il y a eu les mesures unilatérales prises par un pays pour éliminer les obstacles au commerce dans un seul secteur, suivies par la négociation d'accords bilatéraux concentrés dans une seule région du monde et portant sur plusieurs secteurs, puis par l'établissement d'un arrangement multinational par lequel un nombre croissant d'États ont mené des négociations sur une gamme de questions de plus en

**Tableau 2.1. Événements clés ayant précédé la conclusion de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)**

1846	En Angleterre, le Parlement abroge les Lois sur le blé (Corn Laws) protectionnistes, engageant le pays sur la voie du libre-échange.
1860	Le Traité Cobden-Chevalier entre la Grande-Bretagne et la France est le premier d'une série d'accords d'ouverture des marchés entre les puissances européennes liées par des clauses de la nation la plus favorisée.
1876	Le système de traités commerciaux montre ses limites lorsque l'Autriche-Hongrie relève unilatéralement ses droits de douane. L'Allemagne, la France et l'Italie ne tardent pas à faire de même.
1883	La Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle est adoptée. C'est l'élément le plus ancien du droit de l'OMC du fait de son incorporation dans l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.
1919	Le Traité de Versailles établit la Société des Nations.
1927	La Convention de Genève pour l'abolition des prohibitions et restrictions à l'importation et à l'exportation est l'initiative commerciale la plus ambitieuse de la Société des Nations, mais elle n'obtient pas les 18 ratifications requises.
1930	Le Congrès des États-Unis adopte la loi douanière protectionniste dite Loi Hawley-Smoot, qui est bientôt suivie par des mesures restrictives analogues dans beaucoup d'autres pays.
1933	La Conférence économique de Londres ne parvient pas à élaborer une réponse collective face à la Grande dépression.
1934	La Loi des États-Unis sur les accords commerciaux réciproques confère à l'exécutif le pouvoir de mener des négociations tarifaires, ce qui conduit à la conclusion d'accords bilatéraux qui serviront de modèle au GATT.
1941	Le Président Franklin D. Roosevelt et le Premier Ministre Winston Churchill signent la Charte de l'Atlantique, dans laquelle ils s'engagent à « assurer ... à tous les États ... l'accès à la participation ... au commerce indispensable à leur prospérité économique ».
1944	De grandes conférences sont organisées pour jeter les bases de l'Organisation des Nations Unies (à Dumbarton Oaks) ainsi que du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale (à Bretton Woods).
1945	L'Organisation des Nations Unies est créée à la Conférence de San Francisco.
1947	Les 23 parties contractantes originelles du GATT concluent leurs négociations tarifaires.
1948	Le GATT entre provisoirement en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier ; la Charte de La Havane instituant une Organisation internationale du commerce est signée en mars mais elle n'entrera jamais en vigueur.

plus large, et enfin par la création d'une organisation internationale à part entière dans laquelle la plupart des pays du monde prennent des engagements dans des domaines très divers. Voilà une description simpliste qui fait abstraction des combats souvent difficiles menés aux niveaux national et international pour obtenir ces changements. En réalité, l'évolution a été plus irrégulière : les pays ont tantôt négocié et appliqué des accords historiques et tantôt rejeté ou abrogé ces accords. Ils ont tantôt élargi et tantôt réduit la gamme des questions visées par les accords commerciaux, et le transfert de l'initiative d'un dirigeant à un autre n'a jamais été rapide ni facile (tableau 2.1).

### *De l'abrogation des Corn Laws à l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale*

C'est seulement 56 ans après la mort d'Adam Smith et 23 ans après celle de David Ricardo que la Grande-Bretagne a fait un premier pas important pour traduire leurs idées en politiques publiques. Avant cela, Richard Cobden et d'autres esprits pratiques ont mené campagne d'abord pour l'abrogation des lois protectionnistes, puis pour la négociation d'accords commerciaux avec d'autres pays. Les Corn Laws visaient à protéger les producteurs de céréales du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande contre la concurrence des produits alimentaires importés

qui étaient meilleur marché. En raison des droits de douane élevés, le prix des céréales importées est devenu prohibitif, alors que la famine sévissait. Fabricant de calicot et membre du Parlement, Cobden a fait appel aux intérêts économiques des consommateurs et des exportateurs et aux convictions des pacifistes qui considéraient le libre-échange comme une étape cruciale vers la fin de la guerre en Europe.<sup>2</sup> Cette campagne, conjuguée aux effets de la Grande famine en Irlande, a abouti à l'abrogation des Corn Laws en 1846.

L'étape suivante a consisté à passer d'une libéralisation autonome à une libéralisation négociée. Les accords commerciaux européens de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle comportaient des clauses de la nation la plus favorisée (NPF) qui les reliaient en un réseau. La Grande-Bretagne avait refusé d'adopter le principe NPF avant d'assurer sa suprématie industrielle en Europe. Le Parlement avait rejeté un traité commercial conclu avec la France dans le cadre de la Paix d'Utrecht (1713) – la principale objection étant la clause NPF incluse dans ce traité. Il s'est écoulé 73 ans avant que Londres et Paris signent un nouvel accord prévoyant un traitement NPF : le Traité Eden-Rayneval de 1786. Mais cet instrument a vite été balayé par les guerres napoléoniennes. Les deux anciens antagonistes sont revenus à un véritable traitement NPF avec le Traité Cobden-Chevalier de 1860, après lequel la clause NPF est devenue la norme dans la plupart des accords commerciaux entre États européens. Ce traité de réduction tarifaire a ouvert la voie à une longue série d'accords bilatéraux qui ont établi ensemble une sorte de multilatéralisme réparti et séquentiel. Comme la plupart des pays participant au système accordaient le traitement NPF à la plupart des autres pays, les concessions qu'ils accordaient dans un accord commercial se répercutaient automatiquement dans l'ensemble du système.

Ce n'est que plus tard, avec le déclin de l'hégémonie britannique, que la discrimination est apparue. Londres a cimenté sa relation économique spéciale avec ses partenaires de l'empire et du Commonwealth au moyen d'arrangements négociés dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, et ce processus s'est accéléré avec l'effondrement de l'ordre ancien et l'éclatement de la Première Guerre mondiale. Dans les années 1930, le Royaume-Uni n'avait plus la puissance commerciale – et les États-Unis n'avaient plus la volonté politique – nécessaire pour jouer un rôle hégémonique. Lorsque Londres a négocié un ensemble de préférences impériales restrictives à la Conférence d'Ottawa en 1932, le coup porté au système commercial mondial a été presque aussi fort que lors de la promulgation de la Loi Hawley-Smoot aux États-Unis en 1930. Pour leur part, les États-Unis avaient dépassé leur ancienne puissance coloniale en termes de population et de potentiel économique et militaire avant la Première Guerre mondiale. Beaucoup pensaient qu'il leur incombait alors de reprendre le rôle joué auparavant par le Royaume-Uni, et parmi eux le Président Woodrow Wilson, mais ces attentes se sont heurtées aux dures réalités de la politique intérieure des États-Unis.

Le Président Wilson a défini les objectifs des États-Unis pour le monde de l'après-guerre dans les 14 points qu'il a proposés en 1918 comme base d'un accord de paix, dont l'ouverture des marchés était un élément essentiel.<sup>3</sup> Le troisième point appelait à la « [s]uppression dans la mesure du possible de toutes les barrières économiques et [à l']établissement de conditions commerciales égales entre toutes les nations consentant à la paix et s'associant en vue de son maintien ». Également fondées sur d'autres principes, tels que des « conventions de paix

publiques, publiquement préparées» (Point I) et la «liberté absolue de navigation sur les mers» – défendue en son temps par Grotian – (Point II), les propositions de Wilson donnaient le ton de la participation des États-Unis à la guerre et aux négociations de paix. Le Traité de Versailles, tout comme la Société des Nations qu'il a créée, était loin de répondre à l'objectif de Wilson et était particulièrement faible en matière de commerce. Les Alliés victorieux n'ont pas donné suite au Point III du Président Wilson, ni à la proposition de John Maynard Keynes qui souhaitait que les puissances centrales vaincues soient obligées d'adhérer à un accord commercial européen qui éliminerait les droits de douane sur le commerce régional pendant au moins dix ans, et que les Alliés adhèrent à cet arrangement volontairement.<sup>4</sup>

Même une question aussi simple que l'inclusion d'une clause NPF générale dans le traité a été difficile à négocier. L'Allemagne était obligée d'accorder le traitement NPF aux Alliés, qui n'étaient pas obligés de faire de même à son égard ni même entre eux. L'article 23 donnait seulement l'assurance vague que «les membres de la Société ... prendr[ai]ent les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société». Cet objectif limité a été compromis quand les États-Unis ont décidé de ne pas adhérer à la Société, quand deux grandes puissances (l'Allemagne et le Japon) l'ont quittée volontairement et une autre (l'Union soviétique) en a été expulsée<sup>5</sup> et du fait que les membres restants ont à plusieurs reprises démontré leur incapacité de négocier des accords significatifs. Les réalisations de la Société des Nations dans le domaine du commerce se sont limitées à plusieurs conférences portant sur ce que l'on appelle aujourd'hui la «facilitation des échanges», et à l'adoption de résolutions sans grande importance lors de conférences tenues à Bruxelles (1920), Gênes (1922) et Genève (1927).<sup>6</sup>

Bien qu'il se soit avéré inefficace, le Traité de Versailles a été jugé trop rigoureux par la majorité du Sénat des États-Unis, qui l'a rejeté. Ce rejet<sup>7</sup> a donné le ton de la diplomatie pour près de deux décennies, pendant lesquelles les États-Unis ont refusé d'exercer le leadership que la Grande-Bretagne avait assumé pendant près d'un siècle. Leur politique de longue date consistant à éviter les imbroglios extérieurs, qui s'est parfois traduite par du protectionnisme, de l'isolationnisme et même de la xénophobie, a rendu difficile l'adoption d'importants accords internationaux, et plus encore la promotion de ces accords. Et, tout comme la Grande-Bretagne avant eux, les États-Unis devaient adopter une nouvelle approche du principe NPF avant de pouvoir jouer un rôle dirigeant. Selon le principe de la réciprocité conditionnelle que les États-Unis défendaient depuis leur indépendance, les concessions accordées dans les rares traités de réduction tarifaire négociés par les présidents avant les années 1930 – et dans ceux plus rares encore dont le Sénat avait permis la ratification – étaient limitées aux partenaires directs et ne s'étendaient pas aux tierces parties. En 1923, les États-Unis ont déclaré qu'ils incluraient dorénavant une clause NPF inconditionnelle dans tous les traités commerciaux bilatéraux.

En promulguant la Loi Hawley-Smoot en 1930, le Congrès a enclenché la marche arrière. Cette loi, initialement destinée à aider les agriculteurs souffrant de mauvaises récoltes et de la Grande dépression, à l'instar des anciennes Corn Laws, a entraîné une augmentation des droits de douane sur un grand nombre de produits agricoles et industriels. De nombreux pays ont répondu par des mesures similaires, ce qui a déclenché une spirale de hausse des droits de douane et

conduit à une nouvelle contraction du commerce mondial. Le Président Franklin D. Roosevelt s'est efforcé de renverser la vapeur en usant du pouvoir que le Congrès lui avait conféré en vertu de la Loi de 1934 sur les accords commerciaux réciproques, qui autorisait le Président à négocier des accords de réduction tarifaire et à leur donner effet au moyen de décrets exécutifs, mais à cette époque, des alliances se dessinaient déjà à la veille de la Seconde Guerre mondiale. La plupart des accords commerciaux négociés par l'administration Roosevelt en vertu de cette loi ont été conclus avec des partenaires Alliés d'Europe et des Amériques.

### *Accords conclus pendant la guerre, OIC et GATT*

Le système commercial moderne est sorti des ruines de la Seconde Guerre mondiale. Il a été créé principalement par le Royaume-Uni et les États-Unis. Certains des problèmes qui avaient affecté la politique des États-Unis après la Première Guerre mondiale sont réapparus lors de la Seconde, mais les administrations Roosevelt (1933-1945) et Truman (1945-1952) étaient mieux à même de les gérer. Dès le début de la guerre, le gouvernement des États-Unis a engagé une série de réunions interinstitutionnelles, public-privé et anglo-américaines afin d'examiner les problèmes et les solutions possibles dans l'ordre économique de l'après-guerre.<sup>8</sup> En s'appuyant sur les accords commerciaux bilatéraux négociés par les États-Unis depuis 1934, les négociateurs britanniques et américains ont défini dans les grandes lignes une vision commune des fondements et de la structure d'une éventuelle organisation internationale consacrée à la libéralisation du commerce.

Ce faisant, ils ont conclu deux accords provisoires qui ont permis de faire avancer l'agenda commercial. Le quatrième point de la Charte de l'Atlantique de 1941 disposait que les signataires « s'efforcer[ai]ent, tout en respectant comme il se [devait] leurs obligations existantes, d'assurer, sur un pied d'égalité, à tous les États, grands et petits, vainqueurs ou vaincus, l'accès et la participation, dans le monde entier, au commerce et aux matières premières indispensables à leur prospérité économique ». L'accord de prêt-bail de 1942, par lequel les États-Unis et le Royaume-Uni ont fixé les modalités de l'aide accordée par les États-Unis pendant la guerre, disposait, à l'article VII, que les deux pays chercheraient à conclure un accord, ouvert à la participation de tous les pays de même sensibilité, en vue de l'élimination de toutes les formes de traitement discriminatoire dans le commerce international et de la réduction des droits de douane et des autres obstacles au commerce. Ces engagements de principe ont conduit à trois conférences économiques et politiques avec les autres gouvernements alliés : la Conférence de Bretton Woods (juillet 1944), qui a créé le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, la Conférence de Dumbarton Oaks (août-octobre 1944), qui a donné naissance à l'Organisation des Nations Unies, et la Conférence de la Havane (novembre 1947-mars 1948), qui a élaboré la Charte de La Havane instituant une Organisation internationale du commerce (OIC).

L'initiative formelle est arrivée trois mois après la fin des hostilités, avec la publication, en décembre 1945, par le Département d'État des États-Unis, d'un projet de Charte pour une Organisation internationale du commerce des Nations Unies. En 7 chapitres et 79 articles, ce projet prévoyait la création d'une OIC chargée de réduire les droits de douane et éliminer les contingents et les préférences, de discipliner l'utilisation des autres instruments commerciaux et de traiter de



questions aussi diverses que les droits des travailleurs, le boycott, le contrôle des changes, les subventions, les pratiques commerciales restrictives et les accords de produits. Il faudrait deux années de plus pour que, à l'issue de négociations préparatoires au Royaume-Uni puis de négociations à Cuba, le projet des États-Unis devienne la Charte de La Havane, restée lettre morte.

La Charte de La Havane proposait des règles concernant de nombreuses questions commerciales. Elle établissait non seulement un principe NPF inconditionnel pour tous les signataires, mais aussi des disciplines sur des questions allant des procédures de règlement des différends à la politique en matière d'investissement et de concurrence, en passant par les préférences économiques accordées aux pays en développement. En 1947, à Genève, les négociateurs ont élaboré le GATT à titre de mesure provisoire (voir le tableau 2.2). Les dispositions de fond du GATT, tout comme le projet de Charte de l'OIC, s'inspiraient principalement des clauses types des accords conclus au titre de la Loi sur les accords commerciaux réciproques.<sup>9</sup> Le GATT était fondé sur les principes du traitement NPF et du traitement national inconditionnels; il contenait des dispositions relatives à d'autres questions commerciales et établissait de façon assez vague une procédure de règlement des différends entre les parties contractantes, mais il s'agissait pour le reste d'une version réduite de la Charte (voir l'appendice 2.1).

**Tableau 2.2. Principaux événements entre le premier Cycle de Genève et le début du Cycle d'Uruguay**

1947	L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) est négocié avec 23 parties contractantes originelles. Les pays réduisent les droits de douane sur de nombreux produits lors du premier cycle de négociations du GATT (Genève).
1949	Le deuxième cycle de négociations du GATT (Ancey) aboutit à des réductions tarifaires et à dix nouvelles accessions, ainsi qu'à l'adoption de l'accord de Florence sur les biens culturels, négocié conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).
1950	Le Président Truman retire le projet de Charte de La Havane des débats du Congrès. Le troisième cycle de négociations du GATT (Torquay) a lieu.
1954-1955	La tentative d'établissement d'une organisation de coopération commerciale pour remplacer le GATT échoue en raison de l'opposition du Congrès des États-Unis.
1956	Quatrième cycle de négociations du GATT (Genève).
1960-1962	Le cinquième cycle de négociations du GATT (négociations Dillon) porte principalement sur des questions concernant la création de la Communauté économique européenne et son Tarif extérieur commun.
1964	La première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a lieu, créant un potentiel rival du GATT en tant qu'enceinte de négociation sur les questions relatives au commerce Nord-Sud.
1964-1967	Le sixième cycle de négociations du GATT (Négociations Kennedy) aboutit à la fois à des réductions tarifaires et à quelques accords non tarifaires. Les États-Unis ne ratifient pas le code antidumping ni le code de l'évaluation en douane.
1973-1979	Le septième cycle de négociations du GATT (Tokyo Round) aboutit à des réductions tarifaires et à plusieurs accords non tarifaires.
1974	Le Congrès des États-Unis accorde pour la première fois le pouvoir de négociation accélérée, précurseur de l'engagement unique garantissant qu'il traitera les résultats du cycle suivant rapidement et en bloc.
1975-1985	Le Groupe consultatif des 18 (qui deviendra plus tard le Groupe consultatif des 22) fait office de conseil exécutif du GATT.
1982	Lors d'une conférence ministérielle du GATT, les États-Unis ne parviennent pas à convaincre leurs partenaires de lancer un cycle consacré aux nouvelles questions relatives aux services, à l'investissement et aux droits de propriété intellectuelle.
1986	Après quatre années de tractations et de prénégociations, le Cycle d'Uruguay est lancé.

L'OIC n'a jamais vu le jour car le Congrès des États-Unis n'a pas approuvé la Charte de la Havane. En 1948, le Président Truman avait demandé au Congrès d'adopter une résolution approuvant la Charte, mais il a retiré cette demande après deux années d'inaction législative. Le GATT, qui était censé être temporaire, s'est alors substitué à l'OIC, et cette fâcheuse expérience a façonné les perceptions et les attentes des négociateurs pour les décennies suivantes. Hormis une tentative infructueuse, de 1954 à 1955, pour remplacer le GATT provisoire et incomplet par une Organisation de coopération commerciale, qui a pris fin quand il est devenu évident que le Congrès des États-Unis n'approuverait pas les réformes proposées,<sup>10</sup> les négociateurs ne voulaient pas provoquer le Capitole en proposant de corriger les faiblesses institutionnelles du GATT.

## Le Cycle d'Uruguay et la transformation du système commercial

Au début des années 1990, il restait peu de diplomates qui se souvenaient personnellement de cet échec, mais celui-ci était bien présent dans la mémoire institutionnelle. C'est pourquoi de nombreuses parties contractantes du GATT ont réagi avec incrédulité quand le Canada et la Communauté européenne ont commencé à émettre l'idée d'une organisation « mondiale », ou, comme le préféraient les Européens, d'une organisation « multilatérale » du commerce. Si le Congrès des États-Unis avait empêché le pays d'adhérer à l'OIC et, avant cela, à la Société des Nations, pourquoi s'attendre à ce que cette nouvelle proposition ait plus de succès ? Certains négociateurs américains partageaient ce scepticisme, mais d'autres ont fini par considérer que la création d'une nouvelle institution était un prix que le Congrès pourrait accepter de payer si, en contrepartie, les États-Unis obtenaient l'essentiel de ce qu'ils souhaitaient sur les nouvelles questions comme les droits de propriété intellectuelle et les services.

Lancées en septembre 1986 pour durer quatre ans, les négociations du Cycle d'Uruguay se sont poursuivies jusqu'en décembre 1993 et ont été formellement conclues en avril 1994, à la Conférence ministérielle de Marrakech (voir le tableau 2.3). Ce cycle a transformé la nature du système commercial multilatéral, le remplacement du GATT par l'OMC n'étant qu'un aspect de cette transformation. Ce qui est remarquable à propos du Cycle d'Uruguay, c'est que non seulement les ambitions étaient grandes dès le début, mais elles n'ont fait que croître jusqu'à la fin des négociations. Lorsqu'ils ont quitté Punta del Este en 1986, les négociateurs étaient déjà convenus non seulement d'engager les négociations habituelles sur l'accès aux marchés, mais aussi d'aborder des questions entièrement nouvelles et de réformer le système de règlement des différends. Entre ce moment et la Conférence ministérielle de Marrakech en 1994, ils ont revu à la hausse leurs objectifs déjà ambitieux. D'un point de vue institutionnel, la portée des négociations a été élargie principalement de trois façons, quand il a été décidé non seulement de revoir le fonctionnement du GATT mais de créer en lieu et place une organisation internationale entièrement nouvelle, d'établir un mécanisme d'examen des politiques commerciales allant bien au-delà de ce que nombre de parties contractantes considéraient comme possible ou souhaitable et de redéfinir l'engagement unique pour en faire une règle concernant non plus la chronologie des négociations, mais la substance des engagements pris par les pays.

**Tableau 2.3. Principaux événements du Cycle d'Uruguay**

1986	Le huitième cycle de négociations du GATT (Cycle d'Uruguay) est lancé en septembre à Punta del Este.
1988	Un examen à mi-parcours du Cycle d'Uruguay est entrepris à la Conférence ministérielle de Montréal en décembre et doit être achevé au mois d'avril suivant. Il aboutit à une « première récolte » d'accords sur des questions institutionnelles et de fond.
1990	Reprenant les idées lancées par le Canada, l'Union européenne propose de créer une Organisation multilatérale du commerce (OMC). La Conférence ministérielle tenue à Bruxelles en décembre est censée clore le Cycle d'Uruguay, mais elle aboutit à une impasse.
1991	Achevé en décembre, le projet Dunkel d'acte final du Cycle d'Uruguay comprend une charte pour l'Organisation multilatérale du commerce proposée.
1992	Réunis en novembre à Blair House, à Washington, D.C., les États-Unis et l'Union européenne font un grand pas en avant sur l'agriculture.
1993	En juillet, les pays de la « Quadrilatérale » (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne) s'entendent sur un accord sur l'accès aux marchés lors d'un sommet du G-7 à Tokyo. En décembre, la plupart des négociations sont achevées.
1994	Les accords du Cycle d'Uruguay sont signés à Marrakech, au Maroc. Nombre d'entre eux font partie d'un engagement unique.

À certains égards, la transition entre le GATT et l'OMC s'est faite graduellement pendant toute la durée du Cycle et non brusquement à la fin. Par exemple, le mécanisme d'examen des politiques commerciales, adopté par les Membres en tant que « première récolte », était pleinement opérationnel six ans avant que l'OMC ne voie le jour. Autre innovation importante, la transformation de l'engagement unique s'est faite tout au long du Cycle sans qu'aucune décision formelle ne soit adoptée. Le renforcement du rôle du Directeur général de l'OMC qui a plus de visibilité qu'un Directeur général du GATT, a été un autre changement majeur. La fonction dépend en grande partie de la personne qui l'exerce, et Peter Sutherland – dernier Directeur général du GATT et premier Directeur général de l'OMC – a redéfini le rôle et les liens entre le cabinet et les principaux Membres, d'une manière que lui a donné, à lui et à ses successeurs, une plus grande marge de manœuvre dans la conduite des négociations.

Quoi qu'il en soit, c'est Arthur Dunkel (voir l'appendice biographique, page 611), et non M. Sutherland qui était Directeur général au début du Cycle et celui-ci a joué un rôle crucial dans le lancement et l'avancement de ces négociations. M. Dunkel a défendu le nouveau cycle à un moment où l'on s'inquiétait de plus en plus de voir les grands pays pratiquer le protectionnisme et la rétorsion au détriment du système et de leur propre économie. Tout au long du Cycle, l'une des priorités de M. Dunkel a été de renforcer le rôle de surveillance du GATT, et en particulier de son Secrétariat, en le dotant d'un mécanisme d'examen des politiques commerciales permettant de limiter la protection par la transparence et la pression des pairs.<sup>11</sup> Dans le nouveau système, le Secrétariat a été élargi et renforcé, mais cela semble avoir été accessoire pour M. Dunkel. S'il avait été un bâtisseur d'empire, il aurait proposé avec enthousiasme de créer une institution entièrement nouvelle mais, au contraire, il a d'abord considéré que la proposition de créer l'OMC détournait l'attention de l'achèvement du Cycle. Il préférerait relier ensemble les différentes parties du Cycle d'Uruguay au moyen d'un nouveau protocole, sans modifier la structure fondamentale du GATT.

Les ambitions de M. Dunkel lui-même pour le Cycle restaient donc dans certaines limites, mais celles de certaines parties contractantes étaient bien plus grandes. Les États-Unis, par

exemple, souhaitaient élargir le système commercial bien au-delà des droits de douane et des autres questions traditionnelles relatives au commerce des marchandises. Ces ambitions étaient claires d'emblée et la Déclaration ministérielle sur les négociations d'Uruguay<sup>12</sup> qui a lancé le Cycle précisait que les négociations porteraient effectivement sur les droits de propriété intellectuelle, l'investissement et les services (mais ces derniers n'ont été pleinement intégrés dans le Cycle qu'à la fin). L'intérêt du Canada et de l'Europe pour la création d'une institution entièrement nouvelle n'est apparu que quatre ans après le début du Cycle, à peu près au moment où il devait être conclu, mais le Cycle a finalement duré deux fois plus longtemps que ce qui avait été prévu à Punta del Este. Dans la seconde moitié du Cycle, les parties contractantes ont modifié le système en convenant non seulement d'élargir le champ des questions traitées, mais aussi d'exiger que tous les pays adoptent tous les accords négociés durant le Cycle, de lier tous les accords ensemble en un système de règlement des différends unifié et de tout placer sous l'égide d'une nouvelle organisation internationale.

### ***Extension du champ d'application : les nouvelles questions relatives au commerce***

Peut-être plus que tout autre changement, c'est l'extension du champ d'application des règles commerciales qui distingue l'OMC du GATT. Certains des accords négociés lors du Cycle d'Uruguay développaient légèrement ce qui figurait déjà dans le GATT de 1947 ou dans les accords des cycles antérieurs, en particulier ceux qui avaient trait au commerce transfrontières des marchandises (s'agissant, par exemple, des obstacles sanitaires et phytosanitaires et des obstacles techniques au commerce), tandis que d'autres accords portaient sur des questions entièrement nouvelles, dont les plus importantes étaient les services, les droits de propriété intellectuelle et l'investissement. C'est principalement en raison de cette extension du champ d'application que les pays ont décidé, lors du Cycle d'Uruguay, d'établir une organisation entièrement nouvelle, une réforme institutionnelle étant jugée nécessaire pour faire en sorte que les nouvelles questions et les nouveaux accords soient tous soumis aux mêmes règles en matière de règlement des différends.

L'ajout de nouvelles questions lors du Cycle d'Uruguay, et la création d'une nouvelle institution pour les administrer pourraient être perçus comme un retour aux objectifs originels de l'OIC. Cela n'était pas une intention déclarée des négociateurs, d'autant que nombre d'entre eux n'étaient pas encore nés au moment de la Conférence de La Havane, et que la Charte de La Havane était lettre morte bien avant la Conférence de Punta del Este. Il est cependant intéressant de noter que certaines des anciennes questions ont tardé à disparaître. Ce point est développé à l'appendice 2.1, où les questions sont classées selon leur traitement dans le cadre de l'OIC, du GATT et de l'OMC. La première catégorie comprend les questions communes à chacun des trois systèmes. Parmi les éléments de l'OIC repris par le GATT puis par l'OMC figurent les principes fondamentaux du traitement NPF et du traitement national ainsi que les disciplines concernant, par exemple, les arrangements quantitatifs, le commerce d'État et les exceptions générales. Viennent ensuite cinq questions traitées dans le cadre de l'OIC et de l'OMC, mais pas dans le GATT de 1947 – ou de façon moins approfondie –, notamment deux questions particulièrement importantes : l'investissement et les marchés publics.<sup>13</sup> Par ailleurs, quatre questions sont

sensiblement plus développées dans les Accords de l'OMC que dans le cadre de l'OIC et du GATT (services audiovisuels, droits antidumping et droits compensateurs, sauvegardes et indications géographiques) et, s'agissant de quatre autres – dont les plus importantes nouveautés du Cycle d'Uruguay –, l'OMC est allée là où les négociateurs de l'OIC et du GATT ne s'étaient pas aventurés (agriculture, droits de propriété intellectuelle, règles d'origine et services). Restent tout de même cinq sujets sur lesquels les auteurs de la Charte de La Havane se sont montrés plus audacieux que leurs successeurs du Cycle d'Uruguay. Outre l'emploi, l'inflation et la déflation ainsi que les accords de produits, il s'agit de deux questions centrales que les pays développés ont souvent proposé de négocier à l'OMC mais qui ont été complètement abandonnées (droits des travailleurs) ou abordées de manière provisoire seulement (politique de la concurrence).

Les nouvelles questions les plus importantes abordées dans le Cycle d'Uruguay ne figuraient ni dans la Charte de La Havane ni dans le GATT. L'une était l'agriculture, sujet qui avait été exclu du GATT dans les années 1950 et sur lequel les discussions avaient échoué lors des Négociations Kennedy (1962-1967). Les négociateurs ont réintégré l'agriculture dans le système au cours du Cycle d'Uruguay, les pays ayant pris des engagements concernant non seulement l'accès aux marchés, mais aussi les subventions à la production et à l'exportation. Les autres grandes nouveautés du Cycle d'Uruguay concernaient les services et les droits de propriété intellectuelle : avec l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), un vaste domaine d'activité économique a été placé sous la juridiction de l'OMC et, avec l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC), un large corpus de règles internationales est devenu opposable dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC.

Ces deux accords s'étaient heurtés à l'opposition de grands pays en développement, comme le Brésil et l'Inde, qui craignaient que la prédominance des pays industrialisés dans le domaine des services submerge leur économie et menace leur capacité de contrôler des activités sensibles comme les communications. Ce n'est qu'au prix de grands efforts et de nombreuses menaces que la question a pu être abordée dans le Cycle d'Uruguay. Quant aux droits de propriété intellectuelle, il a été reconnu d'emblée que c'était une question sur laquelle les intérêts des pays développés et des pays en développement divergeaient. L'Accord sur les ADPIC a finalement été inclus dans le paquet final, ce que les pays en développement et même certains pays développés n'ont pas tardé à regretter. L'ajout des questions relatives à l'investissement était potentiellement aussi important que celui des services et de la propriété intellectuelle, mais, dans la pratique, l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC) a été moins ambitieux ou moins substantiel que l'AGCS ou que l'Accord sur les ADPIC. L'inclusion de cette question dans le Cycle d'Uruguay était « le résultat d'une initiative de dernière minute de la part des Américains dans le cadre de la Commission préparatoire » (Paemen et Bensch, 1995 : 86). C'était l'inverse de ce qui allait se produire lors du Cycle de Doha. En 1986, les négociateurs ont d'abord accordé peu d'attention à cette question mais ils ont finalement conclu un accord (quoique faible) ; en revanche, deux décennies plus tard leurs successeurs ont longuement débattu de la question de l'investissement avant de la retirer des négociations.

### *Un nouveau mode de conduite des négociations : l'engagement unique*

Non seulement les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont conclu plus d'accords que leurs prédécesseurs, mais ils ont aussi modifié les règles régissant l'adoption des accords par les pays. Il a été décidé que les pays ne pourraient plus choisir « à la carte » en acceptant certains accords et pas d'autres. Alors que le Tokyo Round offrait un self-service, le Cycle d'Uruguay proposait à tous les participants un menu à prix fixe.

L'engagement unique, tel qu'il a été interprété, représente une rupture majeure par rapport à la pratique antérieure consistant à négocier des accords séparés, approche suivie de longue date dans le système du GATT. L'un des premiers exemples de cette pratique est la Déclaration donnant effet aux dispositions de l'article XVI, paragraphe 4, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, accord sur les subventions à l'exportation entré en vigueur en 1962 mais adopté par seulement 17 des 42 pays qui étaient alors parties contractantes au GATT. Les avantages découlant de cet accord ont été étendus à tous les pays sur une base NPF. Les Négociations Kennedy et le Tokyo Round ont produit des résultats plus significatifs car ils ont abouti à l'adoption d'un beaucoup plus grand nombre d'accords importants par un nombre variable de parties contractantes. Parmi les nombreux accords indépendants conclus dans ces négociations figurent le Code antidumping et le Code de l'évaluation en douane des Négociations Kennedy et les accords du Tokyo Round relatifs aux marchés publics et au commerce des aéronefs civils.

À la fin de son existence, le GATT comptait 128 parties contractantes, mais les signataires des codes du Tokyo Round étaient beaucoup moins nombreux, allant de 13 pour l'Accord sur les marchés publics à 47 pour l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Steger, 2000 : 141). Le refus de certains pays d'adopter ces accords a suscité une irritation croissante parmi les responsables des pays développés, selon lesquels ces pays profitaient du système sans aucune contrepartie. Cette irritation s'est traduite, par exemple, par la décision des États-Unis de ne pas accorder l'un des avantages du Code des subventions du Tokyo Round aux pays qui n'avaient pas signé cet accord.<sup>14</sup>

La signification de l'engagement unique a changé au cours du Cycle d'Uruguay. La première disposition s'y rapportant figurait dans la Déclaration ministérielle de Punta del Este (1986), dont le paragraphe I.B.2) disposait que « [l]es négociations ser[ai]ent considérées comme un tout, tant en ce qui concerne leur lancement que leur conduite, ainsi que la mise en œuvre de leurs résultats ». L'« engagement unique » n'était pas défini ailleurs dans la Déclaration. Il était entendu qu'il s'agissait uniquement du mode de conduite du Cycle lui-même : toutes les questions seraient négociées simultanément et rien ne serait convenu sur un sujet tant que tout ne serait pas convenu sur tous les sujets.<sup>15</sup> Dans les dernières années du Cycle, il a cependant été convenu, d'abord parmi les pays de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne), puis parmi toutes les parties contractantes au GATT, que l'expression désignait non seulement le déroulement des négociations, mais aussi l'indivisibilité du paquet final : tous les Membres de l'OMC seraient obligés d'adopter tous les accords conclus au cours du Cycle,<sup>16</sup> ainsi que certains accords conclus lors du cycle précédent (le Tokyo Round).<sup>17</sup>

La nouvelle signification de l'engagement unique a résulté de préoccupations identiques à celles qui ont conduit à la création de l'OMC. Comme nous le verrons plus loin, la principale raison pour laquelle les négociateurs canadiens et européens ont proposé de créer une nouvelle institution était qu'ils craignaient que le système du GATT soit trop faible, fragmenté et provisoire pour permettre l'adoption et l'application de disciplines sur les nouvelles questions. Les mêmes craintes ont amené les négociateurs des États-Unis à proposer un arrangement tout aussi important mais moins complet d'un point de vue institutionnel, selon lequel les nombreux accords commerciaux alors en cours de négociation seraient rassemblés en un paquet unique. Cette approche « protocolaire » ne nécessitait pas une nouvelle institution. Les négociateurs américains ont commencé à plaider pour un « Accord intégré » quelques mois seulement après que le Canada et la Communauté européenne eurent proposé de créer une nouvelle institution (voir ci-dessous). En effet, le 21 septembre 1990, ils ont présenté une note informelle intitulée « Ending the Uruguay Round and Implementation of the Results » (Achever le Cycle d'Uruguay et mettre en œuvre les résultats), dans laquelle les États-Unis réitéraient leur mécontentement quant à l'approche « à la carte » suivie par les pays en développement dans la mise en œuvre du Tokyo Round, indiquant qu'une approche identique dans le cadre du Cycle d'Uruguay ne « respecterait pas pleinement la décision figurant dans la Déclaration ministérielle de Punta del Este » (selon laquelle le Cycle devrait être un « engagement unique »).<sup>18</sup> La note informelle indiquait que ces problèmes pouvaient « être traités efficacement au moyen d'une décision d'intégrer les résultats du Cycle d'Uruguay et l'Accord général existant dans un nouvel accord » qui, « pour les besoins de la discussion, ... pourrait être appelé l'« Accord intégré » ». <sup>19</sup> Plus précisément :

Selon l'approche de l'Accord intégré, l'Accord général serait intégralement préservé dans la mesure où ses dispositions ne faisaient pas l'objet de négociations et d'accords dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Dans les cas où les dispositions existantes du GATT faisaient l'objet de négociations sur le fond (par exemple, les règles sur les subventions, l'antidumping, les sauvegardes, l'agriculture, le règlement des différends, etc.), il serait convenu que les dispositions existantes du GATT seraient entièrement remplacées par les dispositions des nouveaux accords. Dans d'autres domaines des négociations, des dispositions supplémentaires seraient insérées dans l'Accord intégré.<sup>20</sup>

De cette manière, l'ensemble des résultats du Cycle serait regroupé en un seul protocole. Les négociateurs des États-Unis ont défendu des variantes de cette formule dans les dernières années du Cycle. Ils ont parfois présenté cette nouvelle signification de l'engagement unique comme une alternative à la création d'une nouvelle institution, mais ils ont fini par accepter que l'engagement unique soit un complément de l'OMC.

L'engagement unique est devenu l'un des aspects les plus controversés du système de l'OMC. Le résultat ambitieux du Cycle d'Uruguay lui a été largement attribué, mais plus tard, nombre d'analystes et de négociateurs lui ont imputé les rigidités apparues dans le Cycle de Doha. Un ancien négociateur des États-Unis, Andrew Stoler (voir l'appendice biographique, page 630), a dit regretter *a posteriori* ce changement, qu'il considérait comme « notre plus grande erreur » dans le Cycle (Stoler, 2008 : 1). « En vérité, le texte [de la Déclaration ministérielle de Punta del



Este] avait une intention tout à fait opposée », a-t-il fait observer, mais, en 1993, « les pays de la Quadrilatérale ont décidé qu'ils pourraient tirer parti de la création de l'Organisation multilatérale du commerce (plus tard l'OMC) pour contraindre les autres participants au Cycle d'Uruguay à accepter une interprétation différente de l'engagement unique ». Le juriste John H. Jackson (voir l'appendice biographique, page 616), mieux placé que quiconque pour revendiquer la paternité de l'OMC (voir plus loin), est du même avis. « L'engagement unique était une grave erreur », s'est-il rappelé par la suite, car il a « réellement créé certains des problèmes que nous rencontrons dans le système commercial. Qui plus est, un engagement unique total n'était pas vraiment nécessaire ».<sup>21</sup> Toutefois, les critiques de l'engagement unique ne se sont multipliées que bien après le début du Cycle de Doha, et, (comme nous le verrons au chapitre 9), les avantages et les inconvénients de cette approche des négociations suscitent toujours un vif débat entre ses partisans et ses détracteurs.

Ce changement a sans doute été l'une des plus importantes décisions prises durant le demi-siècle d'existence du GATT, et pourtant il n'a jamais été formellement approuvé ni consigné dans un document. Vu l'acharnement avec lequel de nombreux pays en développement se sont opposés à l'inclusion des nouvelles questions pendant les tractations qui ont précédé le lancement du Cycle, l'apparente facilité avec laquelle on est passé du facultatif à l'obligatoire est vraiment surprenante. Ce revirement pourrait s'expliquer par le fait qu'il reflétait l'acceptation générale, à l'époque, des idées procommerce et promarché qui étaient résumées sous l'appellation de consensus de Washington. Une autre explication, complémentaire, y voit une conséquence de la politique de la force. Bien que la Quadrilatérale ait perdu de sa puissance pendant toute la période de l'après-guerre, certains pensent qu'elle avait plus d'influence sur les pays en développement au début des années 1990 qu'à la fin des années 1970. Selon ce raisonnement, l'ancienne approche « à la carte » du Tokyo Round était le résultat d'une négociation conflictuelle qui a tourné à l'avantage des pays en développement. Bien que « certains hauts fonctionnaires américains chargés des questions commerciales ... aient menacé de se retirer du GATT et de conclure les accords sur une base non-NPF dans le cadre d'un nouveau système « GATT-Plus », cette option a été écartée par le Département d'État qui « ne voulait pas risquer une plus grande aliénation ou « CNUCEDisation » des pays en développement dans un monde bipolaire » (Barton *et al.*, 2006: 65). À l'inverse, après la Guerre froide, les États-Unis et la Communauté européenne étaient davantage en position de force dans les négociations, ce qui leur a permis de poursuivre l'objectif d'un engagement unique strict obligeant tous les pays à adopter tous les accords conclus dans le Cycle d'Uruguay.

### ***Respect des règles : le règlement des différends***

Des règles plus nombreuses exigent plus de moyens pour les faire respecter et, à cet égard également, le Cycle d'Uruguay a produit une innovation importante, avec le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui allait bien au-delà des règles assez lâches du GATT, ce qui a rendu le système beaucoup plus strict et a encouragé les pays à déposer beaucoup plus de plaintes les uns contre les autres. Le système de règlement des différends du GATT était fondé sur les termes ambigus de l'article XXIII du GATT, qui disposait que si une partie estimait que les politiques d'un autre pays annulaient ou compromettaient ses avantages commerciaux, elle devait

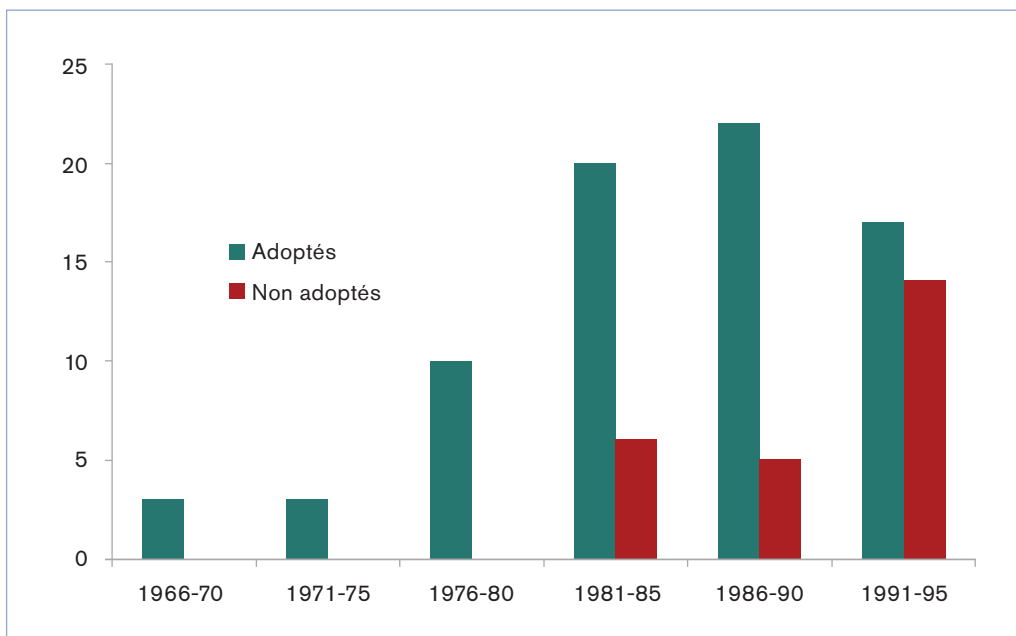


d'abord engager des consultations avec ce pays. Si les deux pays ne parvenaient pas à régler la question dans un délai raisonnable, celle-ci pouvait être portée devant le GATT pour le règlement du différend. L'article XXIII ne définissait pas précisément la procédure à suivre, mais un système centré sur des groupes d'experts est apparu dans les premières années du GATT. La structure institutionnelle du GATT n'était pas équipée pour trouver et faire appliquer des solutions définitives. Les problèmes se sont multipliés quand la portée du GATT a été élargie sans que le pouvoir de l'institution soit renforcé en conséquence, aucun des codes spéciaux du Tokyo Round n'établissant des règles identiques pour le règlement des différends.

Au début des années 1980, une série de différends profonds entre les États-Unis et l'Union européenne sur le commerce des produits agricoles, les lois fiscales et d'autres questions a menacé d'affaiblir l'adhésion au système lui-même. Les procédures du GATT étaient de plus en plus considérées comme longues et pesantes, notamment parce que les participants avaient de nombreuses possibilités de les ralentir ou de les bloquer purement et simplement. Dans le cadre de ce système, le Conseil du GATT devait parvenir à un consensus pour décider de créer un groupe spécial et aussi pour adopter les décisions rendues par celui-ci. Par conséquent, le défendeur avait un véritable droit de veto qui lui permettait de bloquer n'importe quelle étape du processus: il pouvait s'opposer à l'établissement d'un groupe spécial, rejeter tel ou tel membre ou retarder une enquête. Même après qu'une décision avait été rendue, une partie contractante, généralement le défendeur mais parfois le plaignant, pouvait empêcher l'adoption du rapport du groupe spécial.

Deux des problèmes les plus épineux, dans les dernières années du GATT, étaient liés au fait que les pays pouvaient bloquer les groupes spéciaux et que, de ce fait, les États-Unis avaient pris l'habitude d'agir unilatéralement pour faire respecter leurs droits. La figure 2.1 montre que, si le nombre de différends a augmenté à la fin de la période du GATT, il en a été de même du nombre d'affaires dont les résultats ont été bloqués. Par exemple, entre 1971 et 1975, seuls trois rapports de groupes spéciaux ont été établis et les trois ont été adoptés. L'adoption de réformes intérimaires pendant le Cycle était largement perçue comme le paiement d'un «acompte» au regard de l'ensemble de textes plus large alors en cours de négociation, les Ministres étant convenus, à la Conférence ministérielle de 1988 (une décision allait suivre en 1989) que l'établissement de groupes spéciaux et l'approbation de leur mandat seraient quasi automatiques (c'est-à-dire soumis à la règle du consensus inverse). Toutefois, si l'on avait réglé la question du début des procédures, on n'avait pas réglé celle de la manière dont elles se terminaient et, de fait, les choses ont empiré à cet égard. Entre 1991 et 1995, près de la moitié des rapports de groupes spéciaux n'ont pas été adoptés.

Cette multiplication des plaintes et des échecs a encouragé les États-Unis à chercher des solutions unilatérales à leurs différends. On ne saurait exagérer l'importance que les autres participants au Cycle d'Uruguay, pays développés et pays en développement, accordaient à l'arrêt de leur pratique consistant à définir et à faire respecter leurs droits selon leurs propres lois de «réciprocité» (c'est-à-dire de rétorsion) plutôt que dans le cadre du GATT. Au début des années 1980, la principale loi de réciprocité des États-Unis était l'article 301 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur, qui autorisait le Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR) à menacer d'imposer et à imposer, en cas de besoin, des

**Figure 2.1.** Rapports de groupes spéciaux du GATT, 1966-1995

Source : Calculs de l'auteur d'après World Trade Law, « GATT Dispute Settlement and Working Party Reports ».

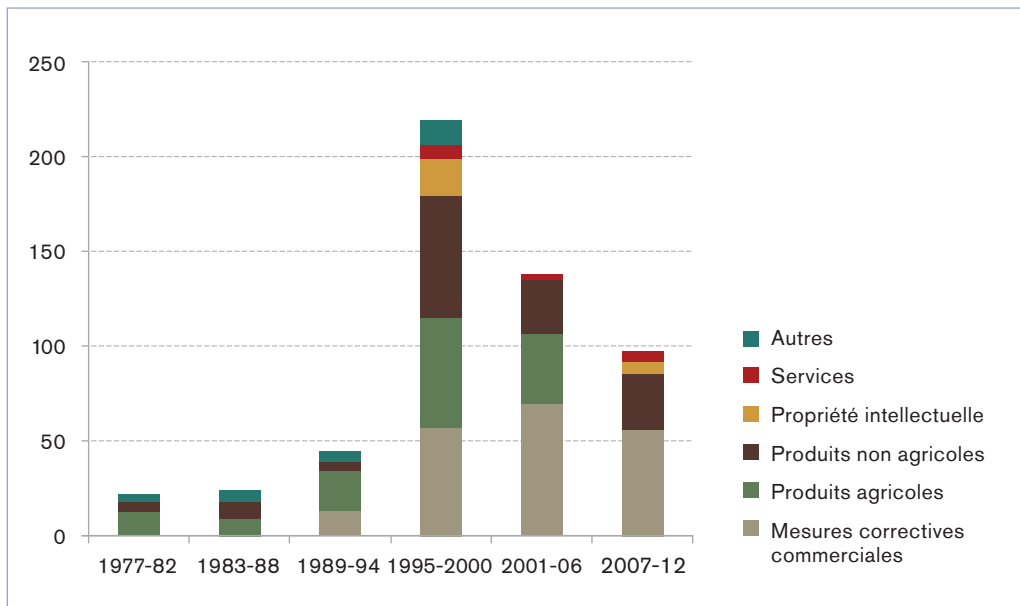
mesures de rétorsion à l'encontre des pays qui violaient les droits des États-Unis. Les droits en question étaient des droits auto-proclamés, qui existaient seulement dans la législation des États-Unis mais pas dans les accords conclus jusqu'alors dans le cadre du GATT, notamment dans les domaines des services, de l'investissement et des droits de propriété intellectuelle. En 1984 et 1988, le Congrès a approuvé des lois sur le commerce qui complétaient l'article 301 par d'autres textes du même genre, en particulier un article « Super 301 » établissant une procédure annuelle permettant à l'USTR d'engager d'office une procédure et un article « Spécial 301 » consacré spécifiquement aux moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle. Lorsque les pays sont convenus de lancer le Cycle d'Uruguay, en 1986, les États-Unis avaient imposé ou menacé d'imposer des mesures de rétorsion à l'encontre de nombreux pays en vertu de ces lois. Ces actions étaient contraires à l'esprit et peut-être même à la lettre de la loi, mais les faiblesses que les États-Unis reprochaient au système juridique du GATT leur permettaient aussi d'empêcher les autres pays de faire déclarer illégale leur loi de réciprocité par un groupe spécial du GATT.

Le système de règlement des différends de l'OMC permet de remédier aux faiblesses des règles du GATT et à la force excessive des lois des États-Unis. Un pays ne peut plus individuellement empêcher l'établissement d'un groupe spécial ou l'adoption de son rapport. Ces changements ont amené les États-Unis à renoncer à leur politique de réciprocité lors de la conclusion du Cycle d'Uruguay. À de rares exceptions près, notamment dans les affaires concernant les quelques pays qui ne font pas encore partie de l'OMC, les États-Unis sollicitent désormais l'Organe de règlement

des différends (ORD) au lieu d'agir unilatéralement en vertu de l'article 301 et des dispositions connexes. L'article 301 peut toujours servir de base juridique à l'imposition de sanctions par le Président dans les cas où les États-Unis auraient gain de cause devant l'ORD et décideraient d'imposer des mesures de rétorsion, mais en ce sens, ce n'est plus un substitut, mais un complément du système multilatéral de règlement des différends.<sup>22</sup>

Les résultats du Cycle d'Uruguay ont donné lieu à une forte augmentation du nombre de différends soulevés par les Membres entre eux, mais cela tient peut-être plus à la modification des règles qu'à l'ajout de nouvelles questions. C'est ce qui ressort de la figure 2.2, qui montre les principales questions en jeu dans les plaintes déposées dans les dernières années du GATT et dans les 18 premières années de l'OMC. L'augmentation du nombre d'affaires ne fait aucun doute : le nombre de plaintes est passé de 48 dans les 6 dernières années du GATT à 219 (soit 4,6 fois plus) dans les 6 premières années de l'OMC. Ce nombre a ensuite diminué, comme nous le verrons au chapitre 7. En chiffres absolus, les nouvelles questions des services et, surtout, des droits de propriété intellectuelle ont fait l'objet de 40 nouveaux différends entre 1995 et 2012, soit presque autant que le nombre total de différends traités entre 1977 et 1988 (44). En revanche, l'objet des différends a peu évolué en termes relatifs. Les questions traditionnelles que sont les mesures correctives commerciales et le commerce des marchandises (agricoles ou non) ont représenté 86,2% des affaires traitées au cours des 18 dernières années du GATT et 88,2% des affaires traitées au cours des 18 premières années de l'OMC.<sup>23</sup>

**Figure 2.2. Objet des différends traités dans le cadre du GATT et de l'OMC, 1977-2012**



Sources: Calculs de l'auteur. Affaires dans le cadre du GATT d'après World Trade Law, "GATT Dispute Settlement and Working Party Reports". Affaires dans le cadre de l'OMC : [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dispu\\_status\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm).

Note: Nombre de demandes de consultations portant principalement sur les sujets indiqués.

## Les négociations sur le fonctionnement du système du GATT et la création de l'OMC

En 1986, la Déclaration ministérielle de Punta del Este n'avait ni anticipé, ni prescrit la création d'une organisation telle que l'OMC. Les objectifs initiaux des négociations sur la réforme institutionnelle indiqués sous la rubrique « Fonctionnement du système du GATT », étaient en fait assez modestes. Selon la Déclaration (voir l'encadré 2.1), les négociations sur ce point visaient à l'élaboration de mémorandums d'accord et d'arrangements sur trois questions précises : la surveillance et le suivi ; la participation accrue des Ministres ; et une plus grande cohérence grâce au renforcement des relations avec les autres organisations internationales. Ces trois points ont fait l'objet des « premiers résultats » obtenus à la Conférence ministérielle tenue à Montréal du 5 au 9 décembre 1988.<sup>24</sup> Les parties contractantes au GATT sont alors convenues d'établir le mécanisme d'examen des politiques commerciales, de tenir des réunions ministérielles tous les deux ans et d'inviter le FMI et la Banque mondiale à examiner, avec le GATT, les moyens de rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial.<sup>25</sup> Cela étant, le Cycle d'Uruguay allait durer encore cinq ans et pendant cette période, les négociations sur le fonctionnement du système du GATT sont passées d'un simple exercice d'ajustement institutionnel à une révision fondamentale du système commercial.

### Encadré 2.1. Négociations du Cycle d'Uruguay sur le fonctionnement du système du GATT

*Extrait de la Déclaration ministérielle de Punta del Este, 20 septembre 1986*

#### A. Objectifs

Les négociations auront pour objectifs :

[...]

(ii) de renforcer le rôle du GATT, d'améliorer le système commercial multilatéral fondé sur les principes et les règles du GATT et de soumettre une part plus grande des échanges commerciaux mondiaux à des disciplines multilatérales convenues, efficaces et ayant force exécutoire ;

(iii) d'accroître la capacité du système du GATT de s'adapter à l'évolution de l'environnement économique international, en facilitant les ajustements de structure nécessaires, en développant les relations du GATT avec les organisations internationales compétentes, et en tenant compte des changements des structures et des perspectives commerciales, y compris l'importance croissante du commerce des produits de haute technologie, des graves difficultés que connaissent les marchés des produits de base et de l'importance d'une amélioration de l'environnement commercial qui permette notamment aux pays endettés de s'acquitter de leurs obligations financières ;

(iv) de promouvoir une action convergente de coopération au niveau national et international afin de renforcer l'interrelation entre les politiques commerciales et les autres politiques économiques qui affectent la croissance et le développement, et de contribuer à des efforts continus, effectifs et déterminés pour améliorer le fonctionnement du système monétaire international et le flux des ressources d'investissement financières et matérielles orienté vers les pays en voie de développement.

[...]

### **Encadré 2.1. Négociations du Cycle d'Uruguay sur le fonctionnement du système du GATT (suite)**

#### **E. Fonctionnement du système du GATT**

Les négociations auront pour but l'élaboration de mémorandums d'accord et d'arrangements destinés à :

- (i) renforcer la surveillance exercée dans le cadre du GATT de façon que l'on puisse suivre régulièrement les politiques et pratiques commerciales des parties contractantes et leurs incidences sur le fonctionnement du système commercial multilatéral ;
- (ii) améliorer l'efficacité générale du GATT en tant qu'institution et la prise de décisions dans ce cadre, notamment grâce à la participation des Ministres ;
- (iii) faire en sorte que le GATT contribue davantage à rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial en renforçant ses relations avec d'autres organisations internationales compétentes en matière monétaire et financière.

Parmi les trois sujets traités dans les négociations du Cycle d'Uruguay sur le fonctionnement du système du GATT, c'est sur la question de la participation accrue des Ministres que les résultats ont été les plus limités. Pendant les trois décennies qui ont précédé le Cycle d'Uruguay, les Ministres du GATT se réunissaient environ une fois tous les trois ans. La décision de tenir les conférences ministérielles tous les deux ans, énoncée à l'article IV:1 de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord sur l'OMC), signifiait donc une augmentation de 50 % de leur fréquence. Dans la pratique, il semble y avoir une préférence pour, d'une part, les réunions ministérielles *formelles* qui ne sont guère plus fréquentes qu'auparavant, et, d'autre part, les rencontres *informelles* qui sont parfois bien plus fréquentes. Étant donné qu'aucune réunion ministérielle n'a eu lieu en 2007, et abstraction faite de la réunion extraordinaire de 1998 (où le style l'a emporté sur la substance), huit conférences ministérielles formelles ont eu lieu entre 1995 et 2013. Cela donne une moyenne d'une fois tous les 2,4 ans, quasiment à mi-chemin entre la fréquence à laquelle les Ministres se réunissaient autrefois (tous les trois ans) et la fréquence à laquelle ils estimaient, en 1994, devoir se rencontrer par la suite (tous les deux ans). Cependant, la fréquence un peu moindre des conférences ministérielles formelles peut être trompeuse vu la prolifération des réunions ministérielles tenues par des sous-groupes de pays dans d'autres cadres institutionnels (comme le Groupe des 20, qui a acquis un statut nouveau lors de la crise financière de 2008), ou dans le cadre de « miniréunions ministérielles » *ad hoc*. Les réunions de ce genre peuvent parfois avoir lieu plusieurs fois par an en période de négociation intense, en particulier à la veille des réunions ministérielles ordinaires. Il s'en est tenu un grand nombre depuis la création de l'OMC, la plupart en rapport avec le lancement ou la conduite du Cycle de Doha, mais elles n'avaient rien à voir avec les arrangements convenus dans les négociations sur le fonctionnement du système du GATT.

Deux autres thèmes de ces négociations sont examinés dans d'autres chapitres. Les origines et l'élaboration du mécanisme d'examen des politiques commerciales sont décrites plus en détail au chapitre 8. Le mécanisme prévoit l'examen régulier de la politique commerciale de chaque Membre par le Secrétariat de l'OMC et par le Membre lui-même, tous les autres Membres ayant la possibilité de poser des questions et de formuler des observations. Ce sujet a été abordé au début du Cycle par le Groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT, qui est allé

au-delà des modestes objectifs formulés avant le Cycle. Les négociations sur une cohérence accrue entre les organisations internationales sont évoquées au chapitre 5.

Dans le reste de ce chapitre, nous allons voir comment l'idée de remplacer le GATT par l'OMC a évolué. Aucune partie contractante n'avait fait une telle proposition avant la Conférence de Punta del Este et il n'en était nullement question dans la Déclaration. L'idée a vu le jour au milieu du Cycle d'Uruguay, d'abord en tant que proposition purement théorique, qui n'a pas tardé à être reprise dans les négociations formelles. À terme, elle est venue compléter les autres innovations examinées dans ce chapitre, l'OMC étant le cadre institutionnel dans lequel seraient regroupés tous les nouveaux accords, le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et le Mécanisme d'examen des politiques commerciales.

### *Genèse de l'idée*

L'idée de créer cette nouvelle institution a vu le jour en 1990, lorsqu'une proposition informelle et deux propositions formelles ont demandé la révision du système commercial multilatéral. La proposition informelle mérite d'être examinée en premier.

Dans ses écrits, l'éminent juriste et ancien haut fonctionnaire des États-Unis, John H. Jackson, avait depuis longtemps évoqué ce qu'il appelait les « défauts de naissance » du GATT, qu'il exhortait à corriger par la création d'une nouvelle structure institutionnelle. Le GATT, qui n'a jamais eu vocation à être une organisation permanente, a remplacé l'OIC après que le Congrès des États-Unis eut refusé d'approuver la Charte de La Havane. Le GATT dépendait, pour son existence, d'un Protocole d'application provisoire, dont le titre même dénotait son caractère non permanent,<sup>26</sup> et il était handicapé par l'exemption de lois non conformes au titre de l'antériorité et par la faiblesse de son système de règlement des différends. M. Jackson et d'autres observateurs craignaient depuis longtemps que le système ne s'effondre purement et simplement si des membres importants décidaient de l'abandonner, et que l'extension proposée du système dans de nouveaux domaines ne fasse qu'aggraver le problème.

Après avoir identifié ces faiblesses, M. Jackson a proposé une solution dans un article qui est ensuite devenu un livre. Lors d'une conférence organisée par Chatham House le 18 janvier 1990, il a présenté un exposé dans lequel il préconisait le remplacement du GATT par une véritable organisation internationale. Plusieurs autres experts sont intervenus dans cette conférence intitulée prématurément « Uruguay Round Negotiations: The Last Lap » (les Négociations du Cycle d'Uruguay: la dernière ligne droite), aux côtés de représentants du Secrétariat du GATT, de gouvernements, du secteur privé et de la presse.<sup>27</sup> M. Jackson s'est ensuite rendu à Genève, où il a réitéré son appel dans un exposé devant des ambassadeurs et des délégués au siège du GATT, qu'il a ensuite développé dans un livre publié la même année par Chatham House. Dans cet ouvrage, intitulé *Restructuring the GATT System*, M. Jackson demandait aux pays participant aux négociations du Cycle d'Uruguay de définir la « constitution » organisationnelle d'une institution que l'on pourrait baptiser de différentes manières, mais que j'appellerai (pour faire simple) « Organisation mondiale du commerce » (OMC) » (Jackson, 1990: 94). La charte de l'OMC « énoncerait peu d'obligations de fond »,

mais les engagements du GATT seraient maintenus et « au lieu d'être provisoires, ils deviendraient « définitifs » » et ils seraient complétés par « un certain nombre d'accords nouveaux ». M. Jackson suggérait en outre que :

Non seulement la Charte de l'OMC établirait la structure institutionnelle du GATT et de nombreux autres accords, mais elle servirait aussi de base institutionnelle à des accords sur le commerce des services et sur le secteur des services. En outre, elle définirait un « code » de la propriété intellectuelle. Elle reconnaîtrait expressément le devoir de l'organisation d'administrer ces questions ainsi que d'autres « sujets nouveaux » du Cycle d'Uruguay et des négociations ultérieures.

M. Jackson décrivait ensuite plus en détail les objectifs de l'organisation envisagée, ses procédures de vote, la structure de son secrétariat et de son administration, et d'autres aspects. Son projet ne reposait pas sur la notion d'engagement unique, du moins telle qu'elle a été appliquée dans le Cycle d'Uruguay (tous les Membres devant adopter tous les accords). Il parlait plutôt du principe que certains nouveaux instruments seraient des « accords protégés », dont l'acceptation serait facultative. La proposition la plus importante de M. Jackson était peut-être celle d'une « procédure de groupe spécial commune et unifiée qui ferait partie des diverses procédures de règlement des différends prévues par les « accords protégés » et qui serait appliquée aux questions relevant de l'OMC » (*Ibid.* : 97).

Lorsque M. Jackson a présenté ses propositions à Genève, ses « idées ont été accueillies avec respect », a indiqué Croome (1995 : 272), mais « peu de gens les jugeaient réalisables dans un proche avenir ». L'idée de créer une nouvelle structure institutionnelle n'a avancé que lorsqu'une partie contractante au GATT a fait une proposition allant dans ce sens. En l'occurrence, ce n'est pas le pays de M. Jackson qui s'en est chargé. Alors que les États-Unis avaient été le principal demandeur sur les nouvelles questions qui ont donné une substance économique au Cycle, c'est le Canada et la Communauté européenne qui ont proposé les nouvelles structures institutionnelle et juridique nécessaires pour regrouper les nouvelles règles sous un même toit. Le Canada a été la première partie contractante à faire une proposition formelle en ce sens. M. Jackson a fait valoir par la suite que le Canada « était particulièrement bien placé pour émettre une telle proposition, car il faisait partie de la Quadrilatérale » et « c'était le membre le plus petit de ce groupe et celui qui risquait le moins d'être en butte à des objections « automatiques » contre toute proposition un tant soit peu nouvelle » (Jackson, 1998 : 27).

Les propositions de M. Jackson étaient en parfaite adéquation avec l'époque et elles ont bientôt été développées en parallèle à Bruxelles et à Ottawa. Renato Ruggiero (voir l'appendice biographique, page 627), qui était alors le Ministre italien du commerce et qui allait devenir le premier Directeur général de l'OMC avec un mandat complet, a été l'un des premiers défenseurs de ces idées au sein de la Communauté européenne.<sup>28</sup> Il est intéressant de noter que cela a coïncidé avec le moment où l'Italie en assurait la présidence tournante. Avant cela, le Service juridique de la CE avait déjà élaboré un projet de document sur le cadre institutionnel, que la Communauté avait distribué « de manière informelle à certaines délégations à Genève » au début de 1990.<sup>29</sup> Dans ce document, la CE proposait « l'adoption d'une convention ou d'un traité remplaçant le GATT par une OIC » dans le cadre d'« une

structure institutionnelle analogue à celle de l'OMPI»,<sup>30</sup> ainsi que la création d'une instance d'appel permanente pour le règlement des différends. Au mois de juillet suivant, ce document allait servir de base à la proposition formelle présentée par la Communauté européenne dans les négociations sur le fonctionnement du système du GATT.

Dans l'intervalle, le Canada a pris les devants sur cette question, et il l'a fait avec une réelle vigueur. « S'il n'y avait pas eu de John Jackson », a déclaré plus tard M. Jackson, « ils en auraient trouvé un ». <sup>31</sup> Le premier négociateur qui a repris l'idée a été Debra Steger (voir l'appendice biographique, page 629), juriste alors détachée auprès du gouvernement canadien. Elle avait suivi les cours de M. Jackson à l'Université du Michigan de 1980 à 1981, et celui-ci lui avait présenté son livre, qui était encore à l'état de manuscrit. M. Jackson a travaillé sur cette question avec Mme Steger de manière informelle ; plus tard, le gouvernement canadien a recouru aux services de M. Jackson à titre de consultant, mais celui-ci a refusé toute rémunération pour son travail. Comme M. Jackson, Mme Steger s'inquiétait des imperfections juridiques du système en place. S'inspirant largement des travaux de M. Jackson, elle a défendu son idée dans un document interne de janvier 1990, qu'elle a présenté à Ottawa. Ce document soulignait les insuffisances du système du GATT, en particulier son caractère provisoire, la difficulté de modifier les accords ou d'adopter des décisions, les imperfections du système de règlement des différends et le manque de cohérence dans les relations du GATT avec le FMI, la Banque mondiale et d'autres institutions. Mme Steger soutenait que ces problèmes devaient être abordés à la lumière des grands changements politiques et économiques alors en cours dans le monde, à un moment où les accessions au GATT pouvaient en faire une institution universelle. La première réaction des autorités canadiennes a été celle qu'ont eue plusieurs autres pays dans les mois suivants : la proposition n'a pas été approuvée par le Congrès des États-Unis et la Diète japonaise, et « elle ne faisait pas partie du mandat [de négociation] ... c'était donc peine perdue ». <sup>32</sup> Elle est cependant parvenue jusqu'au bureau du Ministre du commerce, John Crosbie (voir l'appendice biographique, page 610), et le principal conseiller (et cousin) du Ministre, Bill Crosbie (voir l'appendice biographique, page 610) l'a lue avec enthousiasme.

Si l'on devait préciser la date à laquelle l'idée de créer l'OMC a franchi le stade des spéculations théoriques et des délibérations internes pour devenir une proposition formelle, aussi brève fut-elle, on pourrait dire que c'était, au plus tôt, le 9 avril 1990. Ce jour-là, John Crosbie a écrit à ses homologues de la Quadrilatérale et au Directeur général, M. Dunkel, en disant que, selon lui, « une nouvelle organisation mondiale du commerce [était] nécessaire pour faire face à l'évolution rapide de l'environnement commercial international ». Il les a informés qu'il espérait « obtenir, à la réunion ministérielle de Bruxelles, en décembre, une décision d'engager des négociations en vue de l'établissement d'une organisation mondiale du commerce dans le délai imparti par la législation des États-Unis pour l'approbation par le Congrès conformément à la procédure accélérée ». <sup>33</sup> Deux jours plus tard, à Genève, M. Crosbie a tenu une série de réunions avec M. Dunkel et les ambassadeurs auprès du GATT pour tenter de faire progresser les négociations du Cycle d'Uruguay en général et pour promouvoir l'idée d'une OMC en particulier. M. Crosbie n'a pas présenté de document particulier à ce sujet ; tout au plus le Canada a-t-il distribué des documents informant la presse des idées présentées verbalement par le Ministre.



Après sa mission auprès des ambassadeurs à Genève, M. Crosbie a exposé ses idées à ses homologues au cours d'une série de réunions ministérielles, dont la première a eu lieu du 18 au 20 avril à Puerto Vallarta (Mexique). Cette fois, il était armé d'un document de cinq pages intitulé «NCM: Renforcement du système commercial multilatéral».<sup>34</sup> Après avoir passé en revue les problèmes que rencontrait alors le système commercial multilatéral, notamment le protectionnisme, l'unilatéralisme et l'intégration de nouveaux membres et de nouvelles questions dans l'ensemble de règles, ce document indiquait: «Ces changements dans l'environnement commercial international font ressortir encore plus nettement l'importance d'obtenir d'importants résultats de fond à l'Uruguay Round» et appellent «l'établissement d'une Organisation mondiale du commerce».<sup>35</sup> Il proposait qu'«un projet de cadre général» soit présenté au moment de la réunion suivante du Comité des négociations commerciales, en juillet, «alors qu'on aura une meilleure vue d'ensemble des mesures convenues à l'issue des discussions de fond menées par les divers groupes de négociation».<sup>36</sup> Le Canada a souligné l'importance du lien entre cette proposition et la nécessité de réformer le système de règlement des différends en joignant le document de travail sur l'OMC à un autre, plus détaillé, sur le règlement des différends.<sup>37</sup>

Les responsables canadiens ont également présenté leur proposition à d'autres réunions de pays développés tenues en 1990. La première expression formelle de soutien à ces idées est venue du Groupe des Sept (G-7) réuni à Houston (9-11 juillet), peu de temps après que la Communauté européenne eut présenté une proposition formelle dans le cadre des négociations sur le fonctionnement du système du GATT (voir plus loin). Dans leur communiqué, les dirigeants du G-7 ont déclaré: «La vaste gamme des résultats importants, que nous recherchons dans tous ces domaines, exigera l'engagement de renforcer encore le cadre institutionnel du système commercial multilatéral. Dans ce contexte, le concept d'une organisation commerciale internationale devrait être abordé à la fin des Négociations d'Uruguay.»<sup>38</sup> Toutefois, cette formulation était quelque peu ambiguë, et l'on pouvait se demander s'il s'agissait d'étudier le concept ou de conclure effectivement un accord. Le Canada a également soulevé la question lors de la réunion ministérielle des pays de la Quadrilatérale tenue en Californie du 2 au 4 mai et de la réunion des ministres des pays membres de la Coopération économique Asie-Pacifique qu'il a accueillie à Vancouver du 10 au 12 septembre.

Au début de 1990, Mme Steger a élaboré de concert avec Christoph Bail, de la Commission européenne, un avant-projet de charte d'une organisation internationale. Ils ont demandé à Åke Linden, du Secrétariat du GATT, de travailler avec eux et, ensemble, ils ont formé les Amis du GATT. Leur but était de faire en sorte que la déclaration finale de la Réunion ministérielle de Bruxelles en 1990 indique une intention de créer une organisation internationale.

### ***La proposition de la Communauté européenne de 1990***

C'est la Communauté européenne qui a présenté la première proposition formelle au Groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT, lors d'une réunion tenue les 25 et 26 juin 1990. Intitulé «Établissement d'une Organisation du commerce multilatéral (OCM)»,

ce document présentait des arguments essentiellement juridiques en faveur de la création d'une nouvelle institution. Dans ce document de quatre pages, la Communauté européenne appelait à « envisager, lors de la Réunion ministérielle de Bruxelles, une décision de principe sur l'établissement d'une organisation du commerce multilatéral », indiquant qu'il était « nécessaire de s'occuper du renforcement du GATT en tant qu'institution afin que, d'un point de vue organisationnel, le système de commerce multilatéral futur soit en mesure d'appliquer efficacement les résultats des négociations dans tous les domaines ». Pour cela, l'OCM devait notamment être capable d'« adopter des procédures de règlement des différends applicables en principe à tous les accords de commerce multilatéraux » et être dotée d'un « cadre institutionnel solide » et d'une « base institutionnelle adéquate pour lui permettre de coopérer sur un pied d'égalité avec d'autres organisations internationales, en particulier le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, de manière qu'il soit pleinement tenu compte de la politique commerciale dans le processus continu visant à assurer une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial ». La Communauté européenne se disait particulièrement préoccupée par les difficultés :

dans le contexte des différends commerciaux auxquels l'Accord général et un ou plusieurs codes donnés peuvent s'appliquer, parce qu'il n'existe pas d'organe compétent pour connaître d'une question à la lumière de tous les accords multilatéraux applicables. À cet égard, une organisation du commerce multilatéral pourrait mettre en œuvre des règles communes en matière de règlement des différends, qui seraient négociées dans le cadre de l'Uruguay Round et applicables en principe à tous les accords de commerce multilatéraux[.]<sup>39</sup>

Qui plus est, ce document faisait valoir qu'une nouvelle institution serait mieux à même d'exécuter le mandat du mécanisme d'examen des politiques commerciales qui venait d'être établi et d'administrer les multiples accords et engagements que les parties contractantes devaient conclure au cours du Cycle. Compte tenu de ces considérations, la Communauté européenne proposait « qu'à la fin de l'Uruguay Round, et de manière à consolider les résultats obtenus dans ce cadre, les Ministres envisagent de faire du nouveau GATT une organisation du commerce multilatéral ». Les principaux éléments proposés par la CE pour cette OCM étaient les suivants :

- des dispositions concernant la participation et une structure organisationnelle commune ;
- une base juridique pour l'adoption de mesures concernant la mise en œuvre des résultats des négociations sur les questions de fond et en particulier de procédures de règlement des différends applicables en principe à tous les accords de commerce multilatéraux ;
- l'établissement d'un bureau ou secrétariat international comprenant un Directeur général et un secrétariat ;
- des dispositions concernant le budget ;
- des dispositions concernant le statut juridique de l'organisation, les privilèges et immunités de son personnel et les relations avec les autres organisations, ainsi que des dispositions finales (amendements, entrée en vigueur, etc.).

D'après la Communauté européenne, « la création d'une telle organisation ne modifierait pas les droits et obligations fondamentaux des parties contractantes aux accords de commerce multilatéraux existants ou des signataires de tels accords », mais « elle permettrait de disposer du cadre institutionnel et organisationnel nécessaire pour traiter de manière efficace des questions d'administration et de mise en œuvre des divers accords ». <sup>40</sup>

À la réunion du Groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT, la proposition européenne a d'abord été fraîchement accueillie, de nombreux participants soulignant qu'« un tel grand dessein politique ne devait pas détourner l'attention de l'obtention de résultats de fond » dans le cadre du Cycle. <sup>41</sup> Plus particulièrement, « les États-Unis ont exprimé certaines réserves, indiquant qu'ils ne pouvaient s'attendre à ce que le Congrès ratifie une décision ministérielle à ce sujet qui ferait partie de l'ensemble de résultats du Cycle d'Uruguay ». <sup>42</sup> La question est ensuite restée en suspens pendant plusieurs mois, avant d'être remise sur le tapis à la fin de 1990 par le Canada et la Communauté européenne, rejoints cette fois du Mexique. Les États-Unis et le Japon, quant à eux, demeuraient sceptiques.

### *Relation entre la réforme institutionnelle et la réforme de fond*

Une question essentielle dans les négociations qui ont suivi était celle de la relation entre le fond du Cycle et les réformes institutionnelles proposées. Les participants au processus percevaient cette relation de trois manières différentes, considérant les réformes institutionnelles proposées soit comme un facteur potentiellement nuisible qui allait détourner l'attention du but réel du Cycle d'Uruguay, qui était d'ouvrir les marchés, soit comme un complément nécessaire de ces initiatives, soit comme un moyen utile d'obtenir des engagements plus profonds dans les négociations de fond.

Le Directeur général Arthur Dunkel avait une position étonnamment ambivalente sur la proposition et il a parfois rejoint le premier groupe, celui des plus sceptiques. En 1990, son principal objectif était d'achever les négociations ainsi qu'il avait été prévu à la Réunion ministérielle de Bruxelles et, dans ce contexte, il considérait la proposition comme une complication possible. Cela ne veut pas dire qu'il jugeait inutile de réformer le système du GATT. Il invitait souvent, à dîner chez lui ou dans des restaurants de la région genevoise, des ambassadeurs du GATT et, à l'occasion de l'un de ces dîners, aux alentours de Pâques 1990, il a souligné qu'il fallait un dispositif plus solide pour traiter les questions très diverses qui faisaient alors l'objet des négociations ainsi que les questions institutionnelles liées au mécanisme d'examen des politiques commerciales. <sup>43</sup> Par contre, M. Dunkel était moins convaincu que les deux objectifs d'extension des compétences et de réforme institutionnelle pouvaient être poursuivis simultanément et, quelles que soient les opinions qu'il exprimait en privé <sup>44</sup>, ses déclarations publiques étaient plus négatives. Dans un discours qu'il a prononcé à Tokyo le 1<sup>er</sup> juin 1990, M. Dunkel a qualifié les propositions formulées alors de « nébuleuses ». Il a déclaré : « nous devons, en priorité, veiller à ce que [cette question] ne nous fasse pas perdre de vue la substance des négociations de l'Uruguay Round », ajoutant que les parties contractantes avaient encore « un grand nombre de points de divergence difficiles à régler dans un délai très court » et qu'elles ne pouvaient se « permettre de mettre la charrue avant les

boeufs!»<sup>45</sup> Même M. Jackson a prévenu qu'il ne fallait pas perdre de vue les objectifs premiers, insistant sur ce point dans une note adressée au gouvernement canadien. « Les résultats de fond du Cycle d'Uruguay doivent rester prioritaires », affirmait-il, « et la restructuration institutionnelle doit être considérée comme auxiliaire et complémentaire ».<sup>46</sup>

Les auteurs des propositions ont toujours pris soin de souligner qu'ils les considéraient comme un complément, et non comme un substitut des engagements sur diverses questions. M. Crosbie a proposé que la nouvelle OMC fasse partie de l'ensemble de réformes plus large examiné dans le cadre du Cycle, en se fondant « sur l'attente d'un résultat important de l'Uruguay Round, qui élargirait la portée et la profondeur du système du GATT pour inclure l'agriculture, les services, la propriété intellectuelle, les investissements, le textile et une amélioration des procédures de règlement des différends ».<sup>47</sup> Dans son premier document officiel à ce sujet, le Canada soutenait qu'« il y aurait peu de raisons d'entreprendre une réforme institutionnelle significative » sans ambition quant au fond, mais que « l'obtention de résultats importants dans tous les domaines rendra[it] nécessaire d'adopter des mesures qui faciliter[aient] l'intégration, la gestion globale et la stabilité du système commercial multilatéral ».<sup>48</sup>

Les négociateurs des États-Unis ont abordé cette relation d'une manière radicalement différente. Ils considéraient la substance des nouvelles questions du Cycle d'Uruguay en termes offensifs, mais ils avaient initialement une approche plutôt défensive de la question institutionnelle. Cependant, avec le temps, ils ont compris que des concessions sur le plan défensif pouvaient les aider à obtenir beaucoup plus sur leurs intérêts offensifs et ils ont élaboré une stratégie de négociation qui tirait pleinement parti des craintes des autres pays à l'égard du Congrès et de la politique de réciprocité des États-Unis.

### *La position des États-Unis sur la nouvelle institution*

Les négociations commerciales multilatérales sont généralement confrontées à un problème à Genève et à Washington. À Genève, il s'agit d'obtenir un accord entre les pays ; à Washington, il s'agit d'en obtenir un dans un seul pays. Les tensions entre l'exécutif et le législatif aux États-Unis qui avaient sonné le glas du Traité de Versailles et de la Charte de la Havane, sans parler d'autres accords internationaux tels que le Code de l'évaluation en douane et le Code antidumping du Kennedy Round, auraient pu en faire autant de la nouvelle institution proposée. Toutefois, la proposition de créer une organisation multilatérale du commerce constituait, pour les négociateurs américains, non seulement un défi, mais aussi une possibilité et, si le défi n'a jamais vraiment disparu, c'est la possibilité qui a fini par prévaloir.

Les négociateurs des États-Unis risquaient plus gros que leurs homologues car, si l'histoire devait se répéter, les foudres du Congrès s'abattraient plus violemment sur eux. Ils avaient de bonnes raisons de nourrir de telles craintes. « Les États-Unis ont d'abord réagi à ces idées avec beaucoup de scepticisme et de réticence », se souvient Rufus Yerxa, Directeur général adjoint de l'OMC (voir l'appendice biographique, page 633), « car nous pensions que les autres voulaient créer cette OMC dans le but de réduire la marge de manœuvre des États-Unis ».<sup>49</sup> D'aucuns

craignaient en outre que « la nouvelle organisation hérite de tous les défauts du GATT ». De plus, l'équipe américaine « craignait que l'organisation développe des habitudes et des pratiques onusiennes », d'après Andrew Stoler, ancien négociateur commercial des États-Unis, et qu'elle « se politise au fil du temps et perde ainsi sa capacité de s'occuper du commerce avec pragmatisme » (Stoler, 2003 : 2). Des Membres du Congrès en visite à Genève se sont montrés plus préoccupés par la réforme du système de règlement des différends que par la création d'une nouvelle organisation en soi, s'inquiétant en particulier du caractère automatique de l'adoption des rapports des groupes spéciaux.<sup>50</sup> Les doutes des États-Unis se sont accentués après septembre 1991, lorsqu'un groupe spécial du GATT a remis un rapport qui condamnait les lois des États-Unis restreignant les importations de thon en provenance des pays dont les pratiques de pêche n'étaient pas sans risque pour les dauphins. Bien que ce rapport n'ait pas été adopté, et que les États-Unis n'aient pas été obligés de modifier leur législation, cette affaire et d'autres encore ont renforcé la crainte que des règles strictes en matière de règlement des différends au sein d'organisations internationales ne portent atteinte à la souveraineté.

Les craintes des autres pays quant à la réaction du Congrès pouvaient être mises à profit. Le corps législatif allait-il revenir à la pratique établie et rejeter un accord du Cycle d'Uruguay qui serait lié à la création d'une nouvelle organisation internationale ? Si une récidive anti-institutionnelle était belle et bien possible, les négociateurs des États-Unis étaient bien mieux placés que leurs homologues pour prendre la réelle mesure du danger. Sachant que les États-Unis étaient un « demandeur » sur les questions les plus cruciales du Cycle, en particulier les services et les droits de propriété intellectuelle, et que leurs objectifs avaient le soutien d'associations professionnelles et de membres clés du Congrès, leurs négociateurs pouvaient traiter la proposition de créer une nouvelle institution comme faisant partie d'un ensemble plus large. Le marché était donc le suivant : s'ils obtenaient satisfaction sur les nouvelles questions, les États-Unis seraient disposés à renoncer à leur politique de « réciprocité » tant détestée et à accepter un système de règlement des différends plus strict ainsi que la création d'une véritable organisation internationale.

Dans ce contexte, la crainte que le Congrès rejette l'OMC pouvait renforcer la position des négociateurs américains, qui pouvaient dire à leurs homologues que le meilleur moyen d'éviter la catastrophe serait de lier la création de l'institution à un ensemble d'engagements sur le fond qui serait trop intéressant pour que le Congrès s'y oppose. Ainsi, comme tant d'autres fois, les États-Unis ont joué au jeu du gentil flic et du méchant flic, bien connu des amateurs de films policiers américains : un policier menace un suspect pendant son interrogatoire, tandis que son collègue, plus sympathique, cherche à obtenir la confiance – et les aveux – du suspect en le protégeant contre le « méchant flic ». À peu près de la même manière, les négociateurs de la branche exécutive invoquent parfois un Congrès en apparence incontrôlable pour éviter de prendre des engagements qui seraient, selon eux, inacceptables pour lui, ou pour obtenir des autres pays des engagements qu'ils affirment être la condition *sine qua non* de l'approbation d'un accord final par le Congrès. Il y a certainement des cas où ce comportement relève de la politique de la corde raide, mais le fait que le Congrès a effectivement rejeté plusieurs accords importants dans le passé signifie que les menaces ne doivent pas toujours être considérées comme du bluff.

En réponse à la proposition de créer une nouvelle organisation, Carla Hills, Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales (voir l'appendice biographique, page 615), a d'abord offert en privé son soutien à ses collègues ministériels, tout en soulignant en public « la nécessité d'établir le nouvel ensemble de règles commerciales, en mettant l'accent sur les questions prioritaires pour les États-Unis, avant de bâtir le « palais de justice » ». <sup>51</sup> Pour surmonter ces divergences, et gagner du temps, la question a été abordée de façon technique. À une réunion des ministres du commerce de la Quadrilatérale tenue en Californie du 2 au 4 mai 1990, Mme Hills a proposé « qu'un groupe d'experts prépare le terrain pour une décision politique des Ministres en décembre », à Bruxelles. Elle a ensuite donné à ses représentants à Genève le pouvoir de négocier, mais pas de convenir de quoi que ce soit. Elle a également indiqué aux autres ministres qu'elle engagerait « une discussion approfondie sur la question avec le Congrès des États-Unis, étant donné sa susceptibilité quant à l'approbation d'une organisation internationale du commerce ». <sup>52</sup>

Les États-Unis ne se sont jamais catégoriquement opposés à l'Organisation multilatérale du commerce et n'ont pas formellement bloqué un consensus. Ils ont adopté une approche à deux volets. Le premier volet concernait la proposition elle-même, que les négociateurs américains ont cherché à modifier légèrement (comme nous le verrons plus loin). Le deuxième concernait la place de la proposition dans l'ensemble de résultats plus large du Cycle d'Uruguay. Le fait que les États-Unis ont réservé jusqu'au dernier moment leur droit d'empêcher le consensus sur cette partie de l'ensemble de textes a permis aux négociateurs américains d'exercer une forte pression sur les autres pays au sujet des nouvelles questions. Cette stratégie de négociation était risquée et l'équipe américaine ne pouvait pas être sûre qu'elle permettrait de régler les deux problèmes traditionnels. S'agissant du problème à Genève, ils doutaient sérieusement, au début, « que le soutien et les pressions en faveur de la création d'une véritable organisation multilatérale du commerce, avec de véritables règles et un véritable mécanisme de règlement des différends, soient suffisamment large pour que tous les autres pays l'acceptent », se souviendrait plus tard M. Yerxa. S'agissant du problème à Washington, les représentants à Genève devaient faire face à « ceux qui aux États-Unis, ... commençaient à s'inquiéter sérieusement, disant « je ne suis pas sûr qu'il faille établir une règle de droit stricte qui nous obligerait à dire au Congrès que l'on ne peut pas empêcher une décision en notre défaveur ». <sup>53</sup> Ils ont pu cependant utiliser la marge de manœuvre restant entre ces deux types de doutes.

La gravité de la menace des États-Unis de ne pas approuver la création de l'institution a été perçue très différemment par les différents intervenants, en particulier dans les dernières phases des négociations. Alors que certains négociateurs ayant participé aux négociations institutionnelles se souviennent avoir craint un rejet des États-Unis jusqu'à la fin des discussions, Sir Leon Brittan (voir l'appendice biographique, page 609) ne partageait pas cette crainte. Au moment où il est devenu Commissaire européen au commerce, en 1993, les Américains « savaient, et nous savions, qu'il existait pour ainsi dire un consensus sur les réformes institutionnelles », si bien que les États-Unis avaient beau menacer implicitement d'empêcher le consensus sur ces questions, « cela ne leur donnait pas un réel moyen de pression. Il y avait quelque chose de formel et d'artificiel à invoquer cela comme un levier ». <sup>54</sup>

En fin de compte, la stratégie des négociateurs américains a porté ses fruits à Genève comme à Washington. À Genève, ils ont obtenu en grande partie ce que les États-Unis souhaitaient sur les nouvelles questions, sauf dans les négociations sur les MIC qui ont été vraiment décevantes pour eux. À Washington, le vote final en faveur de la Loi de 1994 sur les Accords du Cycle d'Uruguay a été plus large que prévu. La loi a été approuvée à 288 voix contre 146 à la Chambre des représentants et à 76 voix contre 24 au Sénat, certains opposants à la chambre haute ayant été apaisés par la création d'un mécanisme permettant au Congrès d'envisager un retrait de l'OMC dans l'avenir. Ce dénouement donne à penser que les diplomates à Genève avaient peut-être trop appris les leçons de la Charte de La Havane et des autres accords rejetés par le Congrès et avaient surestimé la possibilité que l'histoire se répète. Il montre aussi que les administrations Bush et Clinton ont géré le double problème de Genève et de Washington avec plus de succès que les administrations Wilson et Truman avant elles, en jouant une ville contre l'autre.

### *Négociations sur les détails*

Avant que le vote ait pu avoir lieu à Washington, et aussi dans les capitales des futurs Membres de l'OMC, les termes précis de l'accord portant création de la nouvelle organisation devaient être fixés. Les craintes que l'attention se détourne des travaux de fond du Cycle se sont apaisées après 1990. L'échec essuyé à Bruxelles a donné une plus grande marge de manœuvre aux partisans d'une nouvelle institution car on ne considérait plus que les négociateurs n'avaient pas de temps à consacrer à la création d'une nouvelle institution alors qu'ils avaient tant à faire sur les autres questions.

C'est le groupe institutionnel présidé par M. l'Ambassadeur Julio Lacarte d'Uruguay (voir l'appendice biographique, page 618) qui a été chargé d'élaborer le projet de charte. Légende vivante dans la communauté du commerce, M. Lacarte avait déjà fait une longue et brillante carrière, ayant participé aux huit cycles de négociation du GATT et exercé les fonctions de secrétaire exécutif adjoint du GATT de 1947 à 1948, d'Ambassadeur de 1961 à 1966 puis de 1982 à 1992 et de Président du Conseil du GATT. Il n'est pas certain que la proposition de créer une nouvelle institution aurait survécu sans le leadership de M. Lacarte et sans son interprétation stratégiquement élastique de son mandat à différents stades des négociations. Il interprétait ce mandat tantôt de façon large tantôt de façon étroite en fonction de la situation. Ainsi, au début du processus, il a rejeté les arguments de certains pays selon lesquels les négociations sur l'Organisation multilatérale du commerce allaient bien au-delà du mandat défini dans la Déclaration ministérielle de Punta del Este. Et plus tard, il a rejeté une proposition des États-Unis qui n'aurait pas permis de créer une nouvelle institution, en faisant valoir que le mandat que lui avait confié le Directeur général Peter Sutherland était d'achever les négociations sur l'Organisation multilatérale du commerce et non de trouver une solution de remplacement.

Ce groupe institutionnel, appelé moins formellement « Groupe Lacarte », a élaboré le texte sur l'Organisation multilatérale du commerce qui allait être intégré dans l'accord intérimaire dit « projet Dunkel ». Ce texte était largement inspiré d'une proposition du Canada et de la CE à

laquelle le Mexique s'était associé. Le projet Dunkel, qui devait son nom à Arthur Dunkel, Directeur général du GATT, comprenait les textes de compromis de tous les accords en suspens dans les négociations. L'une des nouveautés de ce document de décembre 1991<sup>55</sup> était qu'il contenait pour la première fois un projet de charte d'une nouvelle institution. L'annexe IV de ce projet, intitulée « Accord instituant l'Organisation multilatérale du commerce », traçait les grandes lignes de ce qui allait devenir l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce. Toutefois, plusieurs modifications sont intervenues entre le projet et l'accord, dont beaucoup ont été apportées en réponse aux préoccupations exprimées par le Japon et les États-Unis, entre autres.

Dans ces délibérations institutionnelles, les négociateurs des États-Unis se sont préoccupés avant tout des règles de prise de décisions. Le consensus était déjà une pratique établie, quoique tacite, mais les propositions de la CE et du Canada se sont inspirées des dispositions moribondes du GATT prévoyant un vote. À la demande de la CE et du Canada, le projet Dunkel disposait que « chaque Membre de l'OMC disposera d'une voix et, sauf disposition contraire du présent accord, les décisions de la Conférence ministérielle ou du Conseil général seront prises à la majorité des votes émis ». Cet article reprenait plus ou moins la lettre de l'article XXV du GATT (Action collective des parties contractantes), dont les paragraphes 3 et 4 disposaient que « [c]haque partie contractante dispose d'une voix à toutes les réunions des PARTIES CONTRACTANTES » et « [s]auf dispositions contraires du présent accord, les décisions des PARTIES CONTRACTANTES seront prises à la majorité des votes émis ».<sup>56</sup>

Soutenus, entre autres, par l'Inde et le Japon, qui demandaient, au contraire, que le consensus soit consacré comme la règle fondamentale en matière de prise de décisions, les États-Unis ont remporté cette bataille. Tel qu'il a finalement été approuvé, l'article IX de l'Accord sur l'OMC dispose que « [l']OMC conservera la pratique de prise de décisions par consensus suivie en vertu du GATT de 1947 » et « la décision sur la question à l'examen sera prise aux voix », sauf « disposition contraire » et « dans les cas où il ne sera pas possible d'arriver à une décision par consensus ».<sup>57</sup> La grande innovation n'était pas d'établir la règle du consensus, mais de la reconnaître expressément et de l'explicitier dans une note de bas de page précisant : « l'organe concerné sera réputé avoir pris une décision par consensus sur une question dont il a été saisi si aucun Membre, présent à la réunion au cours de laquelle la décision est prise, ne s'oppose formellement à la décision proposée ». Les décisions ne peuvent être prises par un vote majoritaire que dans les cas où un consensus n'est pas possible.

Des questions analogues se sont posées au sujet de l'amendement des accords, avec des résultats comparables. Le Canada et la Communauté européenne étaient les seuls à vouloir modifier les règles afin de faciliter l'amendement des accords, de manière à ce que les amendements puissent être approuvés après qu'une décision en ce sens a été prise par consensus mais que deux tiers des Membres seulement les ont ratifiés. Au lieu de cela, l'article X prévoit une procédure beaucoup plus compliquée pour différents types d'amendements, nécessitant différents seuils de voix, mais la plupart des amendements autres que ceux du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends doivent être ratifiés par tous les Membres. Certains spécialistes affirment que, dans la pratique, les procédures d'amendement sont quasiment impossibles à appliquer.



Cela faisait partie des changements obtenus par les négociateurs des États-Unis. Selon Stoler (2003:2), ces derniers craignaient également que « le passage à une organisation modifie notre relation avec le Secrétariat qui, à l'époque du GATT, n'avait pas de réel pouvoir d'initiative » et ils voulaient s'assurer que, dans les négociations, « l'organisation reste pilotée par ses membres ». Sur un point, le nom de l'organisation, les États-Unis sont restés l'arme au pied jusqu'au bout. Sans cette intervention (voir l'encadré 2.2), la nouvelle institution se trouverait au milieu de la liste alphabétique anglaise des organisations internationales, et non à sa place actuelle en fin de liste.

Le passage d'une application provisoire à une application définitive supposait l'élimination des mesures non conformes qui avaient été exemptées dans le cadre du GATT (mesures antérieures à 1947 maintenues par les pays malgré leur incompatibilité avec les principes du GATT). Néanmoins, les négociateurs des États-Unis ont insisté pour maintenir une mesure de ce genre qui était sacro-sainte pour eux. M. Stoler a « dû dépenser beaucoup de temps et d'énergie pour négocier le maintien, dans l'Accord sur l'Organisation multilatérale du commerce, de l'exemption des restrictions établies par la Loi Jones des États-Unis » (Stoler, 2003: 1). Cette loi prévoit l'application stricte des règles régissant le cabotage (navigation le long des côtes).<sup>58</sup> Les États-Unis ont fini par obtenir pour cela une exemption spéciale en vertu du paragraphe 3 du GATT de 1994, que M. Stoler a plus tard qualifié d'« horrible tâche de naissance sur le nouveau-né » (*Ibid.*). La Communauté européenne et le Japon se sont vivement opposés au maintien des droits d'antériorité dans le cadre de la nouvelle institution, du moins en tant que principe général, mais cela ne les a pas empêché de demander eux-mêmes une dispense spéciale. Par exemple, les Européens accordaient une importance prioritaire au maintien des limitations « volontaires » des exportations d'automobiles japonaises vers leur marché, bien que cette exception soit différente à la fois parce qu'elle était plus récente (fin de la période du GATT) que l'exception concernant la Loi Jones et parce qu'elle devait être éliminée après quatre ans au lieu d'être maintenue indéfiniment.

Les États-Unis avaient suggéré non pas de simples modifications, mais une solution de remplacement, notamment en proposant, en novembre 1993, un Accord général sur le commerce (GAT), qui établirait un nouveau protocole élargi pour les accords du Cycle d'Uruguay sans créer une institution entièrement nouvelle. Les diplomates qui conduisaient alors les négociations ont indiqué ensuite que cette proposition n'était qu'une position tactique des États-Unis, qui voulaient se concentrer sur la substance du Cycle d'Uruguay avant d'accepter la création d'une institution. Cette position avait peu de chances d'être adoptée en raison de l'opposition des autres pays, mais elle a permis de leur rappeler que le Congrès risquait de rejeter tout accord qui ne traitait pas de manière ambitieuse des points qui présentaient un intérêt pour les États-Unis.

Les seules autres différences notables entre les dispositions du projet Dunkel et les dispositions finales de l'Accord sur l'OMC concernaient les détails du budget et des contributions (article VII) et la décision d'insérer dans cet accord – sans doute parce qu'il n'y avait pas de meilleur endroit – à l'article XI:2 une phrase disant : « Les pays les moins avancés reconnus comme tels par les Nations Unies ne seront tenus de contracter des engagements

### Encadré 2.2. Comment l'OMC a trouvé son nom

Dans leurs propositions de 1990, John Jackson et le gouvernement canadien avaient suggéré d'appeler la nouvelle institution Organisation *mondiale* du commerce, mais cette appellation n'a duré que quelques mois. Quelques documents de l'époque, tels que la Déclaration économique de Houston du 11 juillet 1990, parlaient, de manière anachronique, d'une Organisation *internationale* du commerce. Mais, entre le milieu de 1990 et les dernières heures du Cycle d'Uruguay, la nouvelle institution envisagée a été appelée Organisation *multilatérale* du commerce, comme la Communauté européenne l'avait proposé initialement. L'Europe préférait le terme « multilatérale » parce qu'elle considérait que l'institution ne pouvait pas être qualifiée de « mondiale » dans la mesure où certaines des plus grandes économies n'en faisaient pas partie. Cette objection était plus fondée au début de 1990 que deux décennies plus tard, après l'accession de grandes économies comme la Chine, la Fédération de Russie, le Royaume d'Arabie saoudite et le Viet Nam.

Ce n'est qu'à la fin du Cycle de négociations que le terme « multilatérale » a été remplacé par le terme « mondiale », les États-Unis soutenant que ce dernier était plus facile à expliquer, et même à prononcer. Les négociateurs américains ont appelé à modifier le nom de l'institution littéralement à la dernière minute. Sachant que les États-Unis avaient refusé jusque-là de soutenir la nouvelle organisation, les autres pays estimaient que ce changement était un prix modique à payer pour parvenir au consensus.

En 1990 et en 1994, on ne semblait guère être conscient du fait que la nouvelle OMC allait empiéter sur la propriété intellectuelle – ou du moins sur les initiales – d'une autre organisation internationale, l'Organisation mondiale du tourisme (World Tourism Organization), sise à Madrid et qui utilisait depuis 1970 le sigle anglais « WTO ». Pendant quelque temps, on a craint que la nouvelle organisation se heurte à la même difficulté que, dix ans plus tard, la World Wrestling Federation, qui a dû être rebaptisée World Wrestling Entertainment, parce qu'elle empiétait sur le territoire du World Wildlife Fund. La mission des États-Unis était si préoccupée par cette idée qu'elle a chargé ses experts en propriété intellectuelle d'examiner la question, mais ceux-ci ont conclu qu'il y avait peu de risque de confondre les deux institutions. Néanmoins, par précaution une solution diplomatique a été trouvée. La nouvelle organisation serait désormais appelée WTO-OMC, les trois dernières lettres étant le sigle de l'organisation dans les deux autres langues officielles, le français et l'espagnol. L'Organisation mondiale du tourisme complète parfois cette distinction en s'appelant, en anglais, UNWTO.

et de faire des concessions que dans la mesure compatible avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun d'entre eux ou avec leurs capacités administratives et institutionnelles.»

Les négociations finales au sein du groupe institutionnel ont eu lieu le 14 novembre 1993, un mois et un jour avant la séance de clôture du Comité des négociations commerciales. Les questions cruciales, à la fin du processus, avaient trait au vote. M. Lacarte s'est efforcé de rapprocher les points de vue opposés en combinant propositions, pressions et pizzas (voir l'encadré 2.3). Les négociations sur l'Organisation multilatérale du commerce – bientôt rebaptisée Organisation mondiale du commerce – étaient achevées.

### **Encadré 2.3. Les négociations finales sur les questions institutionnelles : récit de Julio Lacarte**

*Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte, 18 février 2013*

Les discussions au sein du groupe chargé des questions institutionnelles et du règlement des différends s'étaient enlisées, essentiellement en raison de divergences sur les modalités de vote dans l'organisation qu'il était proposé de créer. C'était un obstacle sérieux qu'il fallait surmonter. D'après mon analyse de la situation, il y avait d'un côté les délégations des États-Unis et de la Communauté européenne et, de l'autre, celles du Brésil et de l'Inde. Tous les autres participants semblaient pencher d'un côté ou de l'autre, entre ces deux extrêmes.

J'ai décidé de sortir de l'impasse en rédigeant, en privé, quatre textes brefs tenant sur une seule page et traitant des questions litigieuses. Je n'avais pas l'intention d'exposer mes vues personnelles ; je m'en suis tenu exclusivement à ce que je considérais comme un compromis raisonnable et, je l'espérais, acceptable entre un grand nombre d'opinions divergentes. J'ai ensuite invité les quatre à partager une pizza avec moi à l'heure du déjeuner, dans un bureau du GATT, et je leur ai distribué la page que j'avais rédigée, en les prévenant que ce serait ma seule tentative pour réunir les délégations et que, en cas d'échec, ils ne pouvaient espérer aucun autre effort de ma part. Il y a eu alors un silence, pendant lequel ils ont réfléchi à la signification de ma proposition, puis ils l'ont acceptée.

À la réunion du groupe qui s'est tenue cet après-midi-là, j'ai commencé par dire que j'avais une proposition à faire sur les questions en suspens, que cette proposition était à prendre ou à laisser à la virgule près et qu'en cas de refus, le groupe ne pouvait espérer aucune autre contribution de ma part. Pendant que je parlais, ma proposition a été distribuée aux délégués et, en en découvrant la teneur, le représentant du Maroc – qui avait apporté nombre de contributions utiles à nos travaux mais qui était du genre nerveux – s'est exclamé spontanément : « Je ne peux pas accepter ça ! ». Une crise s'annonçait. J'ai aussitôt pris une attitude ferme, interrompant ma déclaration pour lui demander s'il souhaitait prendre la parole et ajoutant que, si tel était le cas, je la lui laisserais pour qu'il puisse exprimer sa pensée. Manifestement, mes paroles l'ont mis très mal à l'aise et il s'est immédiatement rétracté.

J'arrivais à la fin de ma déclaration, et ensuite, il y a eu un long silence de mort que je n'ai pas cherché à rompre. J'ai simplement attendu, le visage impassible. C'était le moment de vérité. Chacun, dans la salle, se demandait ce qu'il fallait faire. Enfin, Debra Steger, qui avait toujours travaillé de manière si constructive et intelligente, a demandé la parole et a déclaré, en quelques mots, que le Canada pouvait accepter la proposition du Président. Elle a été suivie par le représentant du Japon, qui a dit la même chose, après quoi les autres délégations ont donné leur assentiment. Le problème était résolu.

### **Conclusion du Cycle d'Uruguay et approbation des résultats**

La phase finale du Cycle d'Uruguay a commencé avec l'entrée en fonctions de trois nouveaux hauts responsables. En janvier 1993, Sir Leon Brittan est devenu Commissaire européen au commerce et Mickey Kantor (voir l'appendice biographique, page 617) est devenu le nouveau Représentant des États-Unis chargé des questions commerciales internationales. Dans les semaines qui ont suivi, ils ont tous deux invité M. Sutherland à être leur candidat pour succéder à M. Dunkel à la tête du GATT. M. Sutherland est entré en fonction le 1<sup>er</sup> juillet. Avec Sir Brittan et M. Kantor, il s'est employé à mener le Cycle à bonne fin.

Ces trois hommes ont joué un rôle clé dans l'achèvement du Cycle. Il était essentiel que M. Kantor et Sir Brittan trouvent les compromis nécessaires pour que les négociations atteignent une masse critique. Cependant, leurs accords ne pouvaient à eux seuls faire aboutir le Cycle, car cela nécessitait aussi l'engagement et l'accord des autres participants clés parmi les pays développés et les pays en développement. M. Sutherland est parvenu à mobiliser le soutien de ces parties en redynamisant les négociations et en discutant directement avec les dirigeants politiques et les négociateurs commerciaux et en trouvant des compromis sur des questions qui avaient donné du fil à retordre aux négociateurs. Avec le recul, la conclusion du Cycle d'Uruguay peut être considérée comme le chant du cygne d'un système dans lequel un trio américano-européen de juristes devenus diplomates avait le pouvoir de faire échouer ou de faire aboutir une négociation commerciale multilatérale. Après la création de l'OMC, il a fallu un certain temps pour reconnaître que, si les successeurs de ce triumvirat exerçaient encore une grande influence, ils devraient obtenir un consensus beaucoup plus large pour conclure n'importe quel accord.

Le remplacement de M. Dunkel, dont le départ du poste de Directeur général n'était pas entièrement volontaire, était une réaction de la CE et des États-Unis au fait que les négociateurs semblaient buter sur des points essentiellement techniques et semblaient avoir perdu de vue les raisons pour lesquelles il fallait achever le Cycle. M. Dunkel a été loué pour avoir mené les négociations à ce stade, et surtout pour avoir élaboré le projet de texte de 1991 qui portait son nom, mais Sir Brittan et M. Kantor estimaient qu'il fallait du sang neuf pour conclure les accords sur l'accès aux marchés et surmonter les obstacles qui existaient dans ce projet. La confiance s'était érodée entre M. Dunkel et les principaux négociateurs et il était temps de remplacer les connaissances détaillées d'un spécialiste par les instincts d'un politicien. M. Sutherland avait pour mission de conclure l'accord, de préparer les arguments à présenter aux ministres et aux médias et de faire en sorte que les modalités finales soient acceptables et acceptées.

Au début de 1993, Sir Brittan et M. Kantor ont sondé M. Sutherland sur la possibilité de devenir le nouveau Directeur général. Pour en discuter, ils l'ont invité à Bruxelles, où il a dîné, le soir, avec M. Kantor et pris le petit-déjeuner, le lendemain matin, avec Sir Leon. M. Sutherland connaissait bien Sir Brittan, ayant été son prédécesseur en tant que Commissaire européen à la concurrence, mais il n'avait jamais rencontré M. Kantor. Il craignait que la mission soit impossible, étant donné l'état alarmant des négociations, mais M. Kantor l'a persuadé du contraire. Plus tard, il s'est souvenu que M. Kantor lui avait dit : « Regardez-moi dans les yeux. Je sais, et le Président Clinton sait, qu'on n'entre pas dans les livres d'histoire quand on ne réussit pas à conclure des accords. »<sup>59</sup> M. Kantor, qui n'était devenu spécialiste du commerce que peu de temps auparavant en apprenant sur le tas, a également persuadé M. Sutherland que le flair politique était plus important pour ce poste qu'une connaissance intime des subtilités du sujet. M. Sutherland a soupesé les attraits du défi et ses répercussions sur sa famille, puis il a décidé de se jeter à l'eau. Après avoir fait campagne à Genève, il l'a emporté contre Julio Lacarte et a obtenu le poste, étant entendu qu'il ne l'occuperait que deux ans, ce qui fixait automatiquement un délai pour la conclusion des négociations.

Le point de vue de M. Sutherland était éclairé par sa vision de la gouvernance et de la structure constitutionnelle. C'était de longue date un fervent partisan de l'intégration

européenne, inspiré par les idées et les réalisations de Jean Monnet. Il avait exercé les fonctions de procureur général d'Irlande à une époque « où le nationalisme montrait à quelles extrêmes il pouvait aboutir ». <sup>60</sup> Il affirmait ne rien connaître au commerce, mais cela n'était pas entièrement vrai. Une fois en poste à la Communauté européenne, il a mis ses idéaux intégrationnistes en pratique, devenant, en 1985, membre de l'équipe qui allait élaborer le programme européen de 1992 pour la libre circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et des services. En tant que Commissaire à la concurrence, il a déréglementé les secteurs du transport aérien et des télécommunications et, pendant l'année où il était également responsable des affaires sociales, il a joué un rôle central dans la création du programme Érasmus d'études à l'étranger, qui encourageait la libre circulation des personnes au sein de la Communauté européenne. M. Sutherland a commencé à s'intéresser au GATT et au Cycle de négociations au moment où il a quitté la Commission européenne et a pris part à des discussions sur la question aux réunions du Forum de Bildeberg, groupe transatlantique réunissant des citoyens et des personnalités d'Europe et des États-Unis. Il y a fait la connaissance de M. Dunkel (qui allait être son prédécesseur) et de Mike Moore (qui allait être l'un de ses successeurs). Ainsi, par inclination, expérience et réputation, M. Sutherland était bien placé pour exercer ses fonctions.

M. Sutherland a décidé qu'il devait « faire une entrée fracassante, sinon ça ne fonctionnerait pas » <sup>61</sup> car, sans cela, il risquait d'être prisonnier de la léthargie institutionnelle qui pesait alors sur le Cycle. Employant des tactiques qui n'avaient jamais été vues auparavant au GATT et qui ne seraient pas utilisées de nouveau (à sa consternation) lorsque le Cycle de Doha est tombé dans une torpeur encore plus longue, a voulu donner l'impression d'un élan irrésistible. « On façonne les événements politiques en créant des perceptions au sein du public » <sup>62</sup>, dira-t-il plus tard et, pour cela, il a décidé d'utiliser plus énergiquement les sections de l'institution chargées des relations avec la presse et de la recherche. Le premier membre du personnel du Secrétariat qu'il a rencontré était l'attaché de presse David Woods, auquel il a dit : « Notre seul moyen de gagner est de jouer un jeu politique qui n'a jamais été joué dans cette organisation. » <sup>63</sup> Il a ensuite lancé une campagne de relations publiques d'une vigueur jamais vue auparavant dans l'atmosphère compassée du GATT.

Le projet Europe 1992 avait appris à M. Sutherland que la fixation d'un délai ferme, même arbitraire, pouvait concentrer l'attention des négociateurs et leur donner le sentiment de devoir agir rapidement. Il a donc fixé au 15 décembre 1993 la date butoir pour la conclusion du Cycle, laissant entendre qu'il pourrait démissionner si ce délai n'était pas respecté. Cette date concordait avec un délai légal prévu dans la législation commerciale des États-Unis. Le pouvoir de négociation accélérée accordé au Président par le Congrès <sup>64</sup> est toujours assorti d'une double échéance : la date limite à laquelle tout accord doit avoir été signé pour bénéficier des protections spéciales prévues par la loi et l'obligation pour le Président de donner au Congrès un préavis de 90 jours avant de signer un tel accord. À la fin de juin 1993 – au moment même où M. Sutherland est entré en fonction – le Congrès a adopté un projet de loi <sup>65</sup> renouvelant le pouvoir de négociation accélérée seulement pour la conclusion du Cycle et visant tout accord susceptible d'être signé avant le 16 avril 1994. Ce renouvellement était rendu nécessaire par l'expiration du pouvoir précédent, le 31 mai 1993. <sup>66</sup> Étant donné

l'obligation de donner un préavis de 90 jours, la véritable échéance du Cycle aux fins de la législation des États-Unis arrivait un mois exactement après le 15 décembre. Mais, comme il n'était pas réaliste de penser que les négociateurs allaient travailler pendant les vacances de fin d'année, il était plus logique de fixer à la mi-décembre la date limite pour la conclusion des négociations.

M. Sutherland s'appuyait largement sur ses trois directeurs généraux adjoints. La tradition du GATT voulait que deux de ces postes soient confiés à un Américain et à un Indien. M. Sutherland a honoré cette tradition en choisissant Warren Lavorel et Anwarul Hoda (voir les appendices biographiques, pages 619 et 615, respectivement). Il a en outre porté leur nombre à trois en nommant le Mexicain Jesús Seade (voir l'appendice biographique, page 628).<sup>67</sup> M. Sutherland a informé ses adjoints que, s'ils convenaient d'une ligne d'action, ils pouvaient considérer son consentement comme acquis et agir immédiatement sans son accord formel. Un autre pilier de l'équipe de M. Sutherland était Richard O'Toole (voir l'appendice biographique, page 623), qui avait été son chef de cabinet à la Commission européenne et qui l'avait rejoint au GATT en cette qualité. M. O'Toole avait aussi le titre de Sous-Directeur général et est devenu coordonnateur du groupe de stratégie interne du Secrétariat, qui conseillait le Directeur général sur la conduite et la progression des négociations. Les autres membres de ce groupe étaient le Directeur général, les trois directeurs généraux adjoints et d'autres fonctionnaires du Secrétariat qui participaient à ses travaux de façon *ad hoc* pour discuter les domaines relevant de leur compétence. Åke Linden a participé aux discussions du groupe sur des questions juridiques et institutionnelles, y compris l'Accord sur l'OMC. Selon M. O'Toole, « le groupe jouait un rôle important en aidant le DG à analyser l'évolution des négociations et les positions des délégations clés, lui permettant ainsi de formuler et de cibler ses messages aux dirigeants politiques de manière à faire avancer les négociations ».<sup>68</sup>

M. Sutherland a en outre tiré parti du pouvoir de manier le marteau. Comme M. Dunkel avant lui, il a insisté pour présider le Comité des négociations commerciales (CNC) et il a fait usage du pouvoir conféré par cette fonction d'une manière plus agressive que son prédécesseur, introduisant une nouvelle règle selon laquelle un texte entériné par un coup de marteau au CNC était adopté. M. Sutherland a en outre élevé le niveau politique des négociations, ou a du moins menacé de le faire. « Dès le début, j'ai visé très haut », s'est-il souvenu plus tard. En effet, il rencontrait non seulement des ministres, mais aussi des présidents et des premiers ministres, et il essayait « de ménager l'amour propre des ambassadeurs, dont beaucoup jouaient les divas et voulaient se sentir aux commandes ».<sup>69</sup> Pour ce faire, il pouvait maintenir implicitement la menace de les court-circuiter et de contacter leurs supérieurs. Tout au long de l'année 1993, il a rencontré des dirigeants politiques de premier plan, comme le Premier Ministre britannique John Major, le Premier Ministre français Édouard Balladur, le Chancelier allemand Helmut Kohl, le Premier Ministre japonais Morihiro Hosokawa, et le Premier Ministre indien P.V. Narasimha Rao.

Par ailleurs, le nouveau Directeur général a demandé instamment d'achever toutes les négociations en cours dans les différents groupes de négociation, dont le groupe

institutionnel présidé par M. Lacarte. Au début du Cycle, M. Lacarte avait présidé le groupe chargé des négociations sur la question connexe des règles en matière de règlement des différends ; à la fin du Cycle, son groupe traitait cette question ainsi que celle de l'Organisation multilatérale du commerce qui était proposée. M. Sutherland tenait particulièrement à ce que le groupe de M. Lacarte consolide et renforce les gains résultant de la création d'un système de règlement des différends plus vigoureux, qu'il voyait à travers le prisme européen. La Cour européenne de justice ayant joué un rôle clé dans l'intégration de l'Europe, M. Sutherland espérait qu'un organe de règlement des différends renforcé pourrait en faire autant pour le système commercial. Les autres questions institutionnelles n'occupaient pas une place aussi importante dans les projets de M. Sutherland, mais il a donné pour instruction à M. Lacarte de régler les « questions non résolues » du projet Dunkel et d'achever les négociations sur l'Accord instituant l'Organisation multilatérale du commerce.

Ces questions n'étaient pas au premier plan dans l'agenda de négociation du trio Brittan-Kantor-Sutherland. « Les questions institutionnelles étaient les plus faciles à traiter » à ce stade des négociations, s'est souvenu plus tard Lord Brittan. « L'idée de créer une nouvelle institution qui aurait davantage de force que le GATT était largement admise. »<sup>70</sup> À ce stade, les négociations transatlantiques sont revenues sur la thématique traditionnelle des négociations commerciales, à savoir les droits de douane à réduire et de combien, et certaines questions sectorielles (les services audiovisuels étant la principale pomme de discorde entre Bruxelles et Washington). Ces négociations se sont déroulées en premier lieu entre la CE et les États-Unis, les autres participants profitant de tout accord conclu par ces deux plus grandes parties contractantes pour obtenir d'autres engagements.

Comme nous l'avons vu précédemment, les négociations finales sur l'Organisation multilatérale du commerce, entre autres, ont fait partie des discussions achevées dans les semaines, voire les jours, qui ont précédé l'échéance du 15 décembre. Les délibérations des comités, ainsi que les nombreuses négociations bilatérales sur l'accès aux marchés pour les marchandises et les services, ont toutes pris fin le 15 décembre, avec la cérémonie de clôture des négociations. L'étape suivante a consisté à réunir les Ministres pour la dernière Conférence ministérielle du GATT, qui a eu lieu à Marrakech les 14 et 15 avril 1994. Tenue (intentionnellement) juste avant l'expiration, aux États-Unis, du pouvoir de négociation accélérée, le 16 avril, cette conférence était avant tout une cérémonie de signature.

Les questions institutionnelles, qui étaient un peu à l'arrière-plan à la fin des négociations à Genève, sont revenues sur le devant de la scène lorsque l'action s'est déplacée à Washington. Vers la fin de 1994, la possibilité que le Congrès rejette les accords suscitait de l'inquiétude. L'année précédente, le débat sur l'approbation de l'Accord de libre-échange nord-américain avait été âpre et ne s'était terminé que par une courte victoire. Le débat du Congrès sur les accords du Cycle d'Uruguay s'est déroulé au lendemain des élections du 8 novembre 1994, à l'issue desquelles les républicains avaient regagné le contrôle des deux chambres et, alors qu'ils étaient plus favorables au commerce que les démocrates depuis les années 1960, ils n'en étaient pas moins un parti d'opposition. Il n'était donc pas certain qu'ils approuveraient automatiquement des accords négociés par un président démocrate. En conséquence,

M. Sutherland a été invité à se rendre à Washington pour rencontrer des membres du Congrès, en particulier, Newt Gingrich, qui allait devenir le premier républicain président la Chambre des représentants depuis 1955.<sup>71</sup> Outre l'agriculture, la souveraineté était l'une des principales préoccupations de M. Gingrich. M. Sutherland lui a expliqué de façon détaillée que, contrairement aux règles de la Communauté européenne, le droit de l'OMC ne s'appliquait pas directement et, partant, ne menaçait pas la souveraineté des États-Unis. Cette explication a visiblement satisfait M. Gingrich, qui s'est rallié à la majorité de son parti pour voter en faveur des accords. Ceux-ci ont obtenu la majorité des suffrages dans les deux partis et dans les deux chambres. Les accords de Marrakech ont donc échappé au sort du Traité de Versailles et de la Charte de La Havane.

Les accords du Cycle d'Uruguay sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995, premier jour d'existence de l'OMC.



## Notes finales

---

- 1 On pourrait noter aussi que Mill a fait ces observations exactement un siècle après que Montesquieu a exprimé essentiellement la même idée dans *De l'esprit des lois*, où il a dit que « l'effet naturel du commerce est de porter à la paix. Deux nations qui négocient ensemble se rendent réciproquement dépendantes : si l'une a intérêt d'acheter, l'autre a intérêt de vendre » (Montesquieu, 1748 : livre XX, chapitre 2).
- 2 Les cyniques diront peut-être que l'abrogation des Corn Laws a influé sur les guerres en Europe, non pas en les rendant moins fréquentes, mais en en modifiant la conduite. En cessant d'être un producteur de produits alimentaires inefficace mais autosuffisant pour devenir un importateur net plus efficace mais vulnérable, la Grande-Bretagne a indirectement encouragé l'état-major allemand à adopter la doctrine de la guerre sous-marine qui a été au centre de sa stratégie navale lors des deux guerres mondiales.
- 3 Wilson a exposé ses 14 points dans un discours prononcé le 8 janvier 1918 devant les deux chambres du Congrès. Voir [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp).
- 4 « Une union libre-échangiste doit être constituée sous les auspices de la Société des Nations et comprendre les États qui s'engagent à ne soumettre à aucun tarif protectionniste les produits des autres membres de l'Union », a dit Keynes (1920 : 265) ; « l'Allemagne, la Pologne, les États nouveaux qui formaient les Empires austro-hongrois et ottoman [et les États sous mandat], doivent faire partie obligatoirement de cette union pendant dix ans, après quoi leur adhésion deviendra facultative. L'adhésion des autres États sera facultative dès le début ».
- 5 L'Allemagne et le Japon se sont retirés de la Société des Nations en 1933. L'Union soviétique n'est devenue membre qu'en 1934 et elle en a été exclue en 1939. Les États-Unis n'y sont jamais entrés, mais ils ont participé à l'Organisation internationale du travail dès 1934.
- 6 Pour plus de précisions sur ces travaux, voir Société des Nations (1942).
- 7 Le Sénat a en fait approuvé le Traité, mais seulement après avoir approuvé une série d'amendements qui visaient délibérément à rendre le résultat final inacceptable pour le Président Wilson.
- 8 Pour un historique narratif et documentaire de ces délibérations, voir Département d'État des États-Unis (1949). Pour plus de renseignements sur les vues des responsables politiques américains et sur les positions adoptées par le Royaume-Uni, voir l'analyse et les principaux éléments figurant dans Irwin *et al.* (2008).
- 9 Ce point est développé dans Brown (1950 : 20-22) et Jackson (1967).
- 10 Cette initiative est examinée dans Hudec (1990 : 72-73).
- 11 Ces efforts sont analysés plus en détail au chapitre 8.
- 12 Voir *Déclaration ministérielle sur les négociations d'Uruguay*, document MIN.DEC du GATT, 20 septembre 1986.
- 13 Comme nous le verrons au chapitre 10, le GATT de 1947 ne traitait pas des marchés publics, mais ces derniers ont fait l'objet d'un accord du Tokyo Round.
- 14 L'accord en question prévoyait un critère de dommage dans les enquêtes en matière de droits compensateurs, de sorte que des droits compensateurs ne pouvaient être imposés sur des importations subventionnées que s'il était constaté que ces importations causaient ou menaçaient de causer un dommage important à une branche de production du pays importateur. Les États-Unis considéraient que seuls pouvaient bénéficier du critère de dommage les pays qui avaient signé le Code des subventions, ou qui étaient autrement fondés en droit à en bénéficier. Les pays qui ne pouvaient prétendre à cette

protection étaient donc plus vulnérables dans les enquêtes en matière de droits compensateurs. Dans le système de l'OMC, les États-Unis appliquent un critère de dommage à tous les Membres, puisque l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires fait partie de l'engagement unique et que, par conséquent, tous les Membres en sont signataires. D'autres pays ont contesté l'interprétation donnée par les États-Unis de leurs obligations au titre du Code des subventions.

- 15 Il faut cependant noter que la Déclaration ministérielle de Punta del Este, comme celle de Doha par la suite, prévoyait la possibilité de récolter des premiers résultats.
- 16 Strictement parlant, il y a un seul accord sur l'OMC qui englobe beaucoup d'autres accords. L'Accord sur l'agriculture, l'Accord sur les ADPIC, etc., font tous partie de cet accord et ne sont pas des instruments autonomes. Il est néanmoins d'usage de s'y référer comme s'il s'agissait d'instruments distincts, ce que nous faisons ici.
- 17 L'expression « engagement unique » n'apparaît nulle part dans le Protocole de Marrakech ou dans l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce. Toutefois, l'article II:2 de ce dernier précise que tous les « Accords commerciaux multilatéraux » énumérés dans ses Annexes 1, 2 et 3 sont « contraignants pour tous les Membres ».
- 18 Voir *Gouvernement des États-Unis, Ending the Uruguay Round and Implementation of the Results*, 21 septembre 1990, page 2.
- 19 *Ibid.*, page 3.
- 20 *Ibid.*
- 21 Entretien de l'auteur avec M. Jackson, 9 janvier 2013.
- 22 Peut-être serait-il plus juste de considérer que l'article 301 est ainsi *redevenu* un complément des règles multilatérales régissant le règlement des différends, car le texte qui a préfiguré cette loi (article 262 de la Loi de 1962 sur l'expansion du commerce) était originellement destiné à conférer aux présidents le pouvoir d'imposer des mesures de rétorsion dans le cadre des différends portés devant le GATT.
- 23 Ces calculs dépendent en partie de la manière dont on choisit de classer certains différends qui pourraient relever de plusieurs catégories. C'est le cas, en particulier, d'une série de différends relatifs au commerce des bananes qui semblent être des différends concernant des produits agricoles (comme on le voit ici), mais qui peuvent aussi être considérés comme des différends sur le commerce des services de distribution.
- 24 L'ensemble de résultats produits à la réunion à mi-parcours figure dans le document sans titre MTN.TN/11 du GATT, daté du 21 avril 1989. Il s'agit notamment de l'adoption du mécanisme d'examen des politiques commerciales, de la décision de tenir des réunions ministérielles au moins une fois tous les deux ans et des dispositions visant à rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial (par exemple en invitant les dirigeants du GATT, du FMI et de la Banque mondiale à renforcer leurs relations).
- 25 Voir *Historique du groupe consultatif des 18*, document MTN.GNG/NG14/W/5 du GATT, 9 juin 1987. Pour une analyse des négociations sur le fonctionnement du système du GATT, voir le chapitre 9 de Yi-chong et Weller (2004).
- 26 Les critiques du GATT ont souvent porté sur la brièveté du délai de dénonciation prévu dans le Protocole portant application provisoire, dont le paragraphe 5 disposait qu'un gouvernement pouvait dénoncer l'Accord en donnant un préavis de 60 jours. Il n'est pas plus difficile de se retirer de l'OMC puisqu'il suffit également de donner un préavis, la seule différence étant que le délai est maintenant de six mois au lieu de deux.

- 27 Les autres intervenants étaient notamment Richard Blackhurst, haut fonctionnaire du GATT, Charles Carlisle, Directeur général adjoint, Julius Katz, Ambassadeur des États-Unis, et Shigeo Muraoka, du Ministère japonais du commerce international et de l'industrie.
- 28 Voir, par exemple, les remarques de M. Ruggiero à la presse, dans lesquelles il a dit que le GATT devait devenir une institution internationale *a pieno titolo*, sur un pied d'égalité avec le FMI ou la Banque mondiale. «Ruggiero Sul GATT «Troppi Poteri Alla Commissione»», *la Repubblica*, 20 décembre 1990, consulté en ligne.
- 29 Voir Debra Steger, «Institutional Framework for the GATT» (non daté; début 1990), document de travail interne du Ministère canadien des affaires extérieures et du commerce international, page 1.
- 30 *Ibid.*
- 31 Entretien de l'auteur avec M. Jackson, 9 janvier 2013.
- 32 Entretien de l'auteur avec Mme Steger, 26 septembre 2012.
- 33 Lettre de M. Crosbie à M. Dunkel en date du 9 avril 1990, page 2. À noter que trois jours avant d'envoyer ces lettres à M. Dunkel et aux trois autres Ministres de la Quadrilatérale, M. Crosbie avait écrit au Premier Ministre canadien Brian Mulroney (avec copie à d'autres Ministres canadiens concernés) pour l'informer de ses projets.
- 34 Le Canada allait ensuite développer sa proposition dans un document plus détaillé communiqué pour la première fois à une réunion de hauts responsables de la Quadrilatérale, tenue à Genève le 21 juillet. Intitulé «Proposal for a World Trade Organization; Concept and Perspective», ce document et ses annexes comptaient 13 pages. La deuxième annexe établissait la structure possible d'un accord en 6 parties et 40 articles et contenait certaines dispositions qui feraient l'objet d'accords de l'OMC distincts (notamment les annexes proposées sur le mécanisme d'examen des politiques commerciales et sur les procédures de règlement des différends).
- 35 Voir «NCM: Renforcement du système commercial multilatéral», page 3, annexe de Ministre du commerce extérieur, «Le Ministre Crosbie présente la proposition du Canada pour le renforcement du système du GATT», Communiqué n° 082, 19 avril 1990.
- 36 *Ibid.*, page 5. Le document ne précisait pas si le Canada devait agir seul ou de concert avec d'autres pays, employant une formulation ambiguë «le Canada propose de présenter un projet ...».
- 37 Le document intitulé «NCM: Règlement des différends» (10 avril 1990) était long de neuf pages et divisé en sections intitulées «Un cadre cohérent», «Étude des rapports des groupes spéciaux», «Adoption», «Mécanisme d'appel» et «Application». Il soulignait qu'un système amélioré de règlement des différends «évitera[it] que l'une des parties contractantes ait recours à des mesures unilatérales, en dehors des règles de commerce, pour régler des litiges d'ordre commercial découlant d'accords commerciaux» (page 1).
- 38 Voir la Déclaration économique de Houston du 11 juillet 1990, à l'adresse <http://www.g8.utoronto.ca/francais/1990houston/economique.html>.
- 39 Voir *Communication de la Communauté européenne*, document MTN.GNG/NG14/W/42 du GATT du 9 juillet 1990, page 3.
- 40 *Ibid.*, page 4.
- 41 Voir la note du secrétariat du GATT du 27 juin 1990 sur la réunion tenue par le Groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT les 25 et 26 juin 1990, page 1.

- 42 *Ibid.* Voir également Croome (1995 : 273).
- 43 Entretien de l'auteur avec John Weekes, 19 décembre 2012.
- 44 Dans un projet de lettre au Premier Ministre canadien Brian Mulroney, daté du 11 mai 1990, M. Crosbie a écrit que M. Dunkel et « certains ministres du commerce » n'avaient pas soutenu publiquement la proposition, mais « [lui] avaient indiqué en privé qu'ils la soutenaient pleinement » (page 4).
- 45 Discours sans titre au Ministère du commerce international et de l'industrie, page 15. Le point d'exclamation figure dans l'original.
- 46 Voir « Restructuring the GATT, » note de John Jackson à l'intention de Debra Steger, 30 avril 1990, page 1.
- 47 Voir Ministre du commerce extérieur, « Le Canada propose une stratégie pour la création d'une organisation mondiale du commerce », Communiqué n° 077, 11 avril 1990, page 1.
- 48 Voir « NCM : Renforcement du système commercial multilatéral », page 3, annexe de Ministre du commerce extérieur, « Le Ministre Crosbie présente la proposition du Canada pour le renforcement du système du GATT », Communiqué n° 082, 19 avril 1990.
- 49 Entretien de l'auteur avec M. Yerxa, 28 septembre 2012.
- 50 Entretien de l'auteur avec Charles Carlisle, 7 juillet 2012.
- 51 Projet de lettre de M. Crosbie au Premier Ministre Brian Mulroney, 11 mai 1990, page 2.
- 52 *Ibid.*
- 53 Entretien de l'auteur avec M. Yerxa, 28 septembre 2012.
- 54 Entretien de l'auteur avec Lord Brittan, 17 janvier 2013.
- 55 Titre officiel : *Projet d'acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round*, document MTN.TNC/W/FA du GATT, 20 décembre 1991.
- 56 Quand l'expression PARTIES CONTRACTANTES était écrite en majuscules dans un accord ou un document du GATT, cela signifiait qu'il s'agissait d'une action ou d'une décision des parties contractantes agissant collectivement. Le pluriel en lettres minuscules (seule la première lettre étant majuscule) était employé lorsqu'il était question d'une action de deux ou plusieurs parties contractantes agissant séparément.
- 57 Voir le chapitre 6 pour plus de détails sur les règles régissant la prise de décisions sur des questions particulières comme l'amendement et l'interprétation des Accords de l'OMC.
- 58 Les règles en matière de cabotage réservent généralement la navigation à proximité des côtes d'un pays aux navires dont les constructeurs, les propriétaires et les membres de l'équipage sont des ressortissants de ce pays. La Loi Jones est fréquemment source de frictions dans les relations commerciales entre les États-Unis et l'Union européenne.
- 59 Entretien accordé à l'auteur par M. Sutherland le 18 janvier 2013.
- 60 *Ibid.*
- 61 *Ibid.*
- 62 *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

64 Voir le chapitre 6 pour une explication plus détaillée de l'importance de la procédure de négociation accélérée (ou mandat pour la promotion des échanges commerciaux) pour les négociations commerciales des États-Unis et le système multilatéral.

65 Public Law n° 103-49.

66 Ce pouvoir a été accordé par la Loi générale de 1988 sur le commerce et la compétitivité (Public Law n° 100-418), qui conférait le pouvoir de conclure des accords jusqu'au 21 mai 1991 et prévoyait une prorogation unique pour deux ans si le Président le demandait et si cela n'était pas refusé par le Congrès. Pour toutes les dates auxquelles ce pouvoir a été accordé et est arrivé à expiration, voir Smith (2006).

67 La création de ce troisième poste et la nomination de M. Seade à ce poste faisaient partie d'un accord entre MM. Lacarte et Sutherland (voir au chapitre 14).

68 Correspondance de l'auteur avec M. O'Toole, 17 octobre 2012.

69 *Ibid.*

70 Entretien de l'auteur avec Lord Brittan, 17 janvier 2013.

71 La Loi sur les accords du Cycle d'Uruguay a été votée lors d'une session extraordinaire du Congrès sortant, en fin de législature (après des élections). La Chambre des représentants a voté pour le projet de loi le 29 novembre 1994, et le Sénat le 1<sup>er</sup> décembre 1994. Le nouveau Congrès a siégé au mois de janvier suivant.

## Appendice 2.1. Portée du système commercial multilatéral dans le cadre des différents régimes juridiques

	<b>Charte de La Havane (1947)</b>	<b>GATT (1947)</b>	<b>Accords du Cycle d'Uruguay (1994)</b>
<b>Dispositions analogues ou identiques dans les trois régimes</b>			
Traitement NPF	Traitement NPF inconditionnel exigé pour tous les Membres, mais certains accords préférentiels sont exemptés par antériorité (article 16).	Comme la Charte de La Havane (article premier).	Dispositions du GATT de 1947 reprises à l'OMC dans le GATT de 1994.
Traitement national	Traitement national exigé en matière d'impositions et de réglementation intérieures (article 18).	Comme la Charte de La Havane (article III).	Dispositions du GATT de 1947 reprises à l'OMC dans le GATT de 1994.
Droits de douane	Les Membres sont tenus d'engager, sur demande, des négociations bilatérales sur la réduction des droits de douane produit par produit (article 17).	Premières listes de concessions annexées (article II); l'article XVIIIbis est le même que dans la Charte de La Havane.	Dispositions du GATT de 1947 reprises à l'OMC dans le GATT de 1994.
Restrictions quantitatives	Les restrictions quantitatives sont généralement interdites, à quelques exceptions près (article 20), et toutes restrictions doivent être non discriminatoires (article 22).	Comme la Charte de La Havane (articles XI et XIII).	Dispositions du GATT de 1947 reprises à l'OMC dans le GATT de 1994.
Régimes de change	L'OIC doit coopérer avec le FMI sur les régimes de change et les questions connexes (article 24).	Comme la Charte de La Havane (article XV).	Dispositions du GATT de 1947 reprises à l'OMC dans le GATT de 1994.
Commerce d'État	Les entreprises commerciales d'État doivent se conformer aux principes de non-discrimination (article 29); les organismes de vente ou d'achat (article 30), les monopoles d'exportation et d'importation (article 31) et la liquidation des stocks accumulés à des fins non commerciales (article 32) sont également soumis à des disciplines.	Comme la Charte de La Havane (article XVII).	Dispositions du GATT de 1947 reprises à l'OMC dans le GATT de 1994.
Liberté de transit	Les Membres doivent accorder la liberté de transit aux marchandises de tous les autres Membres (article 33); une disposition spéciale est prévue pour les mesures affectant le trafic frontalier (article 43).	Comme la Charte de La Havane (articles V et XXIV).	Dispositions du GATT de 1947 reprises à l'OMC dans le GATT de 1994.
Exceptions générales	Sous réserve de limitations, les Membres peuvent faire des exceptions pour les mesures ayant trait à la santé et à la sécurité des personnes et des animaux, etc. (article 45).	Comme la Charte de La Havane (article XX).	Dispositions du GATT de 1947 reprises à l'OMC dans le GATT de 1994.
Exceptions concernant la sécurité	Une exception est prévue pour les actions d'un Membre visant à défendre les intérêts essentiels de sa sécurité (article 99).	Comme la Charte de La Havane (article XXI).	Dispositions du GATT de 1947 reprises à l'OMC dans le GATT de 1994.

	<b>Charte de La Havane (1947)</b>	<b>GATT (1947)</b>	<b>Accords du Cycle d'Uruguay (1994)</b>
Arrangements commerciaux régionaux	Unions douanières et accords de libre-échange autorisés mais soumis à des disciplines (article 44).	Comme la Charte de La Havane (article XXIV).	Dispositions du GATT de 1947 reprises à l'OMC dans le GATT de 1994.
<b>Dispositions plus vastes dans la Charte de La Havane et les Accords de l'OMC que dans le GATT de 1947</b>			
Investissement	Dispositions prévoyant la promotion de l'investissement et une libéralisation négociée, ainsi que des mesures de sauvegarde (article 12).	—	Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce; engagements concernant le mode 3 dans le cadre de l'AGCS.
Marchés publics	Les entreprises commerciales d'État doivent se conformer aux principes généraux de non-discrimination (article 29).	—	Accord sur les marchés publics.
Transparence	Les Membres doivent publier dans les moindres délais leurs lois, règlements et décisions judiciaires et administratives qui touchent au commerce (article 38) et doivent communiquer à l'OIC des statistiques et autres renseignements (article 39).	L'article X du GATT est identique à l'article 38 de la Charte de La Havane; pas d'équivalent de l'article 39.	Décision sur les procédures de notification et dispositions de nombreux Accords de l'OMC relatives à la transparence.
Développement économique	Le chapitre III prévoit plusieurs formes d'action nationale et de coopération internationale pour promouvoir le développement économique, y compris la promotion de l'investissement étranger, l'aide de l'État, l'adoption de « mesure[s] de protection non discriminatoire[s] affectant les importations » pour aider des industries naissantes et l'octroi de préférences commerciales aux pays en développement.	L'article XVIII du GATT est beaucoup moins vaste que le chapitre III de la Charte de La Havane; le GATT de 1947 a été amendé en 1965 par l'ajout d'une partie IV consacrée aux pays en développement.	Décision sur les mesures en faveur des pays les moins avancés et dispositions de nombreux Accords de l'OMC relatives au traitement spécial et différencié.
Balance des paiements	Les Membres peuvent prendre des mesures pour rétablir l'équilibre interne de la balance des paiements (article 4) et ils peuvent imposer des restrictions destinées à protéger la balance des paiements (article 21), d'autres exceptions étant prévues dans la période d'après-guerre (article 23).	L'article XII du GATT est identique à l'article 21 de la Charte de La Havane; l'article XIV du GATT est moins vaste que l'article 23 de la Charte de La Havane.	Mémorandum d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements.
<b>Dispositions de l'OMC qui s'inspirent largement de la Charte de La Havane et du GATT de 1947</b>			
Services audiovisuels	Contingents à l'écran autorisés pour les films cinématographiques, sous réserve de réductions négociées (article 19).	Comme la Charte de La Havane (article IV).	Certains Membres ont inscrit des engagements en la matière dans leurs listes AGCS.
Droits antidumping et droits compensateurs	Les Membres sont autorisés, dans certaines limites, à imposer des droits antidumping et des droits compensateurs (article 34).	Comme la Charte de La Havane (article VI).	Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994 et Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.
Sauvegardes	Les Membres peuvent suspendre des concessions si des importations causent un préjudice (article 40).	Comme la Charte de La Havane (article XIX).	Accord sur les sauvegardes.

	<b>Charte de La Havane (1947)</b>	<b>GATT (1947)</b>	<b>Accords du Cycle d'Uruguay (1994)</b>
Indications géographiques	«[D]es désignations de nomenclature douanière fondées sur des appellations régionales ou géographiques ne doivent pas être utilisées d'une manière discriminatoire» (article 36:6) et les Membres éviteront « que les marques commerciales ne soient utilisées ... au détriment des appellations régionales ou géographiques des produits du territoire d'un État membre, appellations qui sont protégées par la législation de cet État» (article 37 :7).	L'article IX :6 du GATT est identique à l'article 37 :7 de la Charte de La Havane.	Articles 22 à 24 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

**Dispositions des Accords de l'OMC qui ne figurent pas dans la Charte de La Havane ni dans le GATT de 1947**

Agriculture	—	—	Accord sur l'agriculture et listes connexes et Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
Droits de propriété intellectuelle	—	—	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
Règles d'origine	—	—	Accord sur les règles d'origine
Services	—	—	Accord général sur le commerce des services

**Dispositions de la Charte de La Havane qui ne figurent pas dans le GATT de 1947 ni dans les Accords de l'OMC**

Emploi	Les Membres doivent coopérer pour favoriser le plein emploi (articles 2 et 3).	—	—
Inflation et déflation	Les Membres peuvent prendre des mesures pour « protéger leur économie contre les effets d'une pression inflationniste ou déflationniste extérieure » (article 6).	—	—
Droits du travail	« [C]haque État membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître [l]es conditions [de travail non équitables] sur son territoire » (article 7).	—	—
Accords sur les produits de base	Le chapitre VI prévoit la négociation d'accords intergouvernementaux sur les produits de base visant, entre autres, à stabiliser les prix, sous réserve de certaines disciplines.	—	—
Politique en matière de concurrence	Le chapitre V établit des disciplines concernant les pratiques commerciales restrictives, y compris l'obligation de coopérer avec l'OIC pour empêcher les restrictions à la concurrence.	—	—

Notes: Ce récapitulatif concerne les questions de fond et non les questions de procédure. Il n'englobe pas les dispositions des accords relatives aux règles régissant la prise de décisions, le règlement des différends, la structure de l'OIC et de l'OMC, etc. Il est à noter que, lorsqu'une disposition du GATT de 1947 est décrite comme identique à une disposition de la Charte de La Havane, cela signifie que les questions traitées dans les deux accords sont analogues. Mais, dans nombre de cas, il y a de petites différences de formulation (par exemple, « membres » au lieu de « parties contractantes ») et, parfois, les dispositions de fond des deux accords sont différentes.





# Partie II

## Membres et représentation

---

Chapitre 3	Les Membres, les coalitions et la communauté de la politique commerciale	87
Chapitre 4	Accessions	125
Chapitre 5	Relations avec les autres organisations et la société civile	157



# 3 Les Membres, les coalitions et la communauté de la politique commerciale

---

La théorie des jeux indique comment les coalitions devraient se former si cela présente un avantage et si les règles ne l'interdisent pas. En fait, tout joueur qui n'essaie pas de former une coalition en pareil cas perdra ou, plus exactement, gagnera moins. Le joueur rationnel doit partir de l'hypothèse pessimiste qu'une coalition peut se former contre lui ; il doit donc essayer d'en former une lui-même.

John McDonald  
*Strategy in Poker, Business and War* (1950)

## Introduction

La manière dont les pays sont représentés à Genève et coordonnent leur action avec les autres Membres a beaucoup changé depuis la fin de la période du GATT. Quatre tendances se dégagent : un plus grand nombre de pays sont devenus Membres (comme cela est expliqué au chapitre 4), un plus grand nombre de Membres ont établi des missions permanentes à Genève, un plus grand nombre de missions s'occupent exclusivement du commerce, et non des institutions basées à Genève en général et le personnel de ces missions et des missions à vocation générale a augmenté. En conséquence, l'effectif total du personnel diplomatique déployé à Genève a plus que quintuplé entre 1982 et 2012. La composition de la communauté des négociateurs à Genève a également évolué. Si à l'époque du GATT, les membres de la Quadripartite (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne) dominaient et étaient pratiquement les seuls à avoir des missions importantes et dédiées au GATT, aujourd'hui, beaucoup plus de négociateurs viennent de pays en développement. Cela est vrai, non seulement pour les grandes économies émergentes, mais aussi pour plusieurs autres pays en développement qui « font entendre leur voix » au sein de l'Organisation.<sup>1</sup>

La manière de mener les négociations a également changé. À la fin de l'époque du GATT et au début de la période de l'OMC, les critiques étaient centrées sur ce que l'on appelle le « salon vert ». À l'origine, cette expression était employée dans un sens métaphorique (elle faisait allusion à une tradition théâtrale) et comme référence architecturale (il existe effectivement un salon de cette couleur),<sup>2</sup> mais elle est ensuite devenue une expression générique désignant des négociations à huis clos auxquelles seuls quelques pays sont invités à participer. Les quelques parties contractantes autorisées dans le salon vert négocient les accords les plus importants, ce qui provoque le ressentiment de ceux qui restent en dehors. Avec le temps, les Membres de l'OMC ont compté davantage sur les coalitions pour mobiliser, communiquer et négocier, et aujourd'hui,

presque tous sont représentés dans de multiples coalitions formées selon des critères géographiques, sectoriels ou autres. Les salons verts n'ont pas complètement disparu, mais ceux qui y participent doivent maintenant avoir des contacts étroits avec leurs partenaires au sein de coalitions. Il en résulte un système plus proche de la démocratie représentative que de l'oligarchie.

## La communauté de la politique commerciale à Genève

Avant d'examiner en détail la représentation des différents pays à l'OMC, et leur propension à former des coalitions, il convient de faire quelques observations sur la communauté de la politique commerciale dans son ensemble et sur les personnes qui la composent. Outre les centaines de diplomates qui sont accrédités – certains pour une courte période et d'autres pour la vie –, ce groupe comprend les centaines de personnes travaillant au Secrétariat de l'OMC et dans d'autres institutions gravitant autour de l'OMC, dont beaucoup viennent des missions des pays auprès de l'OMC. Les membres de cette communauté se considèrent souvent non seulement comme les représentants de pays divisés par des intérêts et des objectifs divergents, mais aussi comme des individus unis par des antécédents, des perspectives et des problèmes analogues, ainsi que par un attachement partagé au système dans son ensemble. On pourrait la comparer à un club social dont la plupart des membres sont des commerçants. Ceux-ci peuvent vendre des produits différents, et même se faire concurrence sur les mêmes produits ou le même territoire, mais cela ne les empêche pas de se fréquenter et de mêler travail et loisir.

Les membres de cette communauté ont des parcours professionnels très variés. Pour certains, devenir spécialiste de la politique commerciale était l'objectif de toute une vie. Par exemple, un diplomate latino-américain, qui est finalement devenu directeur général adjoint, est entré dans le service diplomatique de son pays dans le but exprès d'être chargé des questions économiques internationales et il était prêt à quitter la fonction publique si on lui confiait d'autres responsabilités. Certains économistes se sont toujours concentrés sur le commerce dans leur travail professionnel, que ce soit pendant leurs études ou au sein d'un gouvernement. Mais ces cas sont exceptionnels ; la plupart des personnes interrogées pour cet ouvrage ont dit qu'elles étaient arrivées dans ce domaine par hasard. Certaines de ces personnes, devenues des piliers de la communauté du commerce, ont rejoint cette dernière au début de leur carrière parce que, ayant eu le choix entre plusieurs emplois, elles pensaient que le commerce avait quelque chose d'intriguant, ou bien parce qu'elles se trouvaient déjà à Genève et avaient simplement besoin d'un emploi, ou parce qu'elles cherchaient un emploi dans une organisation internationale, ou encore parce qu'elles avaient été affectées à Genève par leur employeur ou avaient suivi leur supérieur hiérarchique. Quel que soit le chemin qui les a menés à l'OMC, beaucoup ont décidé de rester ou de revenir à Genève après une première expérience. Certains l'ont fait en tant qu'ambassadeur, après avoir gravi les échelons de la diplomatie ; certains ont été mutés latéralement du service diplomatique de leur pays au Secrétariat de l'OMC ; et d'autres ont obtenu un poste dans une autre organisation internationale basée à Genève, dans un groupe de réflexion sur le commerce, dans une organisation non gouvernementale ou dans une des écoles qui entourent la ville.

L'expérience partagée au sein de cette communauté peut être encore renforcée par les antécédents similaires de ses membres, qui ont généralement un niveau de formation élevé : sur les 93 personnes mentionnées dans l'appendice biographique et qui ont fourni des renseignements sur leurs diplômes<sup>3</sup>, 58 (62,4 %) ont un diplôme de droit ou un master. Sur les 35 autres, un peu plus de la moitié (18) ont un doctorat<sup>4</sup> et 16 une maîtrise ; bon nombre de ces personnes sont diplômées d'universités britanniques ou américaines.<sup>5</sup> Leur sens de la communauté leur vient en partie des problèmes qu'elles ont en commun. Lorsque les diplomates chargés des questions commerciales se rencontrent pour négocier ou pour échanger, la frontière entre les deux étant floue, il leur arrive de s'apitoyer sur les difficultés comparables qu'ils rencontrent dans leurs relations, parfois tendues, avec leurs concitoyens. Par exemple, pour préparer des négociations sur le commerce des services, ils peuvent être amenés à traiter avec des responsables de la réglementation de leur pays qui s'opposent à l'idée même d'autoriser des négociateurs d'un autre ministère à prendre des engagements en rapport avec leurs domaines de compétence. Ils peuvent aussi avoir des difficultés à traiter avec un nouveau ministre du commerce, fonction qui est souvent confiée à des politiciens dont la connaissance du domaine n'est pas aussi poussée que le souhaiteraient les spécialistes du commerce. Un ambassadeur auprès de l'OMC a de la chance si le ministre peut apprendre rapidement les rudiments de la politique commerciale, est capable de traiter avec ses homologues d'autres ministères du commerce et possède un capital politique qu'il est disposé à mettre au service des intérêts et des initiatives de son ministère. Trop souvent, les diplomates doivent traiter avec des ministres qui n'ont pas toutes ces qualités. À la fin de la période du GATT, beaucoup croyaient que l'un des principaux défauts du système était la faible implication des ministres. Mais depuis la création de l'OMC, on se préoccupe plus de la forme de leur participation que de sa fréquence. Certains ministres sont plus enclins à voir dans les réunions avec leurs pairs une occasion de faire bonne impression dans leur pays plutôt qu'une occasion de faire avancer ou de conclure des négociations.

Malgré quelques exceptions notables, les membres de cette communauté ne comptent pas parmi eux les personnes les plus haut placées dans le système commercial multilatéral. À cet égard, les traditions de l'OMC diffèrent quelque peu de celles du GATT. Le Directeur général du GATT n'était pas simplement la figure de proue de la communauté, mais il jouait un rôle très actif en son sein, ayant obtenu le poste grâce à ses compétences personnelles et politiques, à sa connaissance pointue du domaine et à sa longévité en poste.<sup>6</sup> Le rôle du directeur général a changé au moment du passage du GATT à l'OMC. Peter Sutherland a exercé cette fonction dans les deux institutions et, grâce à sa forte personnalité, il a fait du directeur général un personnage pouvant traiter directement, non seulement avec les ministres, mais aussi avec les présidents et les premiers ministres. Aux dires de tous, M. Sutherland a réussi à concilier ce statut plus élevé et ses liens avec les diplomates à Genève, en veillant à ce que les ambassadeurs soient présents quand il rencontrait des chefs de gouvernement ou, à défaut, soient pleinement informés de ce qui se disait au cours de ces réunions. Certains de ses successeurs se sont vus reprocher d'avoir perdu le contact avec leurs principaux mandants. Le sens de la hiérarchie et la distance sociale font que la plupart des ministres du commerce ne sont pas considérés comme des membres à part entière de la communauté commerciale. Ils sont généralement considérés comme des tiers, à moins qu'ils n'aient occupé auparavant un poste d'ambassadeur ou exercé une autre fonction à Genève<sup>7</sup>, qu'ils détiennent le portefeuille de ministres depuis des années ou

qu'ils soient particulièrement empathiques ou prompts à apprendre. Même les ministres du commerce qui laissent une réelle empreinte sur le système commercial peuvent être éphémères. Sur les 18 ministres mentionnés dans l'appendice biographique de cet ouvrage, 10 ont occupé au moins un autre poste ministériel avant et/ou après avoir été chargés du commerce.

Qu'ils soient considérés ou non comme des membres à part entière de la communauté de Genève, les ministres sont ceux qui lui donnent le « la ». Ils peuvent être appelés pour la sortir d'une l'impasse; ils peuvent aussi accentuer les désaccords entre ses membres, et même défaire ce qu'ils ont fait. Comme dans le cas des ambassadeurs, l'alchimie personnelle entre les ministres peut déterminer le résultat d'une négociation et le règlement d'un différend. Les ministres forment leur propre communauté, bien que celle-ci soit plus restreinte, et que ses membres changent plus souvent et aient moins de contacts entre eux. C'est dans les relations entre le Commissaire européen au commerce et le Représentant des États-Unis pour le commerce extérieur que l'importance de l'alchimie personnelle est la plus évidente. Certains partenariats transatlantiques ont été de puissants catalyseurs, tandis que d'autres formes de relations se sont avérées houleuses. Sir Leon Brittan, qui a été Commissaire européen de 1993 à 1999, était en bons termes avec Mickey Kantor, alors Représentant des États-Unis pour le commerce extérieur (1993-1996), mais sa relation avec Charlene Barshefsky (voir l'appendice biographique, page 607) (1997-2000) n'a pas été aussi fructueuse. Il paraît aussi que la coopération était médiocre pendant les mandats de Peter Mandelson (2004-2008) et de Susan Schwab (2006-2009) (voir l'appendice biographique, pages 620 et 628). Le partenariat qui semble avoir fonctionné le mieux était celui de Pascal Lamy et Robert Zoellick (voir l'appendice biographique, pages 618 et 634), qui ont été en poste de 1999 à 2004 et de 2001 à 2005, respectivement. Ils ont collaboré étroitement pendant les premières années du Cycle de Doha, depuis son lancement jusqu'à la Conférence ministérielle de Cancún et après, chacun allant parfois jusqu'à veiller aux intérêts de l'autre dans les discussions avec des tiers. Mais même quand les relations entre les représentants de ces deux Membres les plus influents de l'OMC sont au beau fixe, le succès des négociations n'est pas garanti. Dans certains cas, ce que les responsables politiques européens et américains qualifient de coopération au nom de la communauté peut être perçu par leurs homologues comme une collusion intéressée. Cela a été évident pendant les préparatifs de la Conférence ministérielle de Cancún en 2003, lorsque M. Lamy et M. Zoellick ont élaboré un accord sur l'agriculture qui, s'il avait été conclu, aurait probablement marqué le début de la fin des négociations. La réaction négative à cet accord de la part de différents blocs de pays en développement a ouvert au moins une décennie de crises, de suspensions et de progrès tout juste suffisants pour maintenir les négociations en vie.

## Membres, représentation à Genève et participation

Imaginez un pays qui doit élaborer toute une politique commerciale et qui doit décider du rôle que l'OMC jouera dans sa stratégie. Ses responsables politiques doivent répondre à trois questions. Premièrement, le pays accédera-t-il à l'OMC ou restera-t-il en dehors du système? Deuxièmement, si le pays accède à l'OMC, établiront-ils une mission permanente à Genève ou bien est-ce que les questions concernant l'OMC seront traitées dans la capitale ou par une autre

mission dans une capitale européenne ? Troisièmement, s'ils établissent une mission permanente à Genève, celle-ci s'occupera-t-elle de toutes les affaires du pays dans les nombreuses institutions internationales basées à Genève ou uniquement des questions relatives à l'OMC ? Au cours de l'histoire du GATT et de l'OMC, on a observé en général que le nombre de pays accédants n'a cessé d'augmenter et que, après leur accession, ces pays ont établi une mission permanente qui a finalement été chargée uniquement des questions commerciales (les autres questions étant traitées par une mission distincte). Il en a résulté une forte augmentation du personnel diplomatique au sein de la communauté du commerce à Genève.

### *Membres et représentation*

La grande majorité des pays sont Membres de l'OMC ou cherchent à le devenir. Au départ, le GATT ne comptait que 23 parties contractantes et, quand il a été remplacé par l'OMC en 1995, il en comptait 128. À la fin de 2012, l'OMC avait 158 Membres, 25 pays étaient en cours d'accession et il y avait 1 observateur non candidat à l'accession (le Saint-Siège) (voir l'appendice 3.1). Ainsi, seuls 14 pays membres de l'ONU n'avaient aucune relation avec l'OMC, n'étant ni Membres, ni observateurs, ni en cours d'accession. Le plus grand d'entre eux est la République populaire démocratique de Corée (plus connue sous le nom de Corée du Nord), qui compte 24,6 millions d'habitants. Les autres pays de cette catégorie comptant plus de 1 million d'habitants sont la Somalie (9,8 millions), le Soudan du Sud (8,3 millions), l'Érythrée (5,8 millions), le Turkménistan (5,2 millions) et le Timor-Leste (1,1 million). Le reste consiste en micro-États situés en Europe (Monaco et Saint-Marin) ou dans l'océan Pacifique (les Îles Marshall, Kiribati, la Micronésie, Nauru, les Palaos et Tuvalu), comptant chacun quelques dizaines ou centaines de milliers d'habitants. Ces pays ont une population totale d'environ 56 millions d'habitants, soit presque autant que l'Italie.

L'absence de représentation à Genève était auparavant un problème majeur ; en effet, jusqu'à un cinquième des parties contractantes au GATT ou des Membres de l'OMC n'étaient représentés que de façon intermittente (s'ils l'étaient) depuis la capitale ou depuis une mission à Bonn, Bruxelles ou Londres. L'absence de mission permanente à Genève limitait la capacité des pays de participer aux négociations et aux activités connexes menées sous les auspices de l'OMC, ou même de les suivre (Lamy, 2008), sans parler de celles des autres institutions qui s'occupent du commerce basées à Genève.<sup>8</sup> Les données du tableau 3.1 montrent que, depuis la création de l'OMC, le nombre de pays sans représentation a sensiblement diminué, tant en termes absolus qu'en termes relatifs. Ce nombre a culminé en 1997, où 28 Membres (21 % du total) n'avaient pas de mission permanente à Genève, mais en 2012, il n'y en avait plus que 18 (12 %). Cette année-là, les Membres sans représentation étaient typiquement des petits États insulaires en développement, mais dont le niveau de revenu était supérieur à celui des pays les moins avancés (PMA) ; ces derniers peuvent bénéficier de subventions du gouvernement suisse qui compensent le coût de la location de bureaux. Ces pays sont notamment les suivants : Antigua-et-Barbuda, Dominique, Fidji, Grenade, Maldives, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines et Sainte-Lucie. Il faut y ajouter le Samoa (un PMA insulaire), le Belize, le Guyana et le Suriname. Les cinq autres pays sans représentation sont tous des PMA africains : Gambie, Guinée-Bissau, Malawi, Sierra Leone et Togo. Généralement, ces pays ne peuvent



pas se permettre d'avoir que quelques missions diplomatiques dans le monde, et sont souvent limités, par exemple, à une ou deux missions dans les pays voisins, une dans le plus grand pays de leur région, une ou deux dans d'autres grandes capitales et une à New York (auprès des Nations Unies). Pour ces pays, établir une mission à Genève peut nécessiter d'en fermer une ailleurs ou de ponctionner le maigre budget du ministère des affaires étrangères. Dans certaines régions, les pays peuvent surmonter ce problème grâce à des arrangements coopération comme le Mécanisme régional de négociation des Caraïbes et le Secrétariat du Pacifique.

Un Membre sans représentation peut évidemment envoyer des experts à Genève si ses finances le lui permettent. Ces experts peuvent jouer un rôle particulièrement important lorsque l'OMC examine des questions techniquement plus complexes (concernant, par exemple, des secteurs de services ou des mesures sanitaires et phytosanitaires spécifiques). Toutefois, les pays qui n'ont pas de représentation permanente à Genève ont du mal à se tenir informés des activités de base de l'Organisation, et encore plus à participer à ses délibérations dans les domaines plus pointus.

**Tableau 3.1.** Taille et champ d'action des missions auprès du GATT et de l'OMC, 1982-2012

	Missions dédiées au GATT/à l'OMC			Missions à vocation générale			Ensemble des missions			
	Missions	Nombre de personnes	Effectif (moyen)	Missions	Nombre de personnes	Effectif (moyen)	Missions	Nombre de personnes	Effectif (moyen)	PC/Membres sans représentation
<b>Période du GATT</b>										
1982	4	19	4,8	71	215	3,0	75	234	3,1	12 (13.8%)
1987	8	49	6,1	75	246	3,3	83	295	3,6	11 (11.7%)
1992	10	71	7,1	81	322	4,0	91	393	4,3	13 (12.5%)
<b>Période de l'OMC</b>										
1997	20	138	6,9	84	371	4,4	104	509	4,9	28 (21.2%)
2002	29	211	7,3	91	443	4,9	120	654	5,5	24 (16.7%)
2006	38	275	7,2	93	499	5,4	131	774	5,9	20 (13.2%)
2012	39	297	7,6	97	564	5,8	136	861	6,3	18 (11.7%)

Sources: Secrétariat du GATT; Secrétariat de l'OMC (annuaires de 1982 à 2006 et répertoire électronique de 2012). Les données de 2012 ne tiennent pas compte des pays qui ont accédé cette année-là.

Notes: Certaines missions dédiées à l'OMC s'occupent également de la CNUCED.

PC: Parties contractantes (l'équivalent des Membres de l'OMC à l'époque du GATT).

### *Missions dédiées à l'OMC ou missions à vocation générale*

Non seulement les pays doivent décider s'ils veulent accéder ou non à l'OMC, mais encore ils doivent faire des choix qualitatifs et quantitatifs concernant la nature de leur représentation. Un Membre peut établir soit une mission dédiée à l'OMC<sup>9</sup>, soit une mission à vocation générale auprès de l'OMC et des autres organismes des Nations Unies basés à Genève.<sup>10</sup> Il semble raisonnable de penser que l'établissement d'une mission dédiée à l'OMC traduit une ferme volonté de s'occuper des négociations menées à l'OMC et que ces missions sont mieux à même de participer activement et effectivement aux délibérations de l'institution.

Les missions dédiées à l'OMC diffèrent des missions à vocation générale auprès de l'ONU non seulement par l'intérêt qu'elles portent aux questions relatives à l'OMC, mais aussi par leur approche qualitative des sujets. Elles peuvent être mieux à même de faire rapport directement aux fonctionnaires de leur pays chargés de la politique commerciale en particulier plutôt que de la politique étrangère en général et elles ont aussi plus de chances d'être composées de personnes ayant une connaissance plus large et plus approfondie des questions commerciales. Souvent, l'ambassadeur ou les fonctionnaires affectés à une mission dédiée à l'OMC sont des économistes ou des juristes ayant une formation et une expérience spécialisées dans le domaine concerné, et sont mieux à même que bon nombre de leurs homologues de représenter activement leur pays, au lieu de simplement suivre ce qui se passe à l'OMC. Une mission dédiée à l'OMC est mieux à même de jouer un rôle actif dans les délibérations de l'Organisation qu'une mission qui s'occupe également du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de l'Organisation internationale du travail (OIT), de l'Union internationale des télécommunications (UIT), du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH), du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et des autres organisations ayant leur siège à Genève.

Le fait que les pays consacrent plus de ressources à l'OMC est attesté par l'augmentation du nombre de missions qui lui sont dédiées. En 1982, seules quatre parties contractantes au GATT avaient des missions dédiées, ce qui représentait 5,3 % du nombre total de missions. Ces missions avaient un effectif de 4,8 personnes en moyenne. En 1997, on comptait 20 missions dédiées à l'OMC (19,2 % du total), avec un effectif de 6,9 personnes en moyenne et en 2012, on en comptait 39 (28,7 %), avec un effectif de 7,6 personnes chacune. Le nombre de missions à vocation générale auprès des Nations Unies a également augmenté au cours des 30 dernières années et leur effectif moyen a doublé pour atteindre 5,8 personnes par mission en 2012.

Auparavant, les missions dédiées au GATT ou à l'OMC représentaient exclusivement des pays développés, sauf dans le cas particulier de Hong Kong, Chine, mais aujourd'hui, de nombreux pays en développement décident aussi d'en établir (voir le tableau 3.2). En 2012, 12 des 20 principales missions dédiées à l'OMC représentaient des pays en développement ; 11 des 19 missions latino-américaines et 9 des 19 missions de pays en développement

asiatiques étaient de ce type, mais il n'y en avait que 3 pour les pays africains. Même des pays en développement relativement petits ont établi des missions de ce genre, ce qui montre clairement l'importance qu'ils attachent à l'OMC. Par exemple, le Costa Rica a établi une mission dédiée à l'OMC en 1992. Les fonctionnaires costariciens indiquent que cela n'a pas été approuvé sans difficulté dans leur pays en raison de la charge financière qui en découlait et du scepticisme des autres ministères. L'établissement de cette mission était néanmoins une avancée logique dans la mise en place d'institutions nationales consacrées au commerce, après la création d'un office du commerce extérieur relevant de la présidence au milieu des années 1980 (qui a ensuite obtenu le statut de ministère) et peu après l'accession du Costa Rica au GATT en 1990. Ce niveau d'engagement n'était pas propre au Costa Rica. En 2012, le Nicaragua était le dernier des cinq pays d'Amérique centrale à n'être représenté à l'OMC que par une mission à vocation générale. Les pays du Sud-Est asiatique ont également investi dans l'établissement de missions dédiées à l'OMC, dont les plus importantes sont notamment celles des Philippines, de Singapour et de la Thaïlande.

**Tableau 3.2. Taille des missions de certains Membres du GATT et de l'OMC, 1982-2012**

	Période du GATT		Période de l'OMC	
	1982	1992	2002	2012
États-Unis	8	11	16	24
Chine	—	—	11	22
Brésil	[4]	[9]	[12]	20
Taipei chinois	—	—	14	17
Union européenne	9	18	21	15
Singapour	[3]	[3]	[7]	14
Mexique	—	8	9	13
Thaïlande	—	[8]	13	13
Canada	[5]	[12]	[13]	12
Inde	[3]	[3]	7	11
France	4	5	6	10
Philippines	[3]	[4]	[8]	10
Turquie	[6]	[9]	12	10
Australie	[3]	7	9	9
Allemagne	[5]	5	7	9
Espagne	[6]	[8]	[11]	9
Haïti	[1]	[2]	4	8
Norvège	[3]	[4]	[8]	8
Équateur	—	—	[9]	7
Hong Kong, Chine	3	5	7	7

Sources : Calculs effectués à partir des annuaires téléphoniques des Secrétariats du GATT et de l'OMC de 1982, 1992 et 2002, et du répertoire électronique de 2012.

Notes : Sur la base des 20 Membres ayant les missions dédiées à l'OMC les plus importantes en 2012 ; les [crochets] indiquent les missions à vocation générale.

La question se pose alors de savoir si le fait d'avoir une mission dédiée à l'OMC ou une mission à vocation générale influe sur la qualité de la représentation d'un pays. D'anciens négociateurs font observer qu'il est probable que, dans une mission dédiée, l'ambassadeur est peut-être plus impliqué dans les négociations commerciales que ne le sont ses homologues des missions à vocation générale. La différence n'est peut-être pas aussi nette pour les autres membres de la délégation. Toutefois, un ambassadeur spécialement accrédité auprès de l'OMC a plus de chances de présider un organe important de l'Organisation (voir le chapitre 14) et les pays ayant des missions dédiées sont aussi plus susceptibles de porter des différends devant l'OMC (voir le chapitre 7). Mais il y a des exceptions notables à ces règles générales. Une mission à vocation générale n'est pas forcément moins active ou moins influente, en particulier si elle a un personnel nombreux. Rien ne permet de dire que la mission générale du Japon, qui employait 20 personnes en 2012, est petite ou moins importante. Une mission à vocation générale peut en fait présenter certains avantages, notamment en termes d'économies (en particulier vu le prix élevé des bureaux à Genève), de redéploiement du personnel diplomatique en fonction des priorités de la communauté internationale et de cohérence des positions prises par un pays dans les différentes organisations internationales. Mais, en général, la plupart des acteurs clés dans les délibérations de l'OMC ont choisi, avec le temps, d'établir des missions qui s'occupent exclusivement du commerce.

### *La taille des missions et la communauté des négociateurs*

L'importance de la communauté des négociateurs à Genève n'a cessé de croître au fil des décennies, passant d'à peine 234 personnes en 1982 à 861 en 2012 (voir le tableau 3.1).<sup>11</sup> Cette croissance est encore plus spectaculaire si l'on fait une pondération en fonction du type de missions. Si l'on suppose qu'une mission à vocation générale auprès des Nations Unies consacre un tiers de son temps au GATT ou à l'OMC<sup>12</sup>, cela signifie qu'en 1982, les missions établies à Genève ont consacré 91 personnes-années aux questions liées au GATT (19 personnes-années effectives pour les missions dédiées au GATT et 72 personnes-années pour les autres missions, d'après les calculs). En supposant que cette règle d'un tiers reste valable dans le temps, le total passe à 178 en 1992, 359 en 2002 et 485 en 2012. En bref, en 30 ans, le personnel diplomatique chargé des questions commerciales à Genève a plus que quintuplé. Cette augmentation peut être attribuée à divers facteurs, tels que l'accession de nouveaux pays, la baisse du taux de non-représentation parmi les pays en développement, la tendance à établir des missions dédiées à l'OMC plutôt que des missions à vocation générale et l'augmentation des effectifs des deux types de missions.<sup>13</sup>

Les données du tableau 3.2 montrent que la taille relative des missions des Membres les plus influents a radicalement changé en trois décennies. Cela est particulièrement évident dans le cas de l'Union européenne, qui s'est longtemps distinguée en ayant la plus grande mission dédiée au GATT ou à l'OMC. En 2002, la mission de l'UE comptait 21 personnes, ce qui était nettement plus que la seconde mission par ordre de grandeur. À peine une décennie plus tard, l'effectif de la mission de l'UE avait diminué en termes absolus et relatifs, la faisant passer à la cinquième place. Malgré cela, certains États membres de l'UE comme l'Allemagne, l'Espagne et la France ont élargie leurs missions dédiées à l'OMC.

Ainsi, au total, le poids diplomatique de l'UE à l'OMC reste peut-être tout aussi important que par le passé. Cependant, en 2012, les États-Unis avaient dépassé l'Union européenne considérée dans son ensemble, et ils n'étaient pas les seuls. Les changements intervenus au cours des dernières décennies sont illustrés par le fait qu'en 2012, la Chine et le Taipei chinois, deux Membres qui n'étaient même pas parties contractantes à la fin de l'époque du GATT, arrivaient en deuxième et quatrième positions. En 1982, les parties contractantes au GATT associées à la Chine étaient représentées en tout et pour tout par une mission dédiée composée de trois personnes représentant Hong Kong (qui était alors encore une colonie britannique).<sup>14</sup> En 2012, 51 personnes travaillaient pour les missions représentant la Chine ; Hong Kong, Chine ; Macao, Chine ; et le Taipei chinois. Ce nombre équivalait à 18,4 % du nombre total de représentants au sein des missions dédiées à l'OMC et était égal au nombre de personnes dans les trois missions de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis et Union européenne). Les changements qualitatifs et quantitatifs ne concernaient pas seulement les plus grands Membres de l'OMC. Pas moins de 18 pays en développement avaient chacun une mission dédiée à l'OMC employant au moins 5 personnes. La plupart des autres Membres qui avaient une mission dédiée à l'OMC de cette taille en 2012 n'avaient, à la fin de la période du GATT, qu'une mission auprès des Nations Unies, dont l'effectif dépassait rarement trois personnes.

## Diplomatie des coalitions

Dans *Léviathan*, Thomas Hobbes fait observer que si certains hommes sont plus forts que d'autres, la nature a fait en sorte que même le plus faible d'entre eux puisse battre le plus fort, « soit par ruse, soit en s'associant avec d'autres, exposés au même danger que lui » (Hobbes, 1651 : 105). On pourrait presque faire la même observation au sujet du pouvoir des petits États à l'OMC, en particulier dans un système dans lequel la plupart des décisions sont prises par consensus. Même les pays les plus petits et les plus pauvres peuvent s'allier ou former des coalitions pour défendre leurs intérêts communs. Les coalitions sont la principale caractéristique de la diplomatie à l'OMC.

Cela représente une évolution par rapport au mode de représentation à la fin de la période du GATT et au début de celle de l'OMC. Comme l'a signalé Birkbeck (2009 : 21), si « à la fin des années 1990, les propositions de réforme de l'OMC répondaient aux préoccupations concernant le caractère exclusif du « salon vert » et préconisaient la formalisation du processus de négociation pour améliorer la représentation et la transparence », les événements ultérieurs ont amené à « recourir davantage aux coalitions comme moyen de représentation », et les critiques du salon vert se sont atténuées. Cela ne veut pas dire que le style a complètement changé. Auparavant, les coalitions jouaient un rôle important dans la formulation des questions et des options, mais au bout du compte, les décisions les plus importantes – le choix final entre les options – étaient prises dans le salon vert. Cela a cédé la place à un système dans lequel les coalitions jouent un rôle plus important et les membres des coalitions intéressées peuvent généralement être représentés aux réunions qui se tiennent dans le salon vert. La diplomatie du salon vert est examinée plus en détail au chapitre 6.

### *Pourquoi les Membres forment des coalitions*

D'après Narlikar (2012 : 4974), « les coalitions permettent aux pays qui sans cela n'auraient pas voix au chapitre dans les réunions en petits groupes sur lesquelles reposent les négociations à l'OMC de mieux faire entendre leur voix », car elles « permettent aux Membres non seulement d'être mieux représentés mais aussi de participer de façon plus éclairée au processus de négociation ». Cela permet aux pays plus petits et plus faibles d'être représentés, tout en conférant plus de légitimité aux résultats. D'après un négociateur de Singapour, les réseaux informels « jouent un rôle important en facilitant la recherche d'un consensus et la conclusion d'accords internationaux » (Desker, 2011 : 44), car :

La négociation réussie d'accords internationaux nécessite une interprétation commune des questions importantes, l'instauration d'une confiance mutuelle, une volonté d'aller au-delà de son propre point de vue sur une question pour tenir compte des préoccupations des autres parties dans le processus de négociation et la conscience de la possibilité ou non des options privilégiées dans ce processus.

Comme l'a souligné ce diplomate, « ces groupes informels peuvent constituer des coalitions de blocage, en particulier lorsque leurs membres partagent des points de vue opposés aux tendances dans les négociations » (*Ibid.*). Les coalitions peuvent donc entraver ou encourager les négociations, selon les circonstances.

La diplomatie des coalitions permet aux pays de mettre en commun leurs ressources limitées, mais elle se heurte au fait que les pays d'une même région ont souvent des intérêts analogues, mais jamais identiques. Dans le cas de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, par exemple, Bilal et Szepesi (2005 : 389) ont constaté que « la dimension régionale ... [avait] eu peu d'impact directe sur la préparation et la conduite des négociations à l'OMC », car des groupes tels que le Marché commun de l'Afrique orientale et australe et la Communauté de développement de l'Afrique australe « [avaient] des membres si divers qu'il [était] impossible de coordonner réellement leurs positions sur des questions spécifiques à l'OMC ». Mais cette perception des choses n'est pas universelle. Un diplomate d'une autre région que l'Afrique a fait observer que la dynamique de groupe dans la région pouvait parfois réduire les positions à ce qu'il appelait « le plus bruyant dénominateur commun ».<sup>15</sup> D'après cet ancien négociateur, dans une coalition formée sur une base géographique, « les intérêts individuels des membres sont souvent submergés », si bien que « si le pays X attache une réelle importance à une question qui intéresse peu les autres pays, la position du pays X est adoptée [par le groupe] ». Les membres du groupe savent qu'en soutenant les autres membres de leur région sur les questions qui les intéressent le plus, ils peuvent compter sur la même solidarité sur d'autres questions présentant pour eux plus d'intérêt.

La diplomatie des coalitions date d'avant l'OMC. Lors du Cycle d'Uruguay, il y avait deux blocs Nord-Sud, qu'il serait plus juste d'appeler blocs Nord-Sud-Est car chacun avait au

moins un membre qui se trouvait encore de l'autre côté du rideau de fer. Le premier de ces blocs était le Groupe de Cairns, groupe de pays producteurs agricoles n'accordant pas de subventions qui s'est formé un mois avant le lancement du Cycle.<sup>16</sup> Certains de ses membres appartenaient aussi au Groupe de la Paix, groupe de pays coopérant sur les questions non agricoles, baptisé ainsi d'après le restaurant de l'hôtel genevois où il s'est réuni pour la première fois en 1987.<sup>17</sup> Ces deux groupes se composaient essentiellement de pays de taille moyenne dépendants du commerce, qui voulaient un accord. Le Groupe de la Paix a aidé à négocier certains des accords les plus importants du Cycle d'Uruguay sur des questions telles que le règlement des différends et le Mécanisme d'examen des politiques commerciales.

L'une des principales coalitions de pays sceptiques vis-à-vis du commerce apparues au début de la période de l'OMC avait une composition analogue à celle de ses prédécesseurs à la fin de la période du GATT. Sous la conduite de l'Inde, le Groupe de pays partageant la même vision (LMG) réunissait au départ des pays qui refusaient que les normes du travail soient inscrites à l'ordre du jour des négociations, à la Conférence ministérielle de Singapour en 1996 (voir l'encadré 3.1). Les membres originels étaient Cuba, l'Égypte, l'Indonésie, la Malaisie, l'Ouganda, le Pakistan et la Tanzanie ; ils ont été rejoints ensuite par le Honduras, la Jamaïque, le Kenya, Maurice, la République dominicaine, Sri Lanka et le Zimbabwe. Alors que les négociations progressaient sur la question de savoir s'il fallait lancer un nouveau cycle et comment le structurer, ce groupe a souligné l'importance des questions de mise en œuvre pour les pays en développement et a préconisé un processus de négociation plus inclusif pour contrer la domination des grands pays dans le salon vert. Selon Jones (2010 : 38), le LMG « essayait de rééquilibrer le pouvoir de négociation à l'OMC en faveur des pays en développement, de plus en plus majoritaires, en ouvrant davantage le processus de négociation pour obliger les grands pays riches à renoncer à leurs machinations de coulisse ». Toutefois, les efforts de ce groupe sont restés sans lendemain et ses demandes n'ont guère trouvé l'écho dans la Déclaration ministérielle de Doha. Narlikar et Odell (2006 : 116-117) ont attribué cet échec à la décision du Groupe de poursuivre ce qu'il considérait comme une « stratégie purement distributive », c'est-à-dire « un ensemble de tactiques servant uniquement à revendiquer auprès des autres et à se défendre contre leurs revendications », sans « aucune tactique intégrative, comme l'offre d'échanger des concessions qui seraient profitables à chaque partie ». Plus simplement, le LMG a adopté une stratégie de blocage qui n'a apporté aucun avantage à court terme. On pourrait dire quand même que, dans la mesure où cette stratégie a abouti à une impasse, le Groupe a obtenu en grande partie ce qu'il voulait.

**Encadré 3.1. La clé des « G » : la dénomination des groupes à l'OMC**

Quiconque cherche à s'y retrouver parmi tous les blocs, coalitions et autres forums existant à l'OMC peut être facilement déconcerté par la manière dont ils sont dénommés. Cela tient à quatre particularités des conventions de dénomination de la diplomatie commerciale.

Premièrement, les appellations ne permettent généralement pas de distinguer les vraies coalitions des forums temporaires. Le « Groupe des six » (G-6), par exemple, peut désigner six pays qui se sont alliés pour défendre une cause commune ou bien six pays influents ayant des positions différentes dans les négociations, mais qui ont créé un forum temporaire dans l'espoir de trouver un compromis qui pourra ensuite être soumis à l'ensemble des Membres.

Deuxièmement, les groupes choisissent souvent une appellation assez neutre, se dissimulant derrière l'anonymat des chiffres. La pratique consistant à nommer les groupes en fonction du nombre de leurs membres ne donne aucune indication sur leur objectif ou leur composition. Des noms comme G-5, G-7 ou G-20 sont plus courants, mais moins parlants, que des titres révélateurs comme les Amis du poisson ou le Groupe des produits tropicaux. Même quand les membres choisissent un nom autre que les « G- », ils optent pour une appellation qui ne dit rien sur l'objectif du groupe, mais qui donne quand même une indication numérique, comme les Cinq parties intéressées ou les « Dirty Dozen », ou des noms redondants (toute coalition est, par définition, un groupe de pays partageant les mêmes idées) ou qui peuvent prêter à confusion (par exemple, le Groupe des invisibles peut être pris pour une référence archaïque au commerce des services). Le Groupe Buick tient son nom du décor automobile d'un restaurant où il s'est réuni pour la première fois.

Troisièmement, la préférence pour les titres numériques est telle que les groupes conservent parfois leur nom d'origine, même si le nombre a changé. L'exemple le plus notoire est le G-77 à la CNUCED, ainsi appelé parce qu'à l'origine, la coalition formée lors de la première session de la CNUCED (1964) était composée de 77 pays en développement. Or, le groupe comptait 132 pays membres en 2012. Les membres du G-20, créé en 2003, ont essayé de s'adapter en s'appelant successivement G-20, G-21, G-22 ou G-20Plus, mais cela n'a fait que compliquer les choses.

Quatrièmement, contrairement à certaines équipes sportives professionnelles, la communauté des diplomates commerciaux semble peu encline à « retirer un numéro ». Il y a eu plusieurs groupes appelés G-5 et G-10. Le nom « G-20 » prête particulièrement à confusion ; en effet, le G-20 qui s'est formé avant la Conférence ministérielle de Cancún est resté actif, malgré l'existence d'un tout autre G-20, devenu beaucoup plus visible au moment de la crise financière de 2008.

***Formation et éclatement des coalitions au moyen de compensations et de menaces***

La manière la plus évidente de négocier avec une coalition est de discuter avec elle des dispositions de l'accord envisagé. S'il s'agit d'un groupe formé autour de questions agricoles, par exemple, on pourrait vouloir trouver un accord avec ses membres sur l'agriculture. Dans certains cas, cela peut amener un pays ou un groupe à proposer de faire cause commune avec une coalition face à un autre pays ou groupe. Une autre pratique consiste à faire éclater la coalition en obligeant ou en incitant ses membres à s'en retirer.



Les grands pays ont souvent du mal à convaincre les pays plus petits de rejoindre leurs coalitions et d'y rester ou, à défaut, à les persuader de ne pas rejoindre d'autres coalitions ayant des positions opposées. Comme l'a noté Narlikar (2012 : 4905-4911), les « membres plus petits issus du monde en développement sont naturellement moins enclins à prendre des risques » et si « la prépondérance de petits alliés dans une coalition peut en accroître la légitimité [, cela] peut aussi augmenter le risque de fragmentation si les membres plus petits quittent la coalition ». Parfois, les grands pays qui cherchent à empêcher ou à encourager ces défections peuvent le faire en offrant des compensations ou en recourant à la menace. Cela a longtemps été une pratique des grands pays développés pendant la période du GATT, mais, depuis que l'OMC existe, les grands pays en développement sont également devenus experts en la matière.

Les incitations positives sont peut-être un moyen de persuasion plus courant que les menaces, bien que le terme « positif » ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit d'un acte charitable et désintéressé de la part du pays qui fait la proposition. Comme l'a noté Wu (1952 : 187), « en l'absence d'une volonté politique commune, toute aide conditionnelle accordée par un pays à un autre peut être considérée comme un acte de coercition ». Prenons l'exemple, pas si hypothétique que cela, d'un grand pays qui propose à un pays plus petit de négocier un accord de libre-échange (ALE) ou lui promet une assistance, mais subordonne cette offre à l'adoption, par le pays plus petit, d'une position plus accommodante dans les négociations commerciales multilatérales. Il existe, par exemple, une étroite corrélation entre le lancement des négociations d'ALE entre les États-Unis et plusieurs pays d'Amérique latine et le retrait de ces pays du G-20 de Cancún. Mais il n'y a pas que des coalitions formées autour de questions de politique commerciale. Il y a, par exemple, un lien étroit entre la liste des pays avec lesquels les États-Unis ont engagé des négociations sur un ALE entre 2003 et 2005 et la liste des membres de la Coalition des volontés, qui a soutenu l'invasion de l'Iraq par les États-Unis.

Les pays développés ne sont pas les seuls à pratiquer la politique du donnant-donnant et les autres le font pratiquement dans le même but. Les leaders de la coalition du G-20 ont eu recours à des incitations particulières pour constituer le groupe et le garder intact. Ils ont pu le faire en exerçant une pression morale et en lançant un appel à la solidarité entre les pays en développement. L'Inde a su tirer parti de plusieurs décennies d'étroite coopération avec les autres pays en développement. Comme l'a fait observer un ancien ambassadeur indien, « de tous les grands pays en développement, l'Inde est le seul qui a toujours travaillé avec les pays africains, avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), avec tous les petits pays du monde ; c'est pour nous une sorte d'acte de foi. À maintes occasions et sur plusieurs questions, l'Inde a dû subordonner son intérêt national à l'intérêt de cette solidarité ».<sup>18</sup> Mais, la pression morale ne peut pas tout et, parfois, les membres les plus importants de la coalition doivent offrir des compensations à leurs alliés plus petits pour réduire le risque de défection. Comme l'a indiqué Narlikar (2012 : 4905-4911), « le G-20 a su le faire efficacement », car les « dirigeants ont offert des concessions sous la forme d'un accès préférentiel aux marchés pour les PMA et d'arrangements commerciaux régionaux (économiques et politiques) avec différents membres, comme l'initiative IBSA (Inde, Brésil et Afrique du Sud) et le Forum Inde-Afrique ».

Pour faire face à l'opposition des coalitions ou de certains partenaires membres de ces coalitions, les pays ont parfois recours à un procédé très discutable, consistant à court-circuiter les négociateurs d'un pays à Genève. Par exemple, ils peuvent faire des observations au Ministre des affaires étrangères, au Premier Ministre ou au Président, suggérant que le diplomate en question n'envisage pas la question dans le contexte plus large de la relation entre les deux pays. Le succès d'une telle approche dépend essentiellement de la manière dont les responsables politiques du pays en développement réagissent. Ce genre de manœuvre a été utilisé, par exemple, au milieu du Cycle d'Uruguay, lorsqu'au début de 1989, Hamid Mamdouh (Égypte) (voir l'appendice biographique, page 620) a rallié un certain nombre de pays en développement sur des questions relatives aux ADPIC (aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) et aux brevets pharmaceutiques. Comme il l'a dit plus tard, il avait « obtenu un soutien considérable de la part de 13 ou 14 pays en développement favorables à la position adoptée par l'Égypte » sur ces questions, mais ce soutien n'était pas partagé par les pays développés. Pendant ce temps –

le Président Mubarak était en visite à Washington pour parler de choses bien plus importantes : l'initiative de paix au Moyen-Orient, l'aide des États-Unis à l'Égypte et d'autres choses de ce genre. On lui a alors parlé de la position adoptée par l'Égypte dans les négociations sur les ADPIC. Sur le plan diplomatique, il vaut mieux ne pas aller trop loin dans ce genre de chose. Soudain, la mission ici [à Genève] a reçu du bureau du Président l'instruction de faire volte-face dans les négociations sur les ADPIC ... [Et] mon ambassadeur [à Genève] m'a dit : « Vous pouvez aller aux consultations, mais ne parlez pas. » J'y suis donc allé. Tous les pays en développement participants ont soutenu la proposition de l'Égypte et le seul qui n'a pas pris la parole, c'était l'Égypte.<sup>19</sup>

Cette expérience a convaincu M. Mamdouh qu'il était temps de quitter le service du gouvernement. Il est donc parti à la fin de l'année pour entrer au Secrétariat du GATT en tant que conseiller juridique en matière de règlement des différends, avant de mener une brillante carrière à la Division des services de l'OMC.

Les manœuvres de ce genre ne réussissent pas toujours. Comme on l'a vu ailleurs dans cet ouvrage, les tentatives de pression sur des pays en développement ont été déjouées à plusieurs reprises : une fois grâce à une coordination étroite entre le Président et les négociateurs du pays (dont l'un était son fils), une autre fois parce que le diplomate à Genève a insisté sur le fait que son rôle de président était distinct de son rôle de représentant de son pays, et une autre fois encore parce que les membres de la coalition ont refusé de briser les rangs.<sup>20</sup> Étant donné le caractère incertain des données empiriques, il est difficile de savoir si les pays développés recourent souvent à de telles tactiques ou si ces exemples d'opposition réussie ou le cas de l'Égypte sont plus représentatifs de la manière dont les pays réagissent généralement. D'après Jawara et Kwa (2003 : 151), ces pressions sont fréquentes et les États-Unis auraient « une liste noire d'ambassadeurs qu'ils aimeraient voir destitués ». Ils citent un ambassadeur selon qui le fait que les « grands » vont dans les capitales « pour raconter que vous êtes anticéci ou anticela » est une raison pour laquelle il est essentiel que les diplomates des pays en développement

« entretiennent de bon rapports avec leur capitale et il est important aussi de ne pas réagir trop vite si l'on se sent menacé ou si l'on soupçonne qu'il y a une menace ». En outre, ils condamnent une « hiérarchie qui pratique l'intimidation » comprenant non seulement la Quadrilatérale, mais aussi d'autres pays à revenu élevé, voire intermédiaire, affirmant que « les alliances avec les autres pays en développement » ont une importance stratégique pour ces derniers, mais –

ils sont tentés de faire un pacte avec le diable (les grands acteurs) et de succomber à leur stratégie consistant à diviser pour mieux régner; et en tirer des avantages est généralement leur principale priorité. L'un des principaux atouts qu'ils ont dans ce processus, c'est l'influence qu'ils peuvent exercer sur les autres pays en développement, en particulier par le biais de groupements régionaux et autres (*Ibid.*: 149).

Les critiques signalent que, dans certains cas, les incitations, positives ou négatives ont porté leurs fruits, mais les exemples qu'ils citent peuvent être vus très différemment par ceux qui ont une vision plus favorable de la libéralisation du commerce. Par exemple, certains pays opposés au lancement du Cycle de Doha auraient été amenés à taire leur opposition ou même à l'inverser au moyen d'accords sur d'autres questions conclus en dehors de l'OMC. Kwa (2003: 33) a attribué le changement de position du Pakistan à un programme d'aide négocié à Washington, ainsi qu'à des préférences élargies accordées par l'Union européenne, et a expliqué le changement de position de l'Indonésie par un accord d'investissement conclu avec le Japon. Elle a également insinué (sans fournir de preuves précises) que des arrangements similaires avaient peut-être été trouvés pour inciter le Kenya, la Malaisie, le Nigéria et la Tanzanie à modifier leur position. Narlikar et Odell (2006: 130) ont douté que de tels arrangements aient influencé les positions à Doha, faisant observer que « ces résultats semblent être dus plus au soutien apporté à la lutte des États-Unis contre le terrorisme qu'à une complaisance envers la Quadrilatérale à l'OMC ». La force de cet argument dépend de la mesure dans laquelle on considère que la politique commerciale d'un pays est distincte de sa politique étrangère. Si c'est effectivement le cas, Narlikar et Odell avaient raison d'écarter la possibilité d'un lien de cause à effet. Pour les pays qui ont une vision plus intégrée de la relation entre la politique commerciale et la politique étrangère ou qui subissent la pression d'autres pays désireux de leur imposer cette vision, l'objection est fondée sur une distinction mais pas sur une différence.

## Blocs, coalitions et forums

Avant d'examiner les coalitions qui se sont formées à l'OMC au cours du Cycle de Doha, il est utile de faire une distinction entre trois types de groupes : le bloc, la coalition et le forum. Un bloc peut être défini comme un groupe de pays ayant des intérêts largement convergents qui s'associent sur la base de points communs durables ou permanents, qui coopèrent régulièrement sur un ensemble de questions et qui se réunissent au sein de groupements formels<sup>21</sup> ou semi-formels destinés à durer. Les meilleurs exemples de blocs sont les groupes qui ont un secrétariat permanent (par exemple, le Groupe des 77) ou qui constituent un marché commun unifié (par exemple, l'Union européenne). Parmi les autres exemples de blocs, figurent les groupes régionaux entre pays en développement ayant également (ou aspirant à créer) un marché commun entre

eux ; c'est le cas de la Communauté des Caraïbes (CARICOM). Dans les blocs, il faut trouver un compromis entre la taille et la cohérence. Un groupe comme la CARICOM est plus petit que le G-77, mais il a aussi de meilleures chances de parvenir à une position unifiée entre ses membres, puisque ceux-ci sont moins divers. Les blocs se distinguent des coalitions ou des groupes de pays ayant des intérêts communs dans des domaines bien précis dans lesquels ils coopèrent.

Les coalitions sont généralement des arrangements temporaires qui deviennent rarement formels. C'est le cas notamment des groupes d'«amis» dans les négociations à l'OMC (par exemple, les Amis du poisson et les Amis des négociations antidumping) et des groupes avec un «nombre» qui sont basés sur des intérêts communs (par exemple, le G-33 et le G-20 de l'époque de Cancún). Alors que les blocs peuvent avoir une importance stratégique, les coalitions ont généralement un objectif plus limité et plus tactique. Les blocs et les coalitions se distinguent des forums de négociation, dont les membres partagent des intérêts importants ou cherchent seulement à trouver des solutions mutuelles à des problèmes communs. L'OMC elle-même est un forum, tout comme le G-20, qui est passé en 2008 du niveau d'un groupe de ministres au niveau d'un sommet (par opposition à la coalition du G-20 de Cancún), le Conseil de sécurité des Nations Unies (et en particulier ses cinq membres permanents ou P5) et d'autres institutions dans lesquelles les pays cherchent à négocier des accords, à régler des différends ou à gérer des crises. Outre ces forums formels et permanents, il y a des groupements temporaires généralement désignés par un nombre indiquant le nombre de participants (G-5, G-7, etc.).

Il est important d'établir ces distinctions, car le terme «coalition» est parfois employé de manière impropre par certains praticiens et analystes qui l'utilisent indifféremment pour désigner ces trois phénomènes distincts. Il est vrai que dans la pratique, les lignes de démarcation entre ces groupements sont parfois floues. Par exemple, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est avant tout un forum dans le cadre duquel les pays développés membres examinent des questions, mais qui agit parfois comme un bloc – ou du moins semble le faire – vis-à-vis des pays non membres.<sup>22</sup> De même, lorsque la Quadrilatérale jouait un rôle actif à l'époque du GATT, elle se comportait comme un forum au sein duquel les pays chefs de file réglaient les problèmes entre eux, mais aussi comme un bloc dans ses relations avec les pays en développement. C'était en partie une question de chronologie : les questions sur lesquelles les membres de la Quadrilatérale parvenaient à un consensus entre eux étaient ensuite présentées *en bloc* aux autres parties contractantes. Tous les blocs et coalitions impliquent un certain degré de négociation interne et sont donc en partie des forums ; dans certains cas, il est difficile de distinguer une coalition organisée autour d'une seule question et un bloc constitué sur la base de questions multiples. Mais en principe, la distinction entre les différents types de groupements est claire. Il est particulièrement important de reconnaître les différences entre un bloc et une coalition, car cela permet de mettre en évidence certains des changements les plus importants à long terme dans les relations entre pays développés et pays en développement. Ces changements sont notamment le déclin de la Quadrilatérale et la montée des économies émergentes, évolution jumelée qui s'est elle-même traduite par l'émergence du G-20 comme forum.

Le développement relatif des blocs par rapport aux coalitions peut aussi refléter, voire expliquer en partie, l'environnement plus complexe qui caractérise l'OMC par rapport au GATT. « Il y a 20 ans, les

coalitions se formaient principalement autour de questions», fait observer un ancien négociateur.<sup>23</sup> «J'ai toujours pensé que c'était un des points forts du système, car un pays qui est membre d'une coalition [contre vous] sur une question donnée peut aussi faire partie d'une autre coalition dans laquelle vous êtes un allié.» Quand les pays forment des coalitions, «cela conditionne leur comportement», car «ils sont moins enclins à adopter des positions intransigeantes», mais lorsqu'il y a «davantage de groupes formés sur des bases purement géographiques», l'OMC devient «un peu comme l'ONU». Ce passage progressif de coalitions fluides à un système plus rigide de blocs régionaux ou autres peut créer un climat de négociation moins coopératif. Les coalitions illustrent le cliché selon lequel les pays n'ont pas d'amis permanents ni d'ennemis permanents, seulement des intérêts permanents ; les blocs peuvent parfois mettre cet aphorisme à l'épreuve.

### *Les forums qui ressemblent à des coalitions*

La combinaison des salons verts et de la diplomatie des coalitions a produit une variante hybride que l'on pourrait qualifier de salons verts «flottants». Il s'agit de petits forums qui se forment parfois pendant des périodes de négociation et au sein desquels les négociateurs partagent le besoin d'avancer, mais conviennent que les discussions risquent de se retrouver dans l'impasse. Certains Membres peuvent réagir en formant des groupes qui rassemblent divers participants et qui se réunissent en dehors du cadre du Conseil général ou d'autres cadres formels pour se sonder les uns les autres et discuter des possibilités d'avancer. Il s'agit moins de coalitions que de groupes formés pour chercher des moyens de sortir de l'impasse créée par les coalitions existantes ; à cette fin, ces groupes peuvent comprendre un ou plusieurs membres qui représentent de manière non officielle les vues des coalitions régionales, sectorielles ou autres dont ils sont membres et souvent leaders.

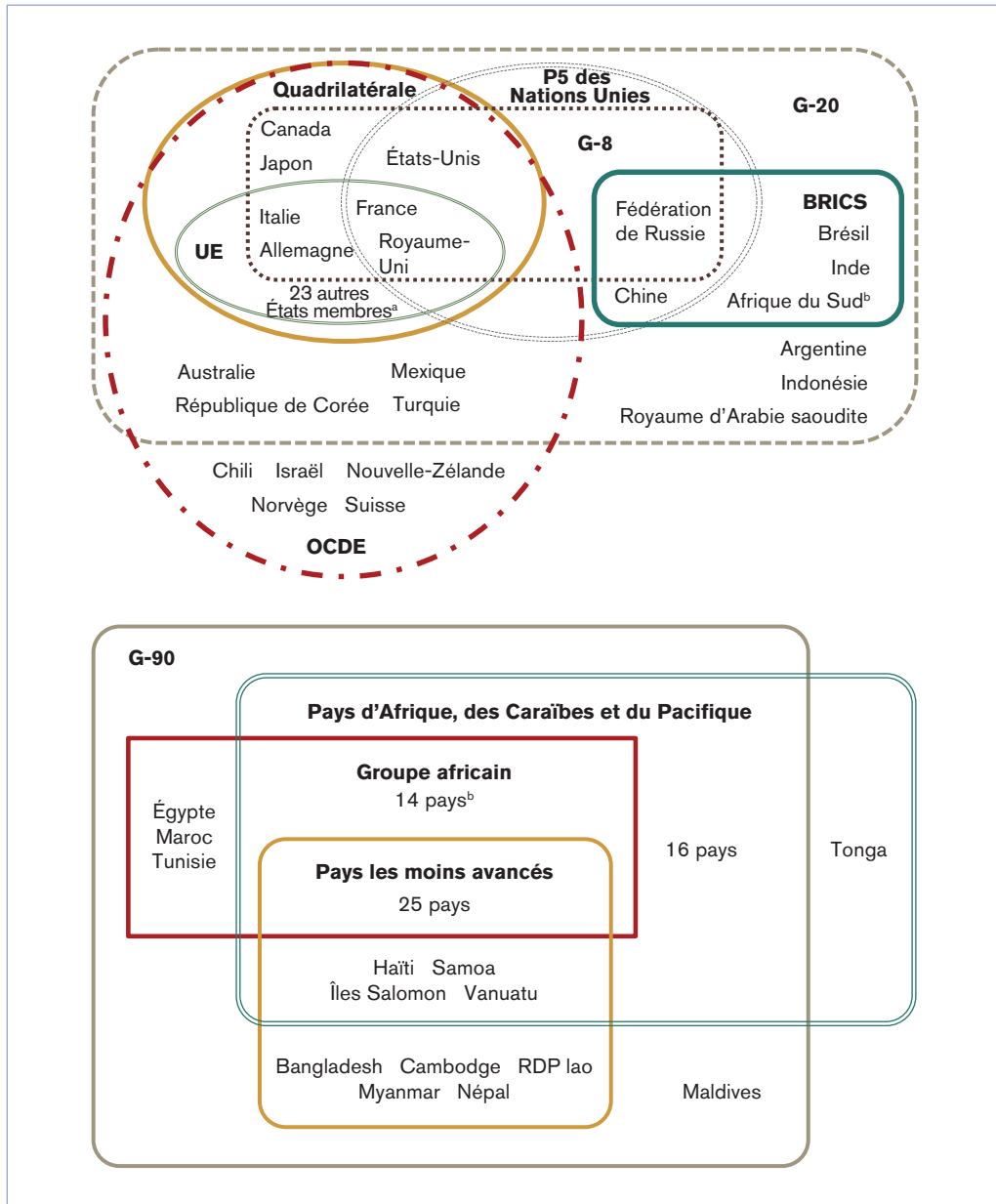
Prenons l'exemple du Groupe des invisibles, qui a réuni des hauts fonctionnaires des capitales de 15 à 20 membres de 1995 à 1999. Initialement créé par les États-Unis et présidé par différents membres de la Quadripartite, ce groupe se composait de Membres développés et en développement, ainsi que du Directeur général de l'OMC et du Président du Conseil général. Il comprenait des représentants d'autres coalitions régionales ou coalitions d'intérêts, comme le Groupe de Cairns, les nouvelles économies industrialisées, le Marché commun du Sud (MERCOSUR) et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Bien que n'étant pas un organe de décision, c'était un moyen utile pour communiquer et planifier : «les idées émises au cours des discussions ont été portées par les délégués devant le Conseil général pour faire connaître les opinions des Membres importants de l'OMC», se souvient un participant (Desker, 2011 : 50), «et informer le Directeur général des préoccupations de ces Membres», mais aussi «pour sensibiliser les fonctionnaires dans les capitales au climat de négociation à Genève». Le Groupe des invisibles n'a pas empêché le désastre de la Conférence ministérielle de Seattle et ne lui a pas survécu non plus. Une initiative comparable a vu le jour après la Conférence ministérielle de Cancún (qui a aussi été un échec). À un moment où l'on s'interrogeait de plus en plus sur la survie du Cycle et de l'institution, les principaux acteurs ont formé un groupe appelé alors les Cinq parties intéressées : Australie, Brésil, États-Unis, Inde et Union européenne. «Grâce à des réunions intensives et à un processus de dialogue avec les autres», a expliqué M. Harbinson (2005 : 124), les Cinq parties intéressées ont réussi à créer un cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture, qui est devenu un élément essentiel de l'«ensemble de résultats de juillet» 2004.<sup>24</sup>

### *Blocs et forums à l'OMC et autour de l'OMC*

Même si les États sont égaux en droit, le fait est que – comme l'a dit George Orwell dans *La ferme des animaux* (1945) – « certains sont plus égaux que d'autres ». Cela est tout aussi vrai depuis la création de l'OMC qu'à l'époque du GATT, bien que les alliances soient plus complexes et plus dynamiques. Aujourd'hui, par rapport à la fin de la période du GATT, le pouvoir est plus largement réparti, plusieurs acteurs clés qui étaient en dehors du système sont maintenant presque en son centre, les Membres les plus influents font partie d'un plus grand nombre de blocs et de forums et certains groupes nés à l'époque du GATT comptent plus de membres qu'auparavant.

Dans l'ordre international correspondant à la période du GATT, les centres de pouvoir pouvaient être représentés comme une série de cercles concentriques. Ces cercles coïncidaient en partie, mais pas toujours, avec les principaux groupements qui existaient au GATT. Pendant la Seconde Guerre mondiale et dans l'immédiat après-guerre, le premier cercle était le G-2, composé du Royaume-Uni et des États-Unis. Au cours des décennies qui ont suivi, ce cercle s'est élargi pour devenir le G-5 (avec l'entrée de l'Allemagne, de la France et du Japon), puis le G-7 (avec l'entrée du Canada et de l'Italie). Le cercle suivant était la Quadrilatérale, composée des membres du G-7 et du reste de la Communauté européenne (qui comptait 12 pays membres à la fin de la période du GATT) ; le cercle le plus large était celui des États membres de l'OCDE. À la fin de la période du GATT, l'OCDE comptait 24 États membres, à savoir les membres de la Quadrilatérale plus l'Australie, la Nouvelle-Zélande et plusieurs pays d'Europe occidentale non membres de la Communauté européenne.

Le diagramme de Venn, en haut de la figure 3.1, illustre les relations plus complexes entre les groupes les plus influents et leurs membres dans le nouvel ordre international. L'OMC fait partie de cet ordre et il y a aujourd'hui une correspondance plus étroite entre la composition des groupes influents à l'intérieur et à l'extérieur du système commercial. On a pu observer un élargissement de l'accès aux principaux forums et blocs : en 2012, l'entrée de la Fédération de Russie a transformé le G-7 en G-8<sup>25</sup> ; le nombre des membres de l'Union européenne a plus que doublé, puisqu'il est passé de 12 à 27 ; et 10 nouveaux pays sont devenus membres de l'OCDE. La Quadrilatérale ayant perdu de sa pertinence en tant que forum aux yeux de ses membres, son pouvoir a diminué. Alors que ses réunions étaient un élément essentiel de la diplomatie du GATT, la Quadrilatérale ne s'est plus jamais réunie au niveau ministériel après l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle en 1999. Il y a également quelques groupements totalement nouveaux. Le plus important est le G-20, qui était auparavant un organe technique se réunissant au niveau ministériel, mais qui a commencé à tenir des réunions au sommet pendant la crise financière de 2008-2009.<sup>26</sup> Le G-20 permet un rapprochement entre les cercles restreints de l'époque du GATT et les nouvelles puissances constituant les BRICS. Considérés ensemble, les 47 pays qui constituent les différents groupements représentés dans la partie supérieure de la figure – y compris 4 États membres de l'UE qui sont parfois représentés indépendamment des autres membres de leur bloc régional et parfois avec eux – représentent une part importante de la population mondiale et du commerce mondial. Toutefois, ils représentent moins d'un tiers des Membres de l'OMC et moins d'un sixième si on compte l'Union européenne comme un seul Membre. Même s'ils parvenaient à surmonter leurs divergences, ils n'auraient pas l'assurance que les autres Membres accepteraient les accords qu'ils trouvent entre eux.

**Figure 3.1.** Composition des principaux blocs et forums

Source : Secrétariat de l'OMC, [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dda\\_f/negotiating\\_groups\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/negotiating_groups_f.htm).

Notes : Les groupes qui sont principalement des blocs sont représentés par des lignes continues et les groupes qui sont principalement des forums, par des lignes en pointillés. <sup>a</sup>La Bulgarie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Roumanie sont membres de l'Union européenne (et donc de la Quadrilatérale et du G-20), mais ne sont pas membres de l'OCDE.

<sup>b</sup>L'Afrique du Sud est membre du Groupe africain (ainsi que du Groupe ACP et du G-90) ; elle est aussi membre du G-20.

Au risque de simplifier, les 111 autres Membres de l'OMC peuvent être divisés en gros en 2 groupes. L'un est un bloc composé des pays les plus pauvres du G-90, c'est-à-dire les pays ACP et les PMA. Les pays de ce groupe sont généralement plus préoccupés par les conséquences de la libéralisation des échanges pour leurs stratégies de développement et pour leurs marges de préférences sur les marchés des pays développés. Ce bloc de pays en développement a été créé en 2003, en réaction à la formation d'un G-20, qu'il ne faut pas confondre avec celui de la figure 3.1. Le G-20 de l'époque de Cancún était composé de pays en développement qui demandaient des concessions plus importantes de la part de l'Union européenne et des États-Unis sur l'agriculture (voir le chapitre 12). Du point de vue des pays du G-90, ce nouveau groupe violait la solidarité attendue des pays de l'ancien G-77 et les positions qu'il défendait étaient considérées comme contraires aux intérêts des pays ACP et des PMA. Les pays en développement les plus pauvres ont donc formé leur propre bloc, par opposition aux demandes du G-20. Ou, selon les calculs parfois abscons de la diplomatie des blocs, le G-77 moins le G-20 donne le G-90.

Une grande diversité caractérise les 44 Membres restants de l'OMC, qui sont tous des pays en développement ou des pays en transition vers une économie de marché. Ces pays sont très sollicités pour participer à des coalitions. Ils sont très différents en termes de démographie, de performance économique et de stratégie de développement; ils comprennent certaines des économies les plus ouvertes du monde et d'autres dans lesquelles l'État joue un rôle important. Ils ne sont pas représentés ici comme appartenant à un bloc particulier, même si la plupart d'entre eux (ainsi que le G-90 et certains pays du G-20) feraient partie du G-77. Certains sont membres d'autres blocs qui comprennent également des pays indiqués ailleurs dans la figure 3.1.

## Les coalitions dans le Cycle de Doha

La diplomatie des coalitions est un élément essentiel du Cycle de Doha. L'appendice 3.2 indique les Membres qui sont associés à 8 blocs et 17 coalitions. Au début de 2013, seuls cinq Membres de l'OMC n'appartenaient à aucun bloc ni à aucune coalition. Il s'agissait de pays relativement petits dont quatre étaient situés au Moyen-Orient. Quatre autres appartenaient seulement au bloc des PMA et au G-90 (dont tous les PMA sont membres). Tous les autres Membres de l'OMC ont rejoint au moins une des coalitions formées autour de questions spécifiques dans les négociations du Cycle de Doha et la plupart au moins deux. Maurice détient le record, étant membre de neuf groupes (trois blocs et six coalitions), mais il n'est pas rare que des Membres appartiennent à six groupes.

Dans l'appendice, les Membres de l'OMC sont répartis aussi selon le type de coalition dont ils font partie. On voit que 56 Membres, dont l'Union européenne et ses 27 États membres, participent uniquement aux coalitions ayant des intérêts offensifs, ce qui est beaucoup plus que les 12 Membres participant uniquement à des coalitions ayant des intérêts défensifs. Mais le groupe le plus important est composé des 76 Membres ayant des intérêts mixtes. Parmi les pays qui ont rejoint au moins une coalition d'intérêts offensifs et au moins une coalition d'intérêts défensifs figurent presque tous les autres Membres de l'OMC qui, outre l'Union européenne, sont généralement considérés comme des leaders au plan mondial ou régional. Ces pays comprennent l'Afrique du Sud, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, l'Égypte, les États-Unis, l'Inde, le Japon,



le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, la République de Corée et la Suisse. Ce mélange d'intérêts est une caractéristique générale du Cycle de Doha, dans lequel la plupart des pays ont au moins quelques objectifs offensifs, qu'ils équilibrent avec leurs intérêts défensifs. Cette caractéristique est particulièrement notable dans le cas du commerce de produits agricoles qui est l'un des sujets les plus épineux du Cycle.

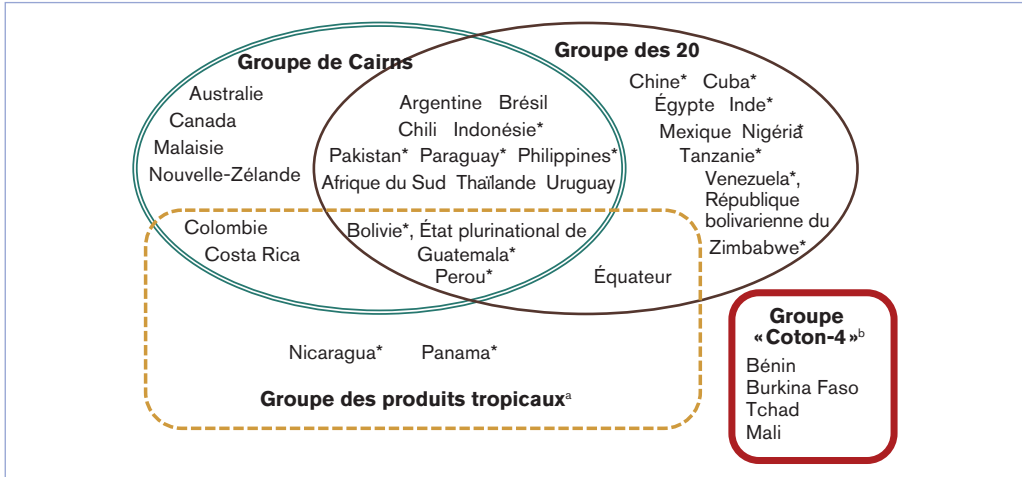
L'analyse ci-après se limite à un examen de la composition des principales coalitions opérant dans le cadre du Cycle de Doha. La façon dont ces coalitions et leurs membres interagissent dans le cadre de ce cycle est examinée dans les chapitres 11 et 12.

### *Les coalitions dans les négociations sur l'agriculture*

L'évolution de la dynamique de négociation entre le Cycle d'Uruguay et le Cycle de Doha est bien illustrée par la modification des coalitions sur les questions agricoles d'un cycle à l'autre. Le Groupe de Cairns a illustré deux des principales caractéristiques du Cycle d'Uruguay : il était axé sur des intérêts offensifs plutôt que défensifs et il réunissait à la fois des pays développés et des pays en développement. À cet égard, il était comparable au Groupe de la Paix mentionné plus haut ; d'ailleurs, ces deux coalitions Nord-Sud avaient plusieurs membres en commun. Le Groupe de Cairns existe toujours dans le cadre du Cycle de Doha, mais il n'est pas très actif. Les relations entre les pays développés et les pays en développement membres de cette coalition se sont tendues à l'approche de la Conférence ministérielle de Cancún en 2003, car ces pays n'étaient pas d'accord sur la meilleure réponse à apporter à la proposition d'accord sur l'agriculture présentée par l'Union européenne et les États-Unis. Alors que l'Australie voulait que cette proposition constitue le point de départ des négociations, car elle espérait obtenir des concessions plus importantes de la part de ses auteurs, les pays en développement membres du Groupe insistaient pour adopter une approche plus ambitieuse et plus agressive. À l'initiative du Brésil, ces pays ont alors formé un nouveau G-20 composé exclusivement de pays en développement. Comme le montre la figure 3.2, 14 des 23 membres de ce groupe (selon sa composition en 2012)<sup>27</sup> étaient également membres de coalitions ayant des intérêts défensifs sur d'autres aspects des négociations agricoles<sup>28</sup>, reproduisant ainsi le schéma général selon lequel les intérêts offensifs des pays participant au Cycle de Doha sont dilués soit par leur appartenance à des coalitions défensives, soit par leur collaboration avec des pays ayant des intérêts défensifs ou mixtes.

Ce schéma apparaît plus clairement quand on compare la composition des coalitions offensives (figure 3.2) et celle des coalitions défensives (figure 3.3). Dans le Cycle de Doha, les 4 coalitions offensives regroupent 35 pays, alors que les coalitions défensives en regroupent 60, soit 71,4% de plus. Cette disparité est encore plus marquée si l'on tient compte du chevauchement entre ces 2 groupes : 16 pays font partie des 2 types de coalition, ce qui signifie que le nombre de Membres de l'OMC ayant une position « ferme » sur le commerce des produits agricoles est de seulement 19 avec des intérêts offensifs et 45 avec des intérêts défensifs ; ainsi, les intérêts défensifs l'emportent sur les intérêts offensifs à raison de plus de 2 pour 1. La meilleure comparaison possible est peut-être entre le Groupe de Cairns et le G-10. Tous deux sont des coalitions Nord-Sud, lesquelles sont devenues très rares dans le Cycle de Doha, mais alors que le Groupe de Cairns du Cycle d'Uruguay avait une approche offensive, le G-10 du Cycle de Doha a une approche résolument défensive.

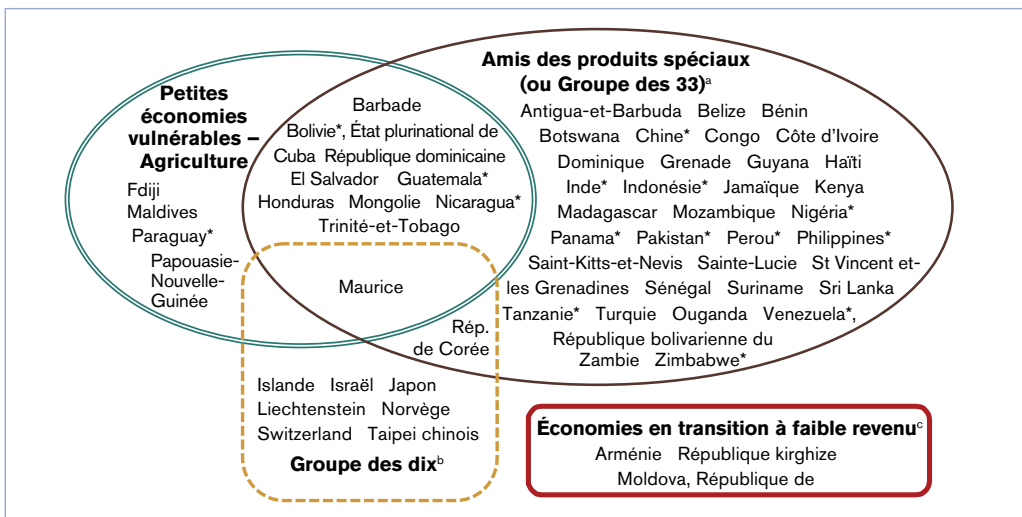
**Figure 3.2. Coalitions ayant des intérêts offensifs dans les négociations sur l'agriculture dans le cadre du Cycle de Doha**



Source: Secrétariat de l'OMC, [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dda\\_f/negotiating\\_groups\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/negotiating_groups_f.htm), consulté le 6 juin 2013.

Notes: \*Est également membre d'au moins une des coalitions ayant des intérêts défensifs dans les négociations sur l'agriculture dans le cadre du Cycle de Doha. <sup>a</sup>Pays ayant des intérêts offensifs dans l'exportation de produits tropicaux. <sup>b</sup>Pays opposés aux subventions des États-Unis à la production de coton.

**Figure 3.3. Coalitions ayant des intérêts défensifs dans les négociations sur l'agriculture dans le cadre du Cycle de Doha**



Source: Secrétariat de l'OMC, [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dda\\_f/negotiating\\_groups\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/negotiating_groups_f.htm), consulté le 6 juin 2013.

Notes: \* Indique que le pays est également membre d'au moins une des coalitions ayant des intérêts offensifs dans les négociations sur l'agriculture dans le cadre du Cycle de Doha. <sup>a</sup>Coalition souhaitant qu'une flexibilité soit accordée aux pays en développement pour leur permettre d'ouvrir leurs marchés agricoles de façon limitée. <sup>b</sup>Pays souhaitant faire reconnaître la diversité et le caractère particulier de l'agriculture compte tenu de considérations autres que d'ordre commercial. <sup>c</sup>Pays souhaitant bénéficier du même traitement que celui qui est accordé aux pays les moins avancés.

Ces comparaisons mettent aussi en évidence une des relations bilatérales les plus significatives dans le cadre du Cycle de Doha, à savoir la collaboration entre le Brésil et l'Inde au sein du G-20, bien que le Brésil ait des intérêts plus offensifs que l'Inde. L'Inde fait partie des pays qui participent à la fois à la coalition offensive du G-20 et à la coalition plus défensive des Amis des produits spéciaux (ou G-33). Ce groupe s'intéresse uniquement aux produits spéciaux si sensibles qu'ils devraient être laissés en dehors des négociations et au mécanisme de sauvegarde spéciale. Dans un sens, la position du G-33 n'entre pas en conflit avec celle du G-20 dans la mesure où le G-33 se concentre sur l'accès aux marchés et le G-20 sur les subventions, mais dans le contexte plus large des négociations, il s'avère que les intérêts de ces deux groupes sont incompatibles. Pour surmonter cette incompatibilité, il faudrait que les pays qui appartiennent à la fois au G-20 et au G-33 adoptent une position qui fasse passer leurs intérêts défensifs avant leurs intérêts offensifs ou l'inverse. Jusqu'à présent, dans le Cycle de Doha, ces pays – ainsi que beaucoup d'autres Membres de l'OMC – se sont tournés plus vers la première option que vers la seconde.

### *Les coalitions dans les négociations sur les autres produits*

Contrairement aux négociations sur l'agriculture, dans lesquelles les multiples questions sur la table entraînent la formation de multiples coalitions offensives et défensives qui se chevauchent, les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) sont relativement simples et donnent lieu à la formation de coalitions tout aussi simples. On peut généralement les réduire à une division Nord-Sud dans laquelle les principaux pays développés demandent plus d'ambition et trois coalitions de pays en développement expriment leurs intérêts défensifs de plusieurs manières. Les pays développés qui souhaitent maximiser les réductions tarifaires dans les négociations sur l'AMNA ont formé une coalition appelée les Amis de l'ambition. Ce groupe comprend, outre la Quadrilatérale, l'Australie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et la Suisse. Parmi les pays en développement ayant des intérêts défensifs, il y a 10 pays formant le groupe improprement appelé «AMNA 11», 20 pays qui se définissent eux-mêmes comme les petites économies vulnérables (PEV) et une douzaine de pays visés par le paragraphe 6 (dont 8 pays africains) qui demandent des exceptions pour des produits spécifiques. Le tableau 3.3 montre que ces 3 coalitions n'ont aucun membre en commun parmi les 42 pays qui y participent.

Les coalitions qui se sont formées dans le cadre des négociations sur les indications géographiques (IG) sont un exemple plus complexe de la manière dont les pays développés et en développement peuvent constituer des groupements divers ayant des points de vue opposés sur une question. D'après l'article 22:1 de l'Accord sur les ADPIC, les IG sont définies comme des «indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire d'un Membre, ou d'une région ou localité de ce territoire, dans les cas où une qualité, réputation ou autre caractéristique déterminée du produit peut être attribuée essentiellement à cette origine géographique». Il s'agit, par exemple, de certains types de vin (comme le Champagne) ou de fromage (comme le Gouda). Ce qui est en question dans le Cycle de Doha, ce sont les règles permettant de faire respecter les IG relatives aux vins, initiative qui divise les pays en deux camps sans rapport avec l'habituelle division Nord-Sud. L'Union européenne est coauteur d'un document appelé le «W52» (d'après la cote du document de l'OMC TN/C/W/52). Ce document propose l'établissement d'un registre multilatéral pour les vins et les spiritueux et l'extension du niveau de

**Tableau 3.3. Coalitions de pays en développement ayant des intérêts défensifs dans les négociations sur l'AMNA dans le cadre du Cycle de Doha**

Groupe	Description	Membres	
AMNA 11	Pays en développement voulant obtenir des flexibilités pour limiter l'ouverture des marchés dans le secteur des produits industriels	Argentine Brésil Égypte Inde Indonésie Namibie	Philippines Afrique du Sud Tunisie Venezuela, République bolivarienne du
Petites économies vulnérables	Malgré les efforts faits pour établir une définition en bonne et due forme, les Membres de l'OMC ne sont pas parvenus à un consensus sur ce qui constitue la petitesse ou la vulnérabilité	Antigua-et-Barbuda Barbade Bolivie, État plurinational de Dominique République dominicaine El Salvador Fidji Grenade Guatemala Honduras	Jamaïque Maldives Mongolie Nicaragua Papouasie-Nouvelle-Guinée Paraguay Saint-Kitts-et-Nevis Sainte-Lucie Saint-Vincent-et-les Grenadines Trinité-et-Tobago
Pays visés par le paragraphe 6	Pays dont moins de 35 % des produits non agricoles font l'objet de consolidations et qui souhaitent exempter certains produits	Cameroun Congo Côte d'Ivoire Cuba Ghana Kenya	Macao, Chine Maurice Nigéria Sri Lanka Suriname Zimbabwe

Source : Secrétariat de l'OMC, « Groupes dans les négociations », mise à jour du 2 mars 2013, [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dda\\_f/negotiating\\_groups\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/negotiating_groups_f.htm).

protection plus élevée à des produits autres que les vins et les spiritueux, ainsi que des règles de divulgation plus strictes qui obligerait les déposants de demandes de brevet à divulguer l'origine des ressources génétiques et des savoirs traditionnels utilisés dans les inventions. Comme le montre la liste du tableau 3.4, la plupart des pays en développement qui se sont associés à l'Union européenne pour présenter le document W52 sont également membres du Groupe ACP (composé essentiellement d'anciennes colonies de pays européens ayant obtenu leur indépendance dans les années 1950 et 1960); les autres auteurs sont le Brésil, la Colombie, l'Équateur, l'Inde et le Pérou. La plupart des grands pays producteurs de vin situés en dehors de l'Europe, qu'ils soient développés ou en développement, sont opposés à l'application stricte des IG de l'Ancien Monde. Les coauteurs de la proposition conjointe préconisent –

un système multilatéral de notification et d'enregistrement des indications géographiques pour les vins et les spiritueux qui facilite la protection des indications géographiques pour les vins et les spiritueux grâce à un système qui est volontaire, qui préserve l'équilibre actuel des droits et obligations dans l'Accord sur les ADPIC, qui préserve la territorialité des droits de propriété intellectuelle en ce qui concerne les indications géographiques et qui permet aux Membres de l'OMC de continuer à déterminer eux-mêmes la méthode appropriée pour mettre en œuvre les dispositions de l'Accord sur les ADPIC dans leurs propres systèmes et pratiques juridiques.<sup>29</sup>

**Tableau 3.4. Coalitions de pays s'intéressant aux indications géographiques dans les négociations du Cycle de Doha**

	<b>Pays développés</b>	<b>Pays en développement</b>
<b>Auteurs du document W52</b>	Union européenne, Suisse	Afrique du Sud, Albanie, Angola, Antigua-et-Barbuda, Barbade, Belize, Bénin, Botswana, Brésil, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Cameroun, Chine, Colombie, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Dominique, Égypte, Équateur, ex-République yougoslave de Macédoine, Fidji, Gabon, Gambie, Géorgie, Ghana, Grenade, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Îles Salomon, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Lesotho, Lettonie, Madagascar, Malawi, Mali, Malte, Maroc, Maurice, Mauritanie, Moldova, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pérou, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République dominicaine, République kirghize, Rwanda, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie, Sénégal, Sierra Leone, Sri Lanka, Suriname, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Thaïlande, Togo, Tonga, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Turquie, Zambie, Zimbabwe
<b>Proposition conjointe</b>	Australie, Canada, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande	Afrique du Sud, Argentine, Chili, Costa Rica, El Salvador, Équateur, Guatemala, Honduras, Israël, Mexique, Nicaragua, Paraguay, République de Corée, République dominicaine, Taipei chinois

Source : Secrétariat de l'OMC.

Notes : La République dominicaine est membre du Groupe ACP et l'Afrique du Sud du Groupe africain, mais chacune est aussi auteur du document TN/IP/W/10/Rev.2 sur les indications géographiques. L'Équateur est coauteur des deux propositions.

En bref, c'est cette question qui a entraîné la formation des deux plus grandes coalitions opposées regroupant presque tous les Membres de l'OMC les plus actifs et les plus influents. Il y a très peu de spectateurs dans ce débat, mais il y a aussi peu de chances d'aplanir les divergences entre les deux groupes autrement que par une vaste négociation permettant de trouver des compromis entre cette question et d'autres questions.

Quelques autres sujets sont importants pour les coalitions Nord-Sud qu'ils ont inspirées, comme les Amis des négociations antidumping, un groupe de pays qui sont plus souvent en butte à des enquêtes antidumping qu'à l'origine de telles enquêtes. La plupart des 15 membres sont des pays en développement, mais le groupe comprend aussi le Japon, la Norvège et la Suisse.<sup>30</sup> Il faut noter qu'il ne comprend ni l'Union européenne, ni les États-Unis ; on pourrait dire que ces deux Membres forment une coalition informelle pour faire en sorte que les engagements pris en matière de législation antidumping ne limitent pas trop leur capacité d'utiliser cet instrument de défense commerciale. Les Amis du poisson sont une autre coalition Nord-Sud qui mérite d'être mentionnée. Ce groupe, qui cherche à réduire les subventions à la pêche, comprend des pays développés (Australie, États-Unis, Islande, Norvège et Nouvelle-Zélande) et des pays en développement (Argentine, Chili, Colombie, Équateur, Pakistan et Pérou). Il arrive que d'autres Membres de l'OMC s'associent à ce groupe. À l'inverse, un sous-groupe de petites économies vulnérables a présenté une proposition<sup>31</sup> prenant une position très différente. Les 15 membres de ce groupe sont tous des pays en développement.<sup>32</sup>

## Notes finales

---

- 1 Voir l'appendice 3.1 pour plus de détails sur le statut des Membres de l'OMC, notamment sur l'année de leur accession au GATT/à l'OMC, et sur le type et la taille de leur mission.
- 2 Voir le chapitre 6 pour une analyse plus détaillée des origines de cette expression et des pratiques de négociation dans le salon vert.
- 3 Bon nombre des personnes qui ont fourni des renseignements aux fins de l'appendice biographique n'ont pas voulu préciser dans quel domaine elles ont obtenu un diplôme; on trouvera donc plus de renseignements sur le niveau d'étude (indiqué ici) que sur la discipline (indiqué ailleurs).
- 4 Ce chiffre ne tient pas compte des titres de docteur *honoris causa* reçus par certaines de ces personnes.
- 5 On trouvera au chapitre 7 des statistiques plus précises sur ce dernier point, qui montrent que les membres des groupes spéciaux chargés du règlement des différends viennent surtout de pays de common law et que les membres de l'Organe d'appel sont diplômés d'écoles de droit de pays de common law.
- 6 Comme cela est indiqué au chapitre 15, les Directeurs généraux du GATT avaient des mandats trois fois plus longs en moyenne que les Directeurs généraux de l'OMC.
- 7 Certains ambassadeurs auprès de l'OMC deviennent ensuite ministres; c'est notamment le cas des Brésiliens Luiz Felipe Lampreia, Celso Lafer et Celso Amorim (devenus chacun Ministre des affaires étrangères) et Rubens Ricupero (devenu Ministre des finances); c'est aussi le cas du Néo-Zélandais Tim Groser (voir l'appendice biographique, page 614) qui est devenu Ministre du commerce. Le Canadien Sergio Marchi est apparemment le seul à avoir fait le chemin inverse, puisqu'il est passé de Ministre du commerce (1997-1999) au sein du gouvernement du Premier Ministre Jean Chrétien à Ambassadeur du Canada auprès de l'OMC (1999-2003). Ce changement a été motivé par le désir de passer plus de temps avec sa famille, ce qui, dans bien des cas, est considéré comme une échappatoire ou un cliché. L'emploi du temps des ministres et des ambassadeurs est toujours très chargé, mais les ministres sont généralement beaucoup plus sollicités que les ambassadeurs.
- 8 Il s'agit notamment de l'Organisation internationale du travail (OIT), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).
- 9 Certaines missions dédiées à l'OMC représentent également leur pays auprès d'une ou plusieurs autres organisations ayant un rapport avec le commerce à Genève, comme la CNUCED et l'OMPI. En ce sens, il serait plus approprié de parler de « missions dédiées au commerce » plutôt que de « missions dédiées à l'OMC ».
- 10 Certaines des missions établies à Genève ont en fait un triple mandat, puisqu'elles représentent leur pays non seulement auprès de l'OMC et des autres organisations internationales à Genève, mais aussi auprès des autorités suisses à Berne.
- 11 Il faut noter que les chiffres mentionnés ici n'incluent ni les fonctionnaires du Secrétariat, ni les observateurs d'autres organisations internationales, ni les divers organisations non gouvernementales et établissements universitaires établis à Genève et aux alentours, qui ont des relations avec le GATT et l'OMC.
- 12 Cette estimation est basée sur des renseignements non officiels fournis par les diplomates des nombreuses missions à vocation générale. Ces renseignements indiquent que le temps qu'une mission consacre à l'OMC et aux autres organisations basées à Genève varie considérablement allant de moins

- de 20 % à plus de 50 % ; le chiffre d'un tiers est donc une moyenne très approximative. Les diplomates soulignent également que le temps investi dépend des priorités du moment, et que l'OMC peut capter toute ou presque toute l'attention d'une mission pendant les périodes de négociations intensives et que le temps qui lui est consacré peut être nul pendant les périodes « creuses », et peut varier aussi en fonction de ce qui se passe dans les autres institutions basées à Genève.
- 13 Ces chiffres peuvent sous-estimer l'effectif réel de certaines missions. Pour étoffer leurs capacités, les missions peuvent parfois recourir à des étudiants de leur pays, qui acquièrent ainsi une précieuse expérience, même s'ils ne sont pas ou presque pas rémunérés. Certains étudiants ont ainsi fait carrière dans ce domaine. L'Ambassadeur Ronald Saborio (Costa Rica), qui détient le record de longévité à la présidence des organes de l'OMC (voir le chapitre 14), en est un exemple notable.
  - 14 Il faut noter que trois missions – Hong Kong, Chine ; Macao, Chine ; et Taipei chinois – sont forcément dédiées à l'OMC pour la simple raison que ces Membres de l'OMC ne sont pas reconnus par l'ONU comme des pays indépendants et ne peuvent donc pas être représentés en tant que tels au sein des organismes des Nations Unies basés à Genève.
  - 15 Entretien avec l'auteur.
  - 16 À l'origine, le Groupe de Cairns comprenait trois pays industrialisés (Australie, Canada et Nouvelle-Zélande), neuf pays en développement (Argentine, Brésil, Chili, Fidji, Indonésie, Malaisie, Philippines, Thaïlande et Uruguay), et un autre pays qui n'était pas encore une économie de marché, mais qui a depuis adhéré à l'Union européenne (Hongrie).
  - 17 Le Groupe de la Paix comprenait, à différents moments, neuf pays industrialisés (Australie, Autriche, Canada, Finlande, Islande, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suède et Suisse), onze pays en développement (Argentine, Chili, Colombie, Corée, ex-Zaire, Hong Kong, Mexique, Pakistan, Pérou, Singapour et Uruguay) et deux économies autres que de marché (Hongrie et Tchécoslovaquie).
  - 18 Entretien de l'auteur avec Ujal Bhatia, 27 septembre 2012.
  - 19 Entretien de l'auteur avec M. Mamdouh, 25 septembre 2012.
  - 20 Le premier de ces cas est examiné au chapitre 13 ; voir le chapitre 10 pour les deux autres cas.
  - 21 Un bloc formel est un bloc qui a certaines des caractéristiques d'une organisation internationale, comme un accord définissant ses objectifs et ses règles, un siège social et un secrétariat. Les blocs semi-formels peuvent déléguer le pouvoir organisationnel à certains membres par roulement, mais ils n'ont pas de siège ni de secrétariat permanent.
  - 22 Dans le cas de l'OCDE, il serait plus approprié de dire qu'elle agit comme un bloc, dans la mesure où l'expression « pays de l'OCDE » est souvent utilisée de manière interchangeable avec « pays développés » et « pays industrialisés ».
  - 23 Entretien avec l'auteur.
  - 24 Voir *Programme de travail de Doha : Décision adoptée par le Conseil général le 1<sup>er</sup> août 2004*, document de l'OMC WT/L/579, 2 août 2004.
  - 25 La Fédération de Russie s'est associée au G-7 pour la première fois en 1994 (c'est-à-dire à la fin de la période du GATT) puis elle est devenue officiellement membre du G-8 en 1997.
  - 26 Il faut noter que, tout au long de cet ouvrage, le terme « G-20 » désigne généralement ce groupe, l'autre groupe du même nom étant identifié soit par le contexte soit par la mention explicite « G-20 de Cancún ».

- 27 Le fait que le G-20 avait 23 membres en 2012 montre que les noms de groupe numériques indiquent généralement le nombre des membres fondateurs du groupe plutôt que le nombre de ses membres effectifs (voir l'encadré 3.1). De même, le G-33 comptait 45 membres en 2012. En revanche, parmi les coalitions dont le nom contient un nombre, le Groupe des dix compte effectivement dix membres, ce qui en fait presque un cas unique vu que son titre indique exactement le nombre de ses membres.
- 28 Il faut noter que les seuls groupes présentés dans les figures 3.2 et 3.3 sont ceux qui sont formés spécifiquement autour des questions agricoles proprement dites. D'autres groupes (par exemple, les Membres ayant accédé récemment) prennent aussi position sur des questions agricoles, entre autres.
- 29 Voir *Proposition de projet de décision du Conseil des ADPIC sur l'établissement d'un système multilatéral de notification et d'enregistrement des indications géographiques pour les vins et les spiritueux*, document de l'OMC TN/IP/W/10/Rev.4, 31 mars 2011, page 1.
- 30 Les membres sont les suivants : Brésil ; Chili ; Colombie ; Costa Rica ; Hong Kong, Chine ; Israël ; Japon ; Mexique ; Norvège ; République de Corée ; Singapour ; Suisse ; Taipei chinois ; Thaïlande ; et Turquie.
- 31 Voir *Petites économies vulnérables (PEV) – Déclaration concernant les aspects clés de l'article III de l'Annexe sur les subventions à la pêche*, document de l'OMC TN/RL/W/226/Rev.5, 22 septembre 2008.
- 32 Barbade, Cuba, Dominique, El Salvador, Fidji, Honduras, Jamaïque, Maldives, Maurice, Nicaragua, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République dominicaine, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie et Tonga.



### Appendice 3.1. Représentation des Membres de l'OMC, 2012

Membre	Année d'accession au GATT	Mode d'accession au GATT	Année d'accession à l'OMC	Type de délégation en 2012	Taille de la mission en 2012
Afrique du Sud	1948	Membre originel	1995	OMC	6
Albanie	–	–	2000	ONU	3
Allemagne	1951	Accession	1995	OMC	9 OMC, 2 ONU
Angola	1994	Succession	1996	ONU	9
Antigua-et-Barbuda	1987	Succession	1995	Sans représentation	0
Arabie saoudite, Royaume d'	–	–	2005	OMC	3
Argentine	1967	Accession	1995	ONU	7
Arménie	–	–	2003	ONU	1
Australie	1948	Membre originel	1995	OMC	9
Autriche	1951	Accession	1995	OMC	4
Bahreïn, Royaume de	1993	Succession	1995	ONU	6
Bangladesh	1972	Accession	1995	ONU	6
Barbade	1967	Succession	1995	ONU	7
Belgique	1948	Membre originel	1995	ONU	12
Belize	1983	Succession	1995	Sans représentation	0
Bénin	1963	Succession	1996	ONU	9
Bolivie, État plurinational de	1990	Accession	1995	ONU	6
Botswana	1987	Accession	1995	ONU	10
Bésil	1948	Membre originel	1995	OMC	20
Brunéi Darussalam	1993	Succession	1995	ONU	6
Bulgarie	–	–	1996	OMC	2
Burkina Faso	1963	Succession	1995	ONU	10
Burundi	1965	Succession	1995	ONU	4
Cabo Verde	–	–	2008	ONU	2
Cambodge	–	–	2004	ONU	6
Cameroun	1963	Succession	1995	ONU	9
Canada	1948	Membre originel	1995	OMC	12
Chili	1949	Accession	1995	OMC	5
Chine	1948	Membre originel**	2001	OMC	22
Chypre	1963	Succession	1995	ONU	5
Colombie	1981	Accession	1995	OMC	6
Congo	1963	Succession	1995	ONU	7
Corée, République de	1967	Accession	1995	ONU	14
Costa Rica	1990	Accession	1995	OMC	4
Côte d'Ivoire	1963	Succession	1995	ONU	15
Croatie	–	–	2000	ONU	5
Cuba	1948	Membre originel	1995	ONU	11
Danemark	1950	Accession	1995	ONU	4
Djibouti	1994	Succession	1995	ONU	3
Dominique	1993	Succession	1995	Sans représentation	0
Égypte	1970	Accession	1995	ONU	13

Membre	Année d'accession au GATT	Mode d'accession au GATT	Année d'accession à l'OMC	Type de délégation en 2012	Taille de la mission en 2012
El Salvador	1991	Accession	1995	OMC	5
Émirats arabes unis	1994	Succession	1996	OMC	4
Équateur	–	–	1996	OMC	7
Espagne	1963	Accession	1995	OMC	9
Estonie	–	–	1999	ONU	4
États-Unis	1948	Membre originel	1995	OMC	24
Ex-République yougoslave de Macédoine	–	–	2003	ONU	3
Fidji	1993	Succession	1996	Sans représentation	0
Finlande	1950	Accession	1995	ONU	7
France	1948	Membre originel	1995	OMC	10
Gabon	1963	Succession	1995	ONU	8
Gambie	1965	Succession	1996	Sans représentation	0
Géorgie	–	–	2000	ONU	3
Ghana	1957	Succession	1995	ONU	4
Grèce	1950	Accession	1995	ONU	5
Grenade	1994	Succession	1996	Sans représentation	0
Guatemala	1991	Accession	1995	OMC	4
Guinée	1994	Succession	1995	ONU	3
Guinée-Bissau	1994	Succession	1995	Sans représentation	0
Guyana	1966	Succession	1995	Sans représentation	0
Haïti	1950	Accession	1996	OMC	4
Honduras	1994	Accession	1995	OMC	3
Hong Kong, Chine	1986	Succession	1995	OMC	7
Hongrie	1973	Accession	1995	OMC	4
Îles Salomon	1994	Succession	1996	Sans représentation	0
Inde	1948	Membre originel	1995	OMC	11
Indonésie	1950	Succession	1995	ONU	8
Irlande	1967	Accession	1995	ONU	7
Islande	1968	Accession	1995	ONU	4
Israël	1962	Accession	1995	ONU	5
Italie	1950	Accession	1995	ONU	5
Jamaïque	1963	Succession	1995	ONU	7
Japon	1955	Accession	1995	ONU	20
Jordanie	–	–	2000	ONU	3
Kenya	1964	Succession	1995	ONU	14
Koweït, État du	1963	Succession	1995	ONU	3
Lesotho	1988	Succession	1995	ONU	4
Lettonie	–	–	1999	ONU	2
Liechtenstein	1994	Succession	1995	ONU	3
Lituanie	–	–	2001	ONU	4
Luxembourg	1948	Membre originel	1995	ONU	2
Macao, Chine	1991	Succession	1995	OMC	5
Madagascar	1963	Accession	1995	ONU	3
Malaisie	1957	Succession	1995	OMC	5
Malawi	1964	Succession	1995	Sans représentation	0

<b>Membre</b>	<b>Année d'accession au GATT</b>	<b>Mode d'accession au GATT</b>	<b>Année d'accession à l'OMC</b>	<b>Type de délégation en 2012</b>	<b>Taille de la mission en 2012</b>
Maldives	1983	Accession	1995	Sans représentation	0
Mali	1993	Accession	1995	ONU	4
Malte	1964	Accession	1995	ONU	3
Maroc	1987	Accession	1995	ONU	12
Maurice	1970	Succession	1995	ONU	7
Mauritanie	1963	Accession	1995	ONU	4
Mexique	1986	Accession	1995	OMC	13
Moldova, République de	–	–	2001	ONU	1
Mongolie	–	–	1997	ONU	5
Monténégro	–	–	2012	ONU	3
Mozambique	1992	Succession	1995	ONU	2
Myanmar	1948	Membre originel	1995	ONU	3
Namibie	1992	Succession	1995	OMC	1
Népal	–	–	2004	ONU	2
Nicaragua	1950	Accession	1995	ONU	5
Niger	1963	Succession	1996	ONU	6
Nigéria	1960	Succession	1995	OMC	6
Norvège	1948	Membre originel	1995	OMC	8
Nouvelle-Zélande	1948	Membre originel	1995	OMC	5
Oman	–	–	2000	ONU	3
Ouganda	1962	Succession	1995	ONU	4
Pakistan	1948	Membre originel	1995	OMC	6
Panama	–	–	1997	OMC	3
Papouasie-Nouvelle-Guinée	1994	Succession	1996	Sans représentation	0
Paraguay	1994	Accession	1995	ONU	8
Pays-Bas	1948	Membre originel	1995	ONU	8
Pérou	1951	Accession	1995	ONU	8
Philippines	1979	Accession	1995	OMC	10
Pologne	1967	Accession	1995	ONU	4
Portugal	1962	Accession	1995	ONU	3
Qatar	1994	Succession	1996	ONU	7
République centrafricaine	1963	Succession	1995	ONU	3
République démocratique du Congo	1971	Succession	1997	ONU	2
République dominicaine	1950	Accession	1995	ONU	7
République kirghize	–	–	1998	ONU	2
République slovaque*	1993	Accession	1995	ONU	3
République tchèque*	1993	Accession	1995	ONU	3
Roumanie	1971	Accession	1995	ONU	2
Royaume-Uni	1948	Membre originel	1995	ONU	6
Rwanda	1966	Succession	1996	ONU	3
Sainte-Lucie	1993	Succession	1995	Sans représentation	0
Saint-Kitts-et-Nevis	1994	Succession	1996	Sans représentation	0
Saint-Vincent-et-les Grenadines	1993	Succession	1995	Sans représentation	0
Samoa	–	–	2012	Sans représentation	0

Membre	Année d'accession au GATT	Mode d'accession au GATT	Année d'accession à l'OMC	Type de délégation en 2012	Taille de la mission en 2012
Sénégal	1963	Succession	1995	ONU	5
Sierra Leone	1961	Succession	1995	Sans représentation	0
Singapour	1973	Succession	1995	ONU	14
Slovénie	1994	Accession	1995	ONU	2
Sri Lanka	1948	Membre originel	1995	ONU	1
Suède	1950	Accession	1995	OMC	3
Suisse	1966	Accession	1995	ONU	8
Suriname	1978	Succession	1995	Sans représentation	0
Swaziland	1993	Succession	1995	ONU	6
Taipei chinois	–	–	2002	OMC	17
Tanzanie	1961	Succession	1995	ONU	9
Tchad	1963	Succession	1996	ONU	7
Thaïlande	1982	Accession	1995	OMC	13
Togo	1964	Succession	1995	Sans représentation	0
Tonga	–	–	2007	ONU	2
Trinité-et-Tobago	1962	Succession	1995	ONU	7
Tunisie	1990	Accession	1995	ONU	4
Turquie	1951	Accession	1995	OMC	10
Ukraine	–	–	2008	ONU	5
Union européenne	–	–	1995	OMC	15
Uruguay	1953	Accession	1995	OMC	5
Venezuela, République bolivarienne du	1990	Accession	1995	ONU	11
Viet Nam	–	–	2007	ONU	11
Zambie	1982	Succession	1995	ONU	7
Zimbabwe	1948	Membre originel	1995	ONU	11

Sources : Les données sur le statut des pays dans le cadre du GATT proviennent du *Guide des règles et pratiques du GATT* de 1995. Les données sur le statut des pays dans le cadre de l'OMC proviennent du site Web de l'OMC. Les données sur le type et la taille des missions des pays établies à Genève proviennent du répertoire téléphonique électronique.

Notes : Le Myanmar s'appelait la Birmanie au moment de son accession au GATT, tout comme Sri Lanka s'appelait Ceylan et le Zimbabwe, la Rhodésie du Sud. Le Chili devait faire partie des 23 parties contractantes originelles, mais il n'a pas mené à bien les procédures d'approbation internes dans le délai imparti et n'est donc devenu partie contractante qu'au début de 1949. La République libanaise et la République arabe syrienne figuraient parmi les parties contractantes originelles du GATT mais elles se sont retirées après la dissolution de leur union douanière en 1951 ; la République du Libéria a accédé au GATT en 1950, mais elle s'en est retirée en 1953. Ces trois pays étaient en cours d'accession au début de 2013. \* La Tchécoslovaquie était l'une des parties contractantes originelles du GATT ; après leur scission, les deux États qui lui ont succédé ont accédé individuellement. \*\* La Chine s'est retirée du GATT en 1951.

OMC : Mission dédiée à l'OMC.

ONU : Mission auprès de l'OMC et des organismes des Nations Unies à Genève.

## Appendice 3.2. Blocs et coalitions de Membres de l'OMC dans le cadre du Cycle de Doha

	Coalitions fondées sur des intérêts communs						
	Intérêts offensifs			Intérêts défensifs			Blocs régionaux et autres
	AMNA	Agriculture	Autre	AMNA	Agriculture	Autre	
<b>Coalitions ayant des intérêts offensifs (56 Membres)</b>							
Allemagne	O		W				E
Angola			W				9 A C L
Autriche	O		W				E
Belgique	O		W				E
Bulgarie	O		W				E
Burkina Faso			4	W			9 A C L
Burundi			W				9 A C L
Chypre	O		W				E
Colombie		GT	DFW				
Danemark	O		W				E
Djibouti			W				9 A C L
Espagne	O		W				E
Estonie	O		W				E
Ex-République yougoslave de Macédoine			W				
Finlande	O		W				E
France	O		W				E
Gabon			W				9 A C
Gambie			W				9 A C L
Grèce	O		W				E
Guinée			W				9 A C L
Guinée-Bissau			W				9 A C L
Hong Kong, Chine			D				P
Hongrie	O		W				E
Îles Salomon			W				9 C L
Irlande	O		W				E
Italie	O		W				E
Lesotho			W				9 A C L
Lettonie	O		W				E
Lituanie	O		W				E
Luxembourg	O		W				E
Malaisie		G					P
Malawi			W				9 A C L
Mali			4	W			9 A C L
Malte	O		W				E
Maroc			W				9 A
Mauritanie			W				9 A C L
Pays-Bas	O		W				E
Pologne	O		W				E

	Coalitions fondées sur des intérêts communs						Blocs régionaux et autres
	Intérêts offensifs			Intérêts défensifs			
	AMNA	Agriculture	Autre	AMNA	Agriculture	Autre	
Portugal	O		W				E
République centrafricaine			W				9 A C L
République démocratique du Congo			W				9 A C L
République slovaque	O		W				E
République tchèque	O		W				E
Roumanie	O		W				E
Royaume-Uni	O		W				E
Rwanda			W				9 A C L
Sierra Leone			W				9 A C L
Singapour			D				P
Slovénie	O		W				E
Suède	O		W				E
Swaziland			W				9 A C
Tchad		4	W				9 A C L
Thaïlande		2 G	D W				P
Togo			W				9 A C L
Union européenne	O		W				E
Uruguay		2 G					M
<b>Coalitions ayant des intérêts défensifs (12 Membres)</b>							
Arabie saoudite, Royaume d'						R	
Arménie				I	R		
El Salvador				V	3 S	H J	
Honduras				V	3 S	H J	
Jordanie						R	
Macao, Chine				6			
Maldives				V	S	H	9
Mongolie				V	3 S	R	
Oman						R	
République dominicaine			[W]*	V	3 S	H J	9 C
Ukraine						R	
Viet Nam						R	P
<b>Coalitions ayant des intérêts offensifs et défensifs (76 Membres)</b>							
Afrique du Sud		2 G	[W]*	N		J	9 A C
Albanie			W			R	
Antigua-et-Barbuda			W	V	3		9 C
Argentine		2 G	F	N		J	M
Australie	O	G	F			J	P
Barbade			W	V	3 S	H	9 C
Belize			W		3		9 C
Bénin		4	W		3		

Coalitions fondées sur des intérêts communs							
	Intérêts offensifs			Intérêts défensifs			Blocs régionaux et autres
	AMNA	Agriculture	Autre	AMNA	Agriculture	Autre	
Bolivie, État plurinational de		2		V	3	S	
Botswana			W		3		9 AC
Brésil		2 G	DW	N			M
Cabo Verde			W			R	9 AC
Cameroun			W	6			9 AC
Canada	O	G				J	P
Chili		2 G	DF			J	P
Chine		2	W		3	R	P
Congo			W	6	3		9 AC
Corée, République de			D		13	J	P
Costa Rica		GT	D			J	
Côte d'Ivoire			W	6	3		9 AC
Croatie			W			R	
Cuba		2	W	6	3 S	H	9 C
Dominique			W	V	3	H	9 C
Égypte		2	W	N			9 A
Équateur		2 T	FW			JR	
États-Unis	O		F			J	P
Fidji			W	V	S	H	9 C
Géorgie			W			R	
Ghana			W	6			9 AC
Grenade			W	V	3		9 C
Guatemala		2 GT		V	3 S	J	
Guyana			W		3		9 C
Haïti			W		3		9 CL
Inde		2	W	N	3		
Indonésie		2 G	W	N	3		P
Islande			FW		1		
Israël			D		1	J	
Jamaïque			W	V	3	H	9 C
Japon	O		D		1	J	P
Kenya			W	6	3		9 AC
Liechtenstein			W		1		
Madagascar			W		3		9 ACL
Maurice			W	6	13 S	H	9 AC
Mexique		2	D			J	P
Moldova			W		1	R	
Mozambique			W		3		9 ACL
Namibie			W	N			9 AC
Nicaragua		T		V	3 S	HJ	
Niger			W				9 ACL
Nigéria		2	W	6	3		9 AC
Norvège	O		DF		1		
Nouvelle-Zélande	O	G	F			J	P

Coalitions fondées sur des intérêts communs							
	Intérêts offensifs			Intérêts défensifs			Blocs régionaux et autres
	AMNA	Agriculture	Autre	AMNA	Agriculture	Autre	
Ouganda			W		3		9 A C L
Pakistan		2 G	F W		3		
Panama		T			3	R	
Papouasie-Nouvelle-Guinée			W	V	S	H	9 C P
Paraguay		2 G		V	S	J	M
Pérou		2 G T	F W		3		P
Philippines		2 G		N	3		P
République kirghize			W		I	R	
Sainte-Lucie			W	V	3	H	9 C
Saint-Kitts-et-Nevis			W	V	3		9 C
Saint-Vincent-et-les Grenadines			W	V	3	H	9 C
Sénégal			W		3		9 A C L
Sri Lanka			W	6	3		
Suisse	O		D W		1		
Suriname			W	6	3		9 C
Taipei chinois			D		1	J R	P
Tanzanie		2	W		3		9 A C L
Tonga			W			H R	C
Trinité-et-Tobago			W	V	3 S		9 C
Tunisie			W	N			9 A
Turquie			D W		3		
Venezuela, République bolivarienne		2		N	3		
Zambie			W		3		9 A C L
Zimbabwe		2	W	6	3		9 A C
<b>Coalitions non fondées sur des intérêts (6 Membres)</b>							
Bangladesh							9 L
Brunéi Darussalam							P
Cambodge							9 L
Myanmar							9 L
Népal							9 L
Samoa							9 C L
<b>Aucune coalition (5 Membres)</b>							
Bahreïn, Royaume de							
Émirats arabes unis							
Koweït, État du							
Monténégro							
Qatar							

Source: Secrétariat de l'OMC, [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dda\\_f/negotiating\\_groups\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/negotiating_groups_f.htm), consulté le 6 juin 2013.

Notes: \* La République dominicaine fait partie du Groupe ACP et l'Afrique du Sud, du Groupe africain, ce qui signifie que chacune est coauteur du document W52, mais aussi du document TN/IP/W/10/Rev.2 sur les indications géographiques.

#### Symboles relatifs aux blocs:

9 = Groupe des 90

A = Groupe africain



C = Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)  
E = Union européenne  
L = Pays les moins avancés (PMA)  
M = MERCOSUR (Marché commun du Sud)  
P = Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC)

**Symboles relatifs aux coalitions :**

1 = Groupe des dix (intérêts défensifs pour l'agriculture)  
2 = Groupe des 20 (intérêts offensifs pour les subventions à l'agriculture)  
3 = Groupe des 33, ou « Amis des produits spéciaux » (intérêts défensifs pour l'accès aux marchés agricoles)  
4 = Groupe « Coton-4 » (intérêts offensifs pour les subventions et les tarifs dans le secteur du coton)  
6 = Pays visés par le paragraphe 6 (intérêts défensifs pour l'accès aux marchés agricoles)  
D = Amis des négociations antidumping (intérêts offensifs pour les règles)  
F = Amis du poisson (intérêts offensifs pour les subventions à la pêche)  
G = Groupe de Cairns (intérêts offensifs pour les subventions à l'agriculture)  
H = Petites économies vulnérables – règles (intérêts défensifs pour les subventions à la pêche)  
I = Économies en transition à faible revenu (intérêts défensifs pour l'agriculture)  
J = Coauteurs de la proposition conjointe (intérêts défensifs pour les indications géographiques)  
N = AMNA 11 (intérêts défensifs pour l'AMNA)  
O = Amis de l'ambition (intérêts offensifs pour l'AMNA)  
R = Membres ayant accédé récemment (MAR)  
S = Petites économies vulnérables – agriculture (intérêts défensifs pour l'agriculture)  
T = Groupe des produits tropicaux (intérêts offensifs pour l'accès aux marchés agricoles)  
V = Petites économies vulnérables – AMNA (intérêts défensifs pour l'AMNA)  
W = Auteurs du document W52 (intérêts offensifs pour les indications géographiques)

## 4 Accessions

---

J'expédiai au club le télégramme suivant: «VEUILLEZ ACCEPTER MA DÉMISSION. JE REFUSE D'APPARTENIR À AUCUN CLUB QUI M'ACCEPTE POUR MEMBRE».

Groucho Marx, faisant référence au Friars Club de Beverly Hills  
*Mémoires capitales* (1981, traduction de *Groucho and Me*, 1959)

### Introduction

Les accessions sont l'un des domaines de négociation dans lesquels l'activité a été la plus intense pendant la période de l'OMC. Trente pays ont accédé à l'Organisation entre 1995 et 2012, et 25 autres cherchaient encore à y accéder à la fin de la période considérée (voir l'appendice 4.1). En moyenne, le rythme des accessions achevées a été de 1,7 nouveau Membre par an, soit un peu plus de la moitié du rythme auquel les pays ont accédé au GATT entre 1984 et 1994 (3,2). Les nouveaux Membres de l'OMC étaient nettement plus importants que les derniers arrivés au GATT et comprenaient certaines des plus grandes économies du monde. D'aucuns pourraient dire que la valeur des accessions achevées depuis l'entrée en activité de l'OMC est égale ou supérieure aux gains qui pourraient raisonnablement découler de la conclusion du Cycle de Doha. Une fois que les accessions en cours seront achevées, l'OMC sera quasiment une organisation universelle.

Trois catégories de pays marginalisés au temps du GATT prédominent parmi les pays accédant à l'OMC. À la fin de 2012, 9 des 30 pays qui avaient accédé faisaient autrefois partie de l'Union soviétique, et 10 autres avaient été, ou étaient toujours, des pays à économie autre que de marché; 7 des 25 pays qui étaient alors en cours d'accession étaient également d'anciennes républiques soviétiques ou yougoslaves. L'incorporation de ces pays dans l'OMC marque l'une des différences fondamentales entre l'environnement du GATT et celui de l'OMC. Quatre des pays ayant accédé, et neuf de ceux qui étaient encore en cours d'accession en 2013, sont classés par l'ONU parmi les pays les moins avancés (PMA). La troisième grande catégorie est celle des pays exportateurs nets de pétrole dont trois ont accédé et sept sont en cours d'accession. À la fin de 2012, tous les pays ayant accédé, sauf quatre, faisaient partie de l'une de ces trois catégories de pays anciennement marginalisés, de même que tous les pays en cours d'accession, sauf cinq. En d'autres termes, ces trois catégories englobaient 46 des 55 pays qui étaient à un stade ou à un autre de l'accession entre 1995 et 2012.

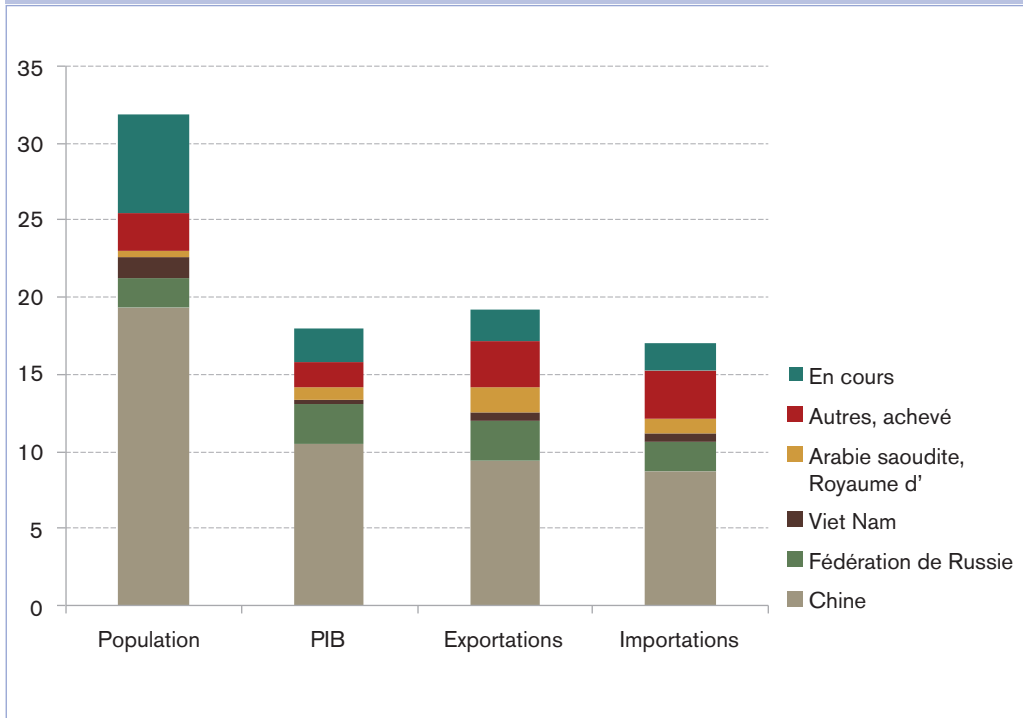
L'accession à l'OMC est très différente de l'adhésion aux autres organisations internationales, dont la plupart appliquent le principe implicite selon lequel, en l'absence de problèmes politiques vraiment graves ou de difficultés diplomatiques insurmontables, tous les États souverains ont le droit de devenir Membre. Il peut être nécessaire de signer des accords, de verser des contributions et de respecter d'autres obligations, mais le processus d'adhésion est rarement long et contraignant. En général, il n'y a pas ou presque pas d'examen formel approfondi des lois et des politiques du pays, et il est rare que des modifications soient exigées comme condition d'entrée. Parmi les institutions universalistes, il y a l'ONU, la Banque mondiale, l'Organisation Internationale du Travail, le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale de la Santé. À l'inverse, l'accession à l'OMC suppose un long processus d'examen et de négociation dans lequel le pays accédant est contraint de faire d'importantes concessions. C'est un marchandage à sens unique dans lequel toutes les demandes émanent des Membres existants et tout le poids de l'ajustement incombe au pays accédant. L'exemple de la Chine illustre ces différences entre l'OMC et les autres organisations internationales. Avant d'engager le processus d'accession au GATT puis à l'OMC, la Chine était redevenue membre de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international – deux institutions dont elle avait été membre fondateur (avant la révolution de 1949). Sa réadmission a été remarquablement rapide: la Chine a présenté une demande d'accession formelle en février 1980 et, trois mois plus tard, elle était de retour dans les deux institutions. Par comparaison, son processus d'accession à l'OMC a duré 15 ans.<sup>1</sup>

L'accession de la Chine à l'OMC, ainsi que celle de la Fédération de Russie, du Royaume d'Arabie saoudite, du Viet Nam et de 26 autres pays, a augmenté de 15,8 % le produit intérieur brut (PIB) global représenté par l'ensemble des Membres de l'OMC (voir la figure 4.1). Ces nouveaux membres représentaient 17,1 % des exportations mondiales, 15,3 % des importations et 25,5 % de la population mondiale. Cette expansion est dynamique, car certains des pays ayant accédé ont depuis enregistré une croissance beaucoup plus forte que les membres originels. Quant aux pays encore en cours d'accession à la fin de 2012, ils représentent collectivement une part assez faible du PIB mondial (2,2 %), des exportations (2,1 %) et des importations (1,7 %) mais une part plus élevée de la population mondiale (6,4 %).

## Déroulement du processus d'accession

L'OMC se distingue du GATT à de nombreux égards, mais dans le processus d'accession les différences sont plus des différences de degré que de nature. L'accession à l'OMC couvre un plus large éventail de questions et prend beaucoup plus de temps mais, d'un point de vue procédural et politique, le processus est assez semblable à ce qu'il était à la fin de la période du GATT. Kim (2010: 12) a constaté qu'il y avait autant de continuité que de changement en analysant « la résilience des règles de la négociation sur le commerce et les obstacles au commerce au GATT et à l'OMC ». Ces règles, appliquées dans les négociations sur l'accession des pays à l'OMC, ont permis aux Membres qui ont dominé pendant toute la période du GATT d'exercer la même autorité dans la nouvelle institution.

**Figure 4.1.** Taille relative des pays accédant à l'OMC : part des totaux mondiaux, en %



Source : Données de la Banque mondiale.

Note : Les données sur les exportations et les importations concernent les marchandises et les services. Pays devenus Membres en 2012 sur la base des données de 2011. « En cours » = données globales pour tous les autres pays dont l'accèsion était en cours à la fin de 2012. « Autres, achevé » = données globales pour tous les autres Membres ayant achevé leur accèsion à la fin de 2012.

### L'héritage du GATT

La première série de négociations en vue de l'accèsion au GATT s'est déroulée lors des Négociations d'Ancey en 1949. Les dix pays qui souhaitaient alors accéder au GATT ont dû accepter, dans leur protocole d'accèsion, de se conformer aux règles du GATT, de respecter les engagements additionnels que les parties contractantes avaient pris à Ancey et de négocier avec les parties contractantes existantes pour établir leurs propres listes de concessions. Les accèsions négociées au cours de ce Cycle ont établi deux précédents importants pour les quatre décennies suivantes. Le premier est que, dans la plupart des cas, le « droit d'entrée » du candidat était négocié parallèlement à l'un des huit cycles de négociations commerciales multilatérales menés sous les auspices du GATT. Cela facilitait la politique interne de l'accèsion pour de nombreux pays, dans la mesure où leurs négociateurs pouvaient chercher à obtenir des concessions tarifaires ou d'autres engagements de la part des Membres existants dès l'achèvement de leurs propres négociations d'accèsion. Le deuxième est que les concessions accordées lors des Négociations d'Ancey n'étaient pas

particulièrement importantes et consistaient en un nombre relativement limité de concessions tarifaires. La plupart des accessions, jusqu'à la fin du Tokyo Round (1973-1979), ont suivi un schéma analogue et ont été relativement aisées pour les petits pays candidats.

À l'origine, le système multilatéral était assez équilibré entre les pays développés et les pays en développement, mais au fil du temps, il a intégré plus de pays en développement que de pays développés. À ses débuts, en 1948 et 1949<sup>2</sup>, le GATT comptait 11 pays industrialisés et 12 pays développés (voir le tableau 4.1). Les accessions et les successions en 1949 et dans les années 1950 ont maintenu cette parité et, dans les années 1960, huit pays développés ont accédé. Après cela, la plupart des pays développés étaient Membres. Avec la fin du colonialisme, il y a eu un nombre toujours croissant de pays nouvellement indépendants et dans les années qui ont suivi, la plupart des pays qui ont accédé au GATT étaient des pays en développement. Dans les années 1960, neuf pays qui seraient aujourd'hui considérés comme des pays industrialisés ont accédé: un pays en développement (République de Corée),<sup>3</sup> deux pays communistes (Pologne et Yougoslavie), ou des pays qui étaient encore en marge du développement européen (Chypre, Espagne, Irlande, Islande et Portugal). La Suisse était un cas particulier: son accession avait été retardée par sa tradition de neutralité diplomatique. Les 30 autres pays qui ont accédé dans les années 1960 étaient à l'époque des pays en développement et, à partir de ce moment, les pays en développement allaient constituer la majeure partie des parties contractantes du GATT. Les neuf pays qui ont accédé dans les années 1970 étaient soit des pays communistes (Hongrie), soit des pays en développement, tandis que onze autres pays ont accédé dans les années 1980. Dans la première moitié des années 1990, il y a eu une importante vague d'accessions et de successions, avec 30 pays en développement, et le Liechtenstein a été le dernier pays industrialisé à accéder au GATT (1994). Cette décennie a aussi été marquée par le cas particulier des accessions tchèque et slovaque: la Tchécoslovaquie était une partie contractante originelle au GATT, mais la République tchèque et la République slovaque ont réaccédé séparément le 1<sup>er</sup> janvier 1993.

La plupart des pays en développement qui sont devenus parties au GATT ont obtenu ce statut plus par succession que par accession. Bon nombre des pays qui ont obtenu leur indépendance des puissances coloniales dans l'après-guerre – y compris la plupart des pays des Caraïbes et d'Afrique, ainsi que certains pays d'Asie, du Moyen-Orient et même d'Europe – ont eu la possibilité d'adhérer au GATT conformément aux conditions spéciales de l'article XXVI:5 c). Cette disposition, qui n'a pas d'équivalent dans le cadre de l'OMC, offrait aux anciennes colonies des parties contractantes au GATT un moyen très facile de devenir *de facto* partie contractante au GATT au moment de leur indépendance. Un pays pouvait alors devenir partie contractante à part entière par succession, processus qui impliquait un examen beaucoup moins approfondi de son régime commercial et un nombre de nouveaux engagements plus limité que le processus d'accession ordinaire au titre de l'article XXXIII du GATT. Exactement la moitié (64) des 128 pays ayant accédé au GATT l'ont fait par succession. Certains pays l'ont fait peu de temps après leur indépendance, tandis que d'autres ont attendu des années pour franchir le pas.<sup>4</sup>

**Tableau 4.1. Augmentation du nombre de membres du système commercial multilatéral : moments clés**

**Période du GATT**

Années 1940	Le GATT voit le jour en 1948 avec 23 parties contractantes originelles ; 11 autres accèdent en 1949.
Années 1950	Accession de 15 parties contractantes, succession de 2 parties et retrait de 4 parties.
Années 1960	Accession de 12 parties contractantes, succession de 21 parties.
Années 1970	Accession de 9 parties contractantes et succession de 4 parties.
Années 1980	Accession de 6 parties contractantes et succession de 5 parties.
Années 1990	Accession de 9 parties contractantes et succession de 20 parties.

**Période de l'OMC**

1996	Accession de la Bulgarie et de l'Équateur.
1997	Accession de la Mongolie et du Panama.
1998	Accession de la République kirghize.
1999	Accession de l'Estonie et de la Lettonie.
2000	Accession de l'Albanie, de la Croatie, de la Géorgie, de la Jordanie et d'Oman.
2001	Accession de la Chine, de la Lituanie et de la République de Moldova.
2002	Accession du Taipei chinois.
2003	Accession de l'Arménie et de l'ex-République yougoslave de Macédoine.
2004	Accession du Cambodge et du Népal.
2005	Accession du Royaume d'Arabie saoudite.
2007	Accession des Tonga et du Viet Nam.
2008	Accession du Cabo Verde et de l'Ukraine.
2012	Accession du Monténégro, de la Fédération de Russie, du Samoa et du Vanuatu.
2013	Accession de la République démocratique populaire lao et du Tadjikistan.

Note: Pour 2013, les accessions sont prises en considération jusqu'en mars.

Plusieurs pays qui négociaient encore au moment où l'OMC a vu le jour ont peut-être regretté de ne pas avoir profité de cette possibilité. Certains rejetaient le GATT et le processus de succession pour des motifs idéologiques, considérant l'institution et la règle comme des vestiges du colonialisme. La plupart des pays qui ont accédé par succession étaient d'anciennes colonies françaises ou britanniques, mais, dans certains cas, l'indépendance et la succession au GATT ont suivi une voie *sui generis*. Le Liechtenstein en est un exemple : il a accédé en 1994 par voie de succession sur la base de son union douanière avec la Suisse. Singapour est un autre exemple notable : après avoir obtenu son indépendance de la Malaisie en 1965, il a accédé au GATT par succession en 1973, et, comme d'autres pays ayant succédé, il est devenu très actif au GATT puis dans les négociations à l'OMC. Il en va de même de Hong Kong, Chine ; de l'Indonésie et de la Jamaïque. L'accession par succession a également été la voie choisie par Chypre et par Malte, qui, après leur adhésion à l'UE, sont devenus membres du plus grand bloc commercial présent à l'OMC.

Bon nombre des pays ayant accédé au GATT dans les années 1980 et au début des années 1990 ont trouvé que le processus était plus exigeant que dans les décennies précédentes. Les négociateurs des grands pays commerçants ont de plus en plus insisté pour que le processus d'accession au GATT soit utilisé pour s'assurer que le régime commercial d'un

pays était compatible avec les règles et les principes du système. Il suffit d'observer l'exemple du Mexique pour apprécier les différences entre les pratiques d'accession au GATT avant et après le changement de politique. À l'origine, le Mexique avait négocié son accession pendant le Tokyo Round, mais en 1980 il a décidé de ne pas mettre en œuvre le protocole d'accession qu'il avait conclu en 1979. Il a encore changé d'avis au milieu des années 1980, mais le protocole d'accession qu'il a négocié en 1985 était bien plus exigeant que celui qu'il avait conclu six ans plus tôt. Alors que le protocole de 1979 consistait seulement en une liste de concessions tarifaires et en l'engagement contraignant de respecter les règles du GATT, l'accord de 1985 prévoyait la consolidation à 50% de l'ensemble du Tarif douanier, l'acceptation de 373 concessions pour les tarifs inférieurs à ce plafond, et l'engagement de respecter les codes du GATT relatifs aux subventions et aux mesures compensatoires, aux procédures de licences, aux mesures antidumping, aux normes et à l'évaluation en douane. Le second protocole était aussi moins souple que le premier en ce qui concernait certaines exclusions sectorielles demandées par le Mexique. Cela a servi de modèle aux 12 accessions de pays en développement conclues pendant le Cycle d'Uruguay, qui ont été plus difficiles que celles qui avaient eu lieu entre 1949 et 1979, mais moins complètes que les accessions à l'OMC. La principale différence tient à ce que le régime du GATT n'avait pas encore incorporé les nouvelles questions négociées au cours de ce Cycle, ce qui fait que les pays accédants n'étaient pas tenus de contracter des engagements concernant les services, la propriété intellectuelle et l'investissement ou des questions agricoles autres que les droits de douane.

### *Le processus d'accession*

Les négociations d'accession sont un processus délibéré à sens unique, puisque toutes les demandes émanent des Membres existants et toute la charge de l'ajustement incombe au pays accédant, qui n'est pas autorisé à demander aux Membres des concessions tarifaires ou des engagements concernant les services. L'article XII de l'Accord sur l'OMC et son prédécesseur, l'article XXXIII du GATT, établissent un cadre dans lequel sont menées les négociations d'accession. Le texte de cet article est intentionnellement vague ; il dispose que : « [t]out État ou territoire douanier distinct jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures ... pourra accéder au présent accord à des conditions à convenir entre lui et l'OMC ». La disposition ne précise pas les engagements attendus des pays accédants, ni les règles devant être respectées, ni la portée et l'ampleur des demandes pouvant être formulées. Ces éléments ont été définis par la pratique et, compte tenu du manque de précision de l'article, ils pourraient évoluer selon de nouvelles lignes dans l'avenir.

Pour simplifier, les négociations d'accession comprennent deux étapes. La première est une étape de découverte, au cours de laquelle le pays candidat décrit tout d'abord son régime économique et commercial dans un document détaillé appelé Aide-mémoire sur le régime de commerce extérieur, puis doit répondre aux nombreuses questions posées par les Membres existants de l'OMC. La seconde étape est une étape de négociation à deux volets : d'une part, un volet multilatéral dans lequel les Membres de l'OMC négocient collectivement avec le pays

candidat sur de multiples questions; d'autre part, un volet bilatéral, dans lequel différents Membres de l'OMC négocient avec le candidat des engagements très spécifiques en matière d'accès aux marchés. Ces engagements concernent principalement les taux de droits pour les marchandises et le commerce des services.

Le processus aboutit à deux documents. L'un est un protocole d'accession très court de deux pages, établi selon un modèle simple, qui prévoit l'accession du pays et qui renvoie à l'autre document, le rapport du groupe de travail, qui est beaucoup plus long et très détaillé. À première vue, ce document peut sembler purement descriptif, mais il contient de nombreux paragraphes qui énoncent les engagements du pays accédant.<sup>5</sup> Ils sont généralement précédés par plusieurs autres paragraphes qui traitent d'une question donnée et qui contiennent un résumé des vues exprimées sur la question par le pays candidat et par les Membres existants de l'OMC. Vient ensuite une déclaration au sujet des mesures que le pays accédant s'engage à prendre (ou des mesures qu'il promet de ne *pas* prendre), toujours suivie de la même phrase à la fin du paragraphe : « Le Groupe de travail a pris note de ces engagements. » Et pour qu'aucun doute ne subsiste quant à l'endroit où se trouvent les passages essentiels du document, tous les paragraphes qui contiennent ces déclarations sont recensés à la fin du rapport du groupe de travail. Par exemple, le rapport du Groupe de travail de l'accession du Royaume d'Arabie saoudite<sup>6</sup> comptait 152 pages, plus des annexes indiquant les engagements précis concernant les marchandises et les services. Dans le rapport, 59 paragraphes précisaient les engagements saoudiens. Une fois les négociations achevées, le protocole d'accession est ouvert à la signature du gouvernement accédant et des Membres de l'OMC. Officiellement, les règles disposent qu'une majorité des deux tiers est requise pour l'acceptation, mais, dans la pratique, les accessions – comme presque toutes les autres décisions de l'OMC – sont fondées sur le consensus. Cela signifie que chaque membre du club a la possibilité de « recaler » un nouveau candidat.

La plupart des demandes adressées aux candidats émanent d'un petit cercle de Membres. Dans les négociations multilatérales comme dans les négociations bilatérales, quelques Membres développés sont à l'origine de presque toutes les questions et demandes adressées aux pays accédants. Ce fait a été noté par le négociateur principal de la Chine dans un discours interne, dans lequel il faisait observer à un moment où les négociations étaient bloquées : « nous pensions que les négociations en vue de l'accession au GATT étaient des négociations multilatérales ».

Si les États-Unis ne nous parlaient pas, nous pouvions nous adresser à d'autres parties contractantes, comme l'UE, le Japon ou nos amis du tiers monde. Mais, à notre grande surprise, ils commençaient tous par nous poser la même question : « Avez-vous parlé aux États-Unis ? » C'est alors que nous avons compris que les États-Unis étaient le leader absolu dans l'Organisation. Par conséquent, pour sortir de l'impasse avec les États-Unis, la Chine ne pouvait compter sur aucun autre pays (cité dans Liang, 2002 : 702).



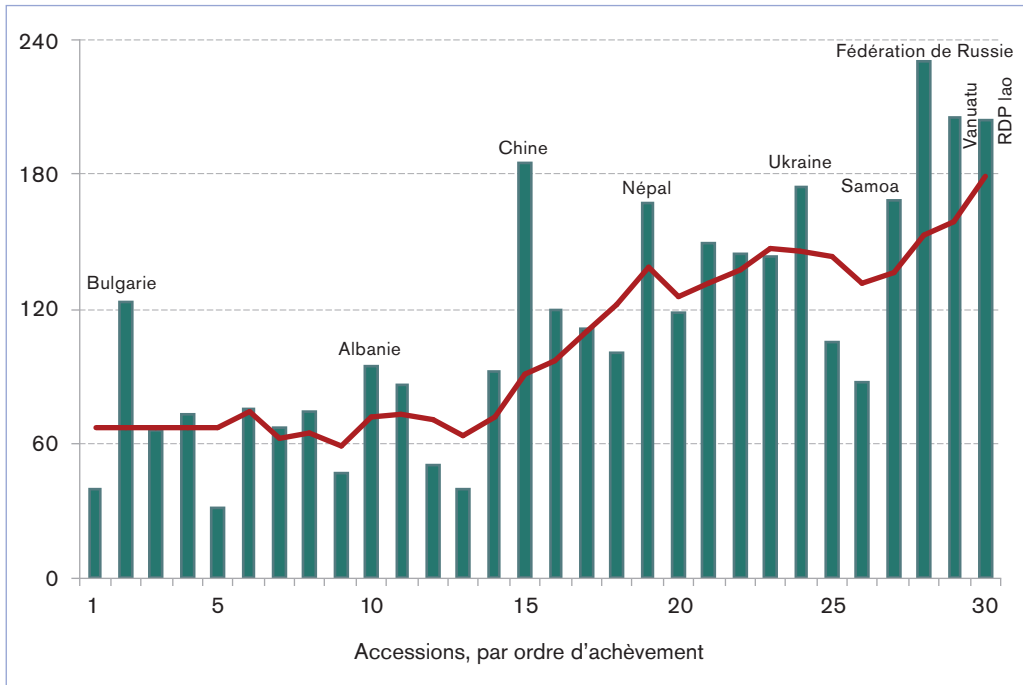
Au fil du temps, la diplomatie de l'accèsion est devenue plus problématique. Les pays candidats et les pays ayant accédé récemment ont exprimé des préoccupations au sujet du processus et de ses conséquences. Dans une analyse des débats sur le processus d'accèsion entre les Membres réalisée en 2000, il est dit que certains Membres ont « indiqué que le processus d'accèsion était souvent long et trop exigeant pour certains gouvernements accédants » et que « l'étape d'investigation, en particulier, semblait excessivement longue, inquisitoire et souvent répétitive » et ont demandé la simplification du processus.<sup>7</sup> À l'époque, la durée moyenne du processus d'accèsion était de moins de six ans, mais dans les années qui ont suivi, elle a pratiquement triplé.

### *Des accèsions moins fréquentes et plus longues*

La fréquence des accèsions a diminué avec le temps. Une vingtaine d'accèsions en cours à la fin de la période du GATT ont été reportées sur l'OMC, avec l'obligation pour les candidats de négocier un ensemble de concessions plus vaste, reflétant l'élargissement des questions traitées par la nouvelle institution. Quatre de ces accèsions héritées de la période du GATT étaient toujours en cours en 2013. Dans les 5 premières années d'existence de l'OMC, 17 autres pays ont présenté une demande d'accèsion. Quinze pays ont achevé leur processus d'accèsion entre 1996 et 2001 mais, après cela, la conclusion des négociations en cours et l'ouverture de nouvelles négociations ont marqué le pas. Entre 2002 et 2012, 14 pays ont accédé, soit à peu près moitié moins qu'entre 1996 et 2001 (environ une accèsion tous les 10 mois). Entre 1995 et 2007, il y a eu au moins un nouveau candidat chaque année – en dehors de l'année exceptionnelle que fut 2002 – mais, à compter de 2008, il n'y a eu aucun nouveau candidat pendant cinq années consécutives.

Alors que le rythme des demandes d'accèsion a ralenti, la durée du processus s'est allongée. Comme le montre la figure 4.2, la durée moyenne d'une accèsion était d'à peine plus de 5 ans dans les premières années mais, après les 15 premières accèsions, elle a commencé à s'allonger. Les négociations les plus courtes ont été celles avec la République kirghize, qui ont été achevées en décembre 1998, après seulement 2 ans et 8 mois ; les plus longues ont été les négociations avec la Fédération de Russie, qui ont duré 19 ans et 2 mois. Mais même ce dernier cas n'est peut-être pas un record, car, courant 2013, les négociations sur l'accèsion de l'Algérie duraient depuis un quart de siècle et rien n'indiquait qu'elles allaient aboutir prochainement. Sur les 25 pays encore en cours d'accèsion, 16 le sont déjà depuis plus de 12 ans (voir le tableau 4.1B de l'appendice).

Qu'est-ce qui explique l'allongement de la durée des négociations ? Il n'y a qu'une vague relation entre l'importance économique d'une accèsion et la durée du processus. Même si les accèsions de grandes économies comme la Chine, la Fédération de Russie et le Royaume d'Arabie saoudite ont été parmi les plus longues, il en va de même de celles du Népal, du Samoa et du Vanuatu. La durée des négociations d'accèsion est déterminée par au moins trois facteurs : l'importance des ajustements qu'un pays peut être amené à faire pour satisfaire aux normes de l'OMC, le degré d'exigence des Membres qui lui adressent des demandes et la vigueur avec laquelle le pays négocie sur ces questions avec les Membres.

**Figure 4.2.** Durée des négociations d'accèsion à l'OMC, 1996-2012

Source : Calculs de l'auteur à partir des données provenant de [www.wto.org/french/thewto\\_f/acc\\_f/status\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/acc_f/status_f.htm) et [www.wto.org/french/thewto\\_f/acc\\_f/completeacc\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/acc_f/completeacc_f.htm).

Note : Les barres indiquent la durée des différentes accessions en nombre de mois ; la ligne indique la moyenne mobile pour les cinq accessions les plus récentes.

L'une des explications de l'allongement de la durée des négociations semble presque tautologique. Dans une analyse par régression dans laquelle la durée totale d'une accession à l'OMC était la variable dépendante, Jones (2010 : 69) a constaté que le processus avait tendance à s'allonger pour les nouveaux candidats. Il a conclu que « pour chaque nouvelle accession à l'OMC achevée ... le temps écoulé entre la présentation de la demande et l'accèsion formelle a augmenté d'environ 3,3 à 4,4 mois, toutes choses étant égales par ailleurs ». Mais cela est moins une explication qu'une mesure. C'était la seule variable testée par Jones (2010) qui était toujours statistiquement significative. D'autres variables ont étayé la thèse selon laquelle les accessions ont tendance à prendre plus de temps lorsque l'enjeu est plus important pour les Membres de l'OMC, notamment l'observation que les négociations durent plus longtemps pour les pays qui ont des droits de douane relativement élevés avant d'accéder et/ou qui fournissent des quantités relativement importantes de marchandises aux grands pays industrialisés, mais, sur ce point, les données étaient statistiquement moins convaincantes.<sup>8</sup> Un autre facteur est la participation accrue des pays de taille moyenne au processus de négociation, qui n'est plus monopolisé par la Quadrilatérale.

## Modalités convenues dans le cadre des accessions

Les pays ont des vues divergentes sur l'objectif des accessions. Les pays candidats croient souvent, au départ, que la qualité de Membre de l'OMC est un attribut essentiel de l'État, de même que la participation à l'ONU qui est quasiment universelle, et ils pensent que leur accession devrait être traitée comme s'il s'agissait de l'adhésion à un club qui serait un droit. Les Membres existants, en particulier ceux qui jouent un rôle de premier plan dans les négociations d'accession, ne tarderont pas à leur faire perdre leurs illusions. L'OMC n'est pas une institution des Nations Unies<sup>9</sup> et la qualité de Membre est un privilège qui se paie cher plutôt qu'un droit auquel on peut prétendre. Les négociations sont dominées par les grands pays qui n'hésitent généralement pas à marchander âprement, même quand le pays accédant est un petit pays ou un pays pauvre. Ou, comme l'a dit Kim (2010 : 57), l'OMC est une institution « dépendante du sentier suivi », dans laquelle « les résultats obtenus dans le temps reproduisent les rapports de force établis dans les « règles » antérieures de l'institution ».

La Quadrilatérale et quelques autres pays développés abordent parfois ces négociations sous l'angle du régime juridique, c'est-à-dire que les engagements demandés à chaque pays accédant ne sont pas considérés seulement comme un moyen de régler des problèmes spécifiques avec le pays en question, mais sont considérés dans le cadre plus large des règles que ces pays veulent voir appliquer de façon uniforme à tous les Membres de l'OMC. Cette orientation amène parfois les négociateurs à mettre l'accent sur certaines questions qui peuvent paraître relativement secondaires dans la relation bilatérale en elle-même, mais qui revêtent une grande importance dans les relations avec les autres pays qui sont Membres de l'OMC ou qui négocient leur accession. Dans certains cas, cela peut signifier aussi que le pays accédant est tiraillé entre des Membres ayant des aspirations très différentes. Prenons le cas des services audiovisuels tels que la musique enregistrée, le cinéma et la télévision, secteur dans lequel les États-Unis ont des intérêts offensifs importants mais qui, selon la France – et donc l'Union européenne – ne devrait tout simplement pas être considéré comme un secteur économique et devrait au contraire être traité comme une exception culturelle échappant aux règles commerciales normales. Dans au moins un cas, un pays accédant a dû faire face à des demandes diamétralement opposées de la part de Washington et de Paris. La France a convaincu l'Albanie de retirer les engagements concernant les services audiovisuels qu'elle avait pris envers les États-Unis en menaçant de bloquer son accession à l'OMC, parce que les responsables français étaient soi-disant préoccupés par le fait que la concession de l'Albanie risquait de permettre l'entrée en Europe des productions américaines par « la petite porte » (Evans, 1999). Il peut arriver aussi qu'un pays accédant soit tiraillé entre les intérêts économiques divergents des grandes puissances. Les engagements que la Chine avait envers l'Union européenne concernant les services financiers ont ensuite compliqué ses négociations avec le Canada et avec les États-Unis, dans la mesure où ses engagements concernant, par exemple, les services d'assurance répondaient bien mieux aux besoins des fournisseurs de services d'assurance de l'UE qu'à ceux de leurs homologues nord-américains.

Les pays en développement candidats sont particulièrement préoccupés par l'invalidation apparente des principes établis en matière de traitement spécial et différencié dans certains Accords de l'OMC. Certaines dispositions des Accords du Cycle d'Uruguay prévoient un traitement préférentiel pour les pays en développement, mais ces règles ont une portée plus limitée que les anciennes dispositions du GATT. Nombre de dispositions fondamentales des Accords de l'OMC prévoient des périodes de transition plus longues pour les pays en développement et les PMA mais ne prévoient généralement pas d'exemptions permanentes. Certaines prévoient une période de transition de deux ans (Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et Accord sur les procédures de licences), et d'autres une période de transition de cinq ans (Accord sur l'évaluation en douane, Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce et Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce). Les pays en développement et les pays en transition négociant leur accession ont généralement constaté que leurs partenaires étaient extrêmement réticents à leur permettre de recourir à ces dispositions transitoires.

### *Engagements concernant les marchandises*

Les différences entre les consolidations tarifaires des Membres ayant accédé récemment et des Membres originels de l'OMC sont résumées dans le tableau 4.2. Les pays en développement se plaignent souvent d'être obligés d'abandonner une grande partie de leur « marge de manœuvre politique » dans le cadre de l'OMC, leurs engagements leur laissant peu de possibilités d'innover ou de procéder à des ajustements. Les données sur les accessions des pays semblent corroborer cette allégation en ce qui concerne les droits de douane : pris ensemble, les Membres ayant accédé entre 1995 et 2012 ont été obligés de consolider une part plus importante de leurs droits de douane que les Membres existants, avec une possibilité de « dilution » moindre (c'est-à-dire moins de liberté pour ajuster à la hausse les droits de douane). Ou bien on pourrait considérer que c'est un moyen pour les pays développés, dont les tarifs douaniers<sup>10</sup> présentent généralement une dilution moindre, de faire en sorte que l'écart entre les taux consolidés et les taux appliqués soit plus faible pour les nouveaux Membres que pour les anciens.

**Tableau 4.2. Portée des consolidations et moyenne simple des taux consolidés finals et des taux appliqués pour les Membres de l'OMC**

	Portée des consolidations	Tous les produits			Produits agricoles			Produits non agricoles		
		Consolidés (A)	Appliqués (B)	Dilution (A-B)	Consolidés (A)	Appliqués (B)	Dilution (A-B)	Consolidés (A)	Appliqués (B)	Dilution (A-B)
Membres originels	74,0	45,5	9,7	35,8	65,2	15,8	49,4	33,7	8,7	25,0
Accessions achevées	100,0	13,6	7,5	6,1	19,5	12,6	6,9	12,7	6,7	6,0
Différence	-26,0	31,9	2,2	29,7	45,7	3,2	42,5	21,0	2,0	19,0

Source : Calculs effectués à partir des données fournies par la Division des accessions de l'OMC.

La statistique la plus frappante est celle qui indique que tous les pays accédants ont été obligés de consolider la totalité de leurs droits de douane, alors que les Membres originels ont pu conserver en moyenne 26% de lignes tarifaires non consolidées. Pour certains produits, les pays accédants ont accepté des consolidations à des taux plafonds bien supérieurs aux droits appliqués qu'ils pourraient imposer normalement mais, en général, la différence entre les droits consolidés et les droits appliqués est bien plus faible pour les pays accédants que pour les autres. Il y a une différence de 35,8 points de pourcentage entre le droit moyen d'un Membre originel et son droit appliqué moyen de 9,7 %, ce qui signifie qu'il pourrait multiplier ce dernier par quatre sans enfreindre ses engagements. Les pays qui ont accédé pendant la période de l'OMC pourraient également augmenter leurs droits appliqués en toute impunité, mais pas dans la même proportion. Les droits qu'ils appliquent actuellement sont également, en moyenne, inférieurs de deux points de pourcentage à ceux des Membres originels.

### **Engagements au titre de l'AGCS**

Les engagements pris par les pays au titre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ne sont pas aussi faciles à interpréter que leurs engagements tarifaires parce qu'ils impliquent un ensemble de modes et de limitations plus complexe.<sup>11</sup> Cela dit, les données disponibles mettent toutes en évidence un schéma analogue à celui que nous avons observé pour les marchandises : dans leurs négociations d'accession, les nouveaux venus sont obligés de prendre des engagements plus complets que ceux que les Membres originels ont dû prendre lors du Cycle d'Uruguay.

Un moyen de faire la comparaison est de compter les secteurs dans lesquels les Membres prennent des engagements, comme l'ont fait Grynberg *et al.* (2002). En comparant les niveaux des engagements AGCS pris par les Membres originels et par les 16 premiers Membres accédants, ventilés en fonction du niveau de revenu, ces auteurs ont constaté que les pays accédants prenaient beaucoup plus d'engagements que ne l'avaient fait les Membres originels. En désagrégeant les secteurs au niveau à trois chiffres du Système harmonisé, ils ont observé que le nombre d'engagements pris par les pays accédants à faible revenu (105) était 4,6 fois supérieur au nombre d'engagements pris par les Membres originels à faible revenu (23). Cependant, la différence n'était pas aussi grande pour les autres catégories de revenu, le nombre d'engagements étant de 37 pour les Membres originels et de 101 pour les Membres accédants à revenu intermédiaire (différence de 2,7 fois), et de 79 et 110, respectivement, dans la catégorie des pays à revenu élevé (différence de 1,4 fois). En d'autres termes, leurs données montraient que les pays accédants avaient tendance à prendre des engagements concernant plus de 100 secteurs au niveau à 3 chiffres, quel que soit leur niveau de revenu, tandis que les Membres originels avaient contracté moins d'engagements, leur nombre augmentant généralement avec leur niveau de revenu.

Un autre moyen de comparer les engagements pris par les Membres est d'examiner les secteurs les plus sensibles. Le tableau 4.3 indique le pourcentage de Membres existants et de pays accédants ayant pris des engagements dans 18 secteurs sensibles. Dans chacun de ces secteurs, les pays accédants ont au moins deux fois plus de probabilités que les Membres

**Tableau 4.3.** Engagements au titre de l'AGCS des pays accédants et des Membres originels de l'OMC dans certains secteurs

	<b>Membres originels</b> (n = 127)	<b>Pays ayant accédé</b> (n = 25)
Services de crédit-bail ou de location	37 (29,1)	21 (84,0)
Services de recherche-développement	35 (27,6)	19 (76,0)
Services de courrier	32 (25,2)	22 (88,0)
Services d'assainissement	27 (21,3)	22 (88,0)
Services d'enlèvement des ordures	27 (21,3)	21 (84,0)
Services d'enseignement secondaire	21 (16,5)	20 (80,0)
Services d'enseignement supérieur	20 (15,7)	22 (88,0)
Services de transport ferroviaire	20 (15,7)	15 (60,0)
Services immobiliers	20 (15,7)	9 (36,0)
Services d'enseignement primaire	19 (15,0)	16 (64,0)
Services audiovisuels	18 (14,2)	12 (48,0)
Services d'agences de presse	14 (11,1)	13 (52,0)
Services des bibliothèques, archives, musées et autres services culturels	13 (10,2)	10 (40,0)
Services de transport par les voies navigables intérieures	12 (9,4)	6 (24,0)
Services sociaux	8 (6,3)	10 (40,0)
Services de transport par conduite	5 (3,9)	10 (40,0)
Services postaux	5 (3,9)	8 (32,0)
Transport spatial	2 (1,6)	2 (8,0)

Source: Tableau établi à partir de la base de données de l'OMC sur le commerce des services, <http://tsdb.wto.org/default.aspx>.

Note: Nombre et pourcentage de Membres de chaque catégorie ayant pris des engagements dans un secteur donné; classés par ordre décroissant d'engagements pris par les Membres originels. Les pays ayant accédé ne comprennent pas les cinq Membres qui ont achevé leur accession en 2012 et pour lesquels des données complètes ne sont pas encore disponibles.

existants d'avoir pris des engagements et, dans la plupart des secteurs, le rapport est d'au moins trois pour un. Quelques secteurs suffisent pour illustrer ce point. L'une des plus grandes différences apparaît dans le secteur des services postaux, secteur qui est réservé à l'État dans de nombreux pays, et dans lequel seulement 3,9% des Membres originels ont pris des engagements lors du Cycle d'Uruguay. En revanche, près d'un tiers des pays accédants ont pris des engagements dans ce secteur. Un schéma similaire peut être observé dans le domaine connexe des services de courrier. La différence est grande aussi dans le secteur des services d'éducation. Seuls 15% à 16,5% des Membres originels ont pris des engagements dans ce secteur, contre 64% à 88% des pays accédants, le pourcentage variant en fonction du niveau d'enseignement considéré.

### ***Pays les moins avancés***

Les règles de l'OMC font une distinction entre le grand groupe des pays en développement et le sous-groupe des PMA, qui compte 34 Membres de l'OMC (en 2013) bénéficiant de certaines exemptions ou d'un autre traitement différencié. Mais cette distinction n'est pas aussi nette dans le cas des accessions, le processus ayant été au moins aussi long et aussi

exigeant pour plusieurs PMA que pour les autres pays en développement et pour les pays en transition ayant accédé entre 1996 et 2012. Les engagements contractés par les PMA ont souvent été aussi substantiels que ceux qui ont été demandés aux autres pays accédants.

Cela tient en partie à une différence dans l'approche des accessions adoptée par les deux Membres les plus influents. En règle générale, l'Union européenne a tendance à adresser moins de demandes aux PMA que les États-Unis, tant pour les accessions que pour d'autres aspects de la politique commerciale. La différence est en partie imputable au fait que la plupart des PMA qui cherchent à accéder sont d'anciennes colonies européennes qui ont obtenu leur indépendance entre les années 1950 et les années 1970 et qui ont de ce fait une relation spéciale avec certains États membres de l'UE. Sur les 51 PMA (qui sont tous Membres de l'OMC sauf 17), 5 sont membres de la Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 12 font partie du Commonwealth britannique et 23 sont membres de l'Organisation internationale de la Francophonie.

En 1999, la Communauté européenne a proposé d'établir une procédure «rapide» pour faciliter l'accession des PMA.<sup>12</sup> Cette proposition suggérait que les accessions des PMA «pourraient être accélérées si nous nous entendions avec les autres membres du Groupe de travail de l'OMC sur une série de critères minimaux» et sur «une procédure souple et simplifiée» qui «accél[é]rerait] le processus d'accession pour tous ces pays sans discrimination». Elle envisageait une consolidation des droits des PMA «à un taux général de 30%» avec «un nombre limité de taux plus élevés sur des produits «exceptionnels»», des niveaux de consolidation plus élevés pour les produits agricoles et l'absence d'engagement concernant le soutien interne et les subventions à l'exportation. Elle demandait aussi que des engagements concernant les services soient pris dans au moins trois secteurs, la Communauté européenne «[tenant] à ce que des engagements sérieux soient pris pour le Mode 3 (présence commerciale), en particulier en ce qui concerne la participation de capital étranger et les prescriptions en matière d'emploi, et pour le Mode 4 (mouvements de personnel)». La proposition prévoyait que «les périodes de transition dont il a été convenu au cours du Cycle d'Uruguay pour permettre aux PMA de rendre leur législation pleinement conforme aux Accords de l'OMC s'appliqu[er]aient] automatiquement».

À l'époque, la proposition n'est pas allée bien loin en raison de l'opposition des États-Unis. Le seul point sur lequel les négociateurs des États-Unis semblaient disposés à «lâcher un peu de lest» pour les PMA était le nombre de réunions des groupes de travail qui, selon eux, pouvait être limité à deux ou trois.<sup>13</sup> Autrement, ils ont insisté pour que ces pays soient tenus de fournir les mêmes renseignements que les autres candidats et de contracter des engagements mettant leur régime en conformité avec les règles de l'OMC. Même dans certains domaines où les Accords de l'OMC prévoient expressément un traitement spécial, tel que la période de transition pour les droits de propriété intellectuelle ou l'exemption des engagements concernant les subventions à l'agriculture, les négociateurs des États-Unis ont souvent demandé que les PMA acceptent des disciplines allant au-delà de la lettre des Accords de l'OMC.

Le Programme de travail de l'OMC en faveur des PMA, lancé après la Conférence ministérielle de Doha, a conduit à l'adoption, par le Conseil général, des Lignes directrices relatives à

l'accession des PMA en décembre 2002. Dans les lignes directrices, les Membres sont convenus que les négociations en vue de l'accession des PMA devraient être facilitées et accélérées au moyen de procédures simplifiées et rationalisées. Les lignes directrices stipulaient que les Membres feraient preuve de modération lorsqu'ils chercheraient à obtenir des PMA accédants des concessions en matière d'accès aux marchés, mais également que les PMA offriraient des concessions raisonnables en rapport avec leurs besoins en matière de développement, de finances et de commerce. Les résultats obtenus indiquent qu'il n'y a guère eu de favoritisme envers les trois PMA qui ont achevé leur accession à l'OMC à la fin de 2012, ni envers les trois qui avaient achevé à ce moment-là la majeure partie du processus. En moyenne, les accessions du Cambodge (2004), du Népal (2004), du Samoa (2012), du Vanuatu (2012) et de la République démocratique populaire lao (2013) ont pris un peu plus de 15 ans.<sup>14</sup>

À la Conférence ministérielle de 2011, les Ministres ont chargé le Sous-Comité des PMA d'élaborer des recommandations pour renforcer et préciser les lignes directrices de 2002. Les nouvelles lignes directrices, adoptées en juillet 2012, visent généralement à limiter les engagements que les PMA sont tenus de prendre, tout en prévoyant la transparence des négociations et la fourniture d'une assistance technique.<sup>15</sup> Plus précisément, elles établissent des principes et des points de repère concernant les engagements des PMA en matière d'accès aux marchés pour les marchandises et les services. S'agissant des engagements pour les marchandises, elles indiquent qu'« il faudrait ménager une certaine flexibilité » et que les négociations « devraient assurer l'équilibre approprié entre la prévisibilité des concessions tarifaires des PMA accédants et la nécessité pour ces derniers de faire face à des contraintes ou difficultés spécifiques et de poursuivre leurs objectifs de développement légitimes », tout en « reconn[aisant] que chaque accession est unique » et que les concessions tarifaires « pourront varier en fonction des circonstances qui ... sont propres [aux PMA] ».

Les PMA accédants sont toujours tenus de consolider la totalité de leurs lignes tarifaires agricoles, mais peuvent le faire à un taux moyen global de 50 %. S'agissant des lignes tarifaires non agricoles, ils doivent généralement consolider 95 % de ces lignes tarifaires à un taux moyen global de 35 % ; ou bien ils peuvent procéder à des consolidations globales et, en contrepartie, ils se verront accorder des taux moyens globaux plus élevés et auront droit à des périodes de transition allant jusqu'à dix ans pour 10 % au maximum de leurs lignes tarifaires. S'agissant des engagements concernant les services, les lignes directrices reconnaissent « les graves difficultés que les PMA accédants ont à accepter des engagements en raison de leur situation économique spéciale et des besoins de leur développement, de leurs finances et de leur commerce », et prévoient qu'« une flexibilité sera ménagée aux PMA accédants pour qu'ils puissent ouvrir moins de secteurs, libéraliser moins de types de transactions et élargir progressivement l'accès à leurs marchés en fonction de la situation de leur développement ». On n'attendra pas des PMA accédants qu'ils offrent un traitement national intégral ni qu'ils contractent des engagements additionnels « concernant les questions de réglementation qui pourraient aller au-delà de leurs capacités institutionnelles, réglementaires et administratives ». Les lignes directrices prévoient plus spécifiquement que les PMA présenteront des offres raisonnables « en rapport avec les besoins de leur développement, de leurs finances et de leur commerce » et donnent l'assurance que les PMA « ne seront pas



tenus de contracter des engagements ... au-delà de ceux qui ont été souscrits par les PMA Membres de l'OMC existants, ni dans des secteurs et sous-secteurs ne correspondant pas aux besoins de leur développement, de leurs finances et de leur commerce». Les lignes directrices contiennent aussi des dispositions additionnelles relatives au traitement spécial et différencié et aux périodes de transition.

À la fin de 2012, huit PMA étaient encore en cours d'accession, ce qui représente près d'un tiers des pays dont l'accession était alors en cours.<sup>16</sup>

### *Pays exportateurs de pétrole*

L'une des anomalies du système commercial multilatéral est que, pendant des décennies, il a pratiquement laissé de côté le commerce mondial de l'énergie. C'est une exception de taille, en particulier depuis la flambée des prix de l'énergie dans les années 1970. La pratique passée du GATT reposait sur un accord tacite, mais bien réel, qui maintenait le pétrole en dehors du système.<sup>17</sup> Aussi bien les pays importateurs que les pays exportateurs d'énergie utilisaient des restrictions commerciales pour poursuivre leurs objectifs économiques, diplomatiques ou sécuritaires, et aucun n'a invoqué les règles du GATT pour contester les mesures prises par leurs partenaires commerciaux. Il serait faux de dire que le secteur pétrolier et gazier a été totalement « exclu » du système, car, en théorie, les règles s'appliquent au commerce de tous les types de marchandises entre les Membres. Il y a cependant trois raisons pour lesquelles les règles établies dans le cadre du GATT en 1947, puis développées pendant des décennies de négociation et de pratique, ont eu beaucoup moins d'impact sur le commerce de l'énergie que sur le commerce des autres produits.

La première raison pour laquelle le pétrole et le gaz n'étaient pas pleinement visés par le système du GATT/de l'OMC est que les principaux exportateurs de ces produits étaient en dehors du système. Les seules parties contractantes originelles du GATT qui exportaient de grandes quantités de pétrole étaient le Canada, la Norvège et le Royaume-Uni, qui ont découvert leurs réserves respectives longtemps après le début de la période du GATT. Ce n'est que dans les années 1980 que certains des principaux producteurs ont accédé au GATT, le Mexique ouvrant la voie en 1986. Les autres pays exportateurs de pétrole ayant accédé – ou succédé – à cette époque étaient la République bolivarienne du Venezuela (1990), l'Angola (1994) et les Émirats arabes unis (1994). Certains pays arabes qui étaient de plus petits exportateurs de pétrole avaient accédé au GATT par succession après avoir obtenu leur indépendance des pays européens, tout comme plusieurs pays africains, mais peu d'entre eux participaient activement au système.

Le tableau 4.4 montre que la part du pétrole mondial contrôlé par des pays faisant partie du système commercial multilatéral a augmenté rapidement. Au début de la période de l'OMC, les grands pays exportateurs nets Membres de l'Organisation représentaient chacun environ un tiers des réserves et de la production mondiales. Lorsque toutes les accessions en cours auront été achevées, les pays exportateurs de pétrole Membres de l'OMC contrôleront la majorité des réserves et près des trois quarts de la production. La quasi-totalité des réserves et de la production restantes seront entre les mains de Membres de l'OMC qui sont

**Tableau 4.4.** Réserves pétrolières prouvées et production pétrolière de certains pays exportateurs nets de pétrole, 1995 et 2010

	1995		2010	
	Réserves	Production	Réserves	Production
<b>Partie contractante au GATT depuis 1980</b>	<b>14,3</b>	<b>20,1</b>	<b>13,3</b>	<b>15,5</b>
Koweït, État du*	9,4	3,1	7,3	3,1
Nigéria*	2,0	2,9	2,7	2,9
Canada	1,0	3,5	2,3	4,1
Norvège	1,0	4,3	0,5	2,6
Indonésie	0,5	2,3	0,3	1,2
Royaume-Uni	0,4	4,0	0,2	1,6
<b>Accession entre 1981 et 1994</b>	<b>18,9</b>	<b>13,9</b>	<b>28,5</b>	<b>14,3</b>
Venezuela, République bolivarienne du*	6,4	4,3	15,3	3,0
Émirats arabes unis*	7,1	3,5	9,5	3,5
Qatar*	0,4	0,7	1,9	1,9
Angola*	0,3	0,9	1,0	2,3
Mexique	4,7	4,5	0,8	3,6
<b>Pays ayant accédé à l'OMC</b>	<b>31,0</b>	<b>23,5</b>	<b>25,6</b>	<b>26,6</b>
Arabie saoudite, Royaume d**	25,4	13,4	19,1	12,2
Fédération de Russie**	5,2	9,2	5,6	12,5
Azerbaïdjan**	0,1	0,3	0,5	1,3
Équateur*	0,3	0,6	0,4	0,6
<b>Pays en cours d'accession à l'OMC</b>	<b>25,4</b>	<b>12,5</b>	<b>26,3</b>	<b>16,2</b>
Iran*	9,1	5,5	9,9	5,2
Iraq*	9,7	0,8	8,3	3,0
Libye*	2,9	2,1	3,4	2,0
Kazakhstan**	2,3	0,6	2,9	2,1
Algérie*	1,0	1,9	0,9	2,2

Source: Calculs effectués d'après BP Statistical Review of World Energy, juin 2011, disponible en ligne à l'adresse [www.bp.com/statisticalreview](http://www.bp.com/statisticalreview).

Notes: En pourcentage des totaux mondiaux. Les pays sont classés par ordre décroissant de réserves prouvées en 2010; statut des accessions à la fin de 2012. \*Membre de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole. \*\*Les données concernant les réserves prouvées dans les ex-républiques soviétiques ne sont pas disponibles pour 1995. Les estimations concernant l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et la Fédération de Russie sont basées sur les données de 1998.

importateurs nets de pétrole; parmi les grands consommateurs qui subviennent en partie à leurs propres besoins, il y a des Membres influents comme l'Australie, le Brésil, la Chine, les États-Unis et l'Inde.

La deuxième raison de l'isolement du commerce du pétrole est que celui-ci est soumis à un régime parallèle. L'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) repose sur des bases totalement différentes de celles de l'OMC dans la mesure où elle s'occupe d'une seule catégorie de produits, elle représente seulement les producteurs et son principal objectif est non pas le libre-échange dans l'intérêt mutuel des parties, mais le contrôle de la production et du commerce dans l'intérêt des membres du cartel. Ce n'est que lorsque les membres de

l'OPEP sont aussi devenus Membres de l'OMC que les experts ont commencé à se demander s'il était possible d'abolir les différences et de quelle façon. Aucun groupe spécial de l'OMC ne s'est jamais prononcé sur la question de savoir si un pays qui est membre des deux organisations pouvait s'acquitter de ses obligations dans le cadre de l'OPEP tout en respectant ses engagements dans le cadre de l'OMC. Il se peut que la réponse repose sur la distinction entre les restrictions à l'exportation (qui posent problème sur le plan juridique) et les restrictions de la production qui constituent le mode opératoire de l'OPEP (et qui seraient plus faciles à défendre). Dans la pratique, cependant, il est douteux que les pratiques des membres de l'OPEP puissent être contestées avec succès dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Si une plainte formelle était déposée, et si un groupe spécial constatait (et si l'Organe d'appel confirmait) que les restrictions de l'OPEP sont contraires aux obligations dans le cadre de l'OMC, la façon la plus simple pour un pays de résoudre la contradiction serait de rester dans l'OPEP et de se retirer de l'OMC.

La troisième raison est que plusieurs aspects des règles du GATT limitent l'applicabilité des règles de l'OMC au commerce de l'énergie, ou ont tendance à la rendre ambiguë. L'exception concernant la sécurité nationale prévue à l'article XXI du GATT en est un exemple. Cet article autorise les pays à prendre les mesures qu'ils estiment nécessaires à la protection des intérêts essentiels de leur sécurité, et qui seraient autrement contraires aux règles du GATT. Les exceptions générales prévues à l'article XX du GATT peuvent constituer, pour les exportateurs de pétrole, un moyen légal d'imposer des restrictions à leur production et à leurs exportations de pétrole. La relation entre ces deux clauses d'exception du système du GATT/ de l'OMC soulève de nombreux arguments juridiques, de même que les prohibitions générales énoncées ailleurs dans le droit de l'OMC concernant les ententes, les contingents à l'exportation et les subventions.

L'accession du Royaume d'Arabie saoudite a été l'occasion de s'intéresser aux pratiques d'exportation des membres de l'OPEP, mais seulement en ce qui concerne un aspect limité des restrictions. Il s'agissait du double prix de l'énergie, pratique par laquelle les gouvernements maintiennent les prix intérieurs de produits comme le pétrole et le gaz à un niveau plus bas (ou les prix à l'exportation à un niveau plus élevé) que s'ils étaient déterminés par les forces du marché. L'Union européenne a fait valoir, dans les négociations d'accession avec le Royaume d'Arabie saoudite, que la pratique du double prix était incompatible avec les règles de l'OMC et constituait une subvention occulte aux produits en aval. Aux termes de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, une subvention existe s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public, ou s'il y a une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix qui confère un avantage. Le Royaume d'Arabie saoudite a pris l'engagement de faire en sorte que les producteurs et les distributeurs de gaz naturel « opè[rent], compte tenu du cadre réglementaire pertinent, sur la base de considérations commerciales normales reposant sur le recouvrement intégral des dépenses et un profit raisonnable ».<sup>18</sup> En outre, ces opérateurs doivent « recouvr[er] intégralement leurs dépenses d'investissement et de production ... et réalis[er] un profit dans le cadre de leurs opérations commerciales normales ». Cela signifie globalement que ceux-ci peuvent vendre du gaz à tout acheteur se trouvant dans le Royaume d'Arabie saoudite à un

prix inférieur au prix auquel ils vendent le même produit à l'exportation, mais que le prix intérieur ne peut pas être tel qu'il rende ces ventes non rentables.

La même question s'est posée dans l'accession de la Fédération de Russie. Là encore, l'Union européenne était le principal demandeur, mais, à nouveau, les négociations n'ont produit qu'un résultat limité. Bien que les Européens aient demandé à la Fédération de Russie d'aligner les prix intérieurs et les prix à l'exportation du gaz naturel, les termes de l'accord d'accession exigent seulement que les producteurs et les distributeurs de gaz naturel opèrent sur la base de considérations d'ordre commercial normales axées sur le recouvrement des coûts et la réalisation d'un bénéfice. Les autorités de la Fédération de Russie doivent mettre en œuvre leur engagement en relevant les prix pour les utilisateurs industriels nationaux, de façon à couvrir les coûts marginaux à long terme de Gazprom, mais elles peuvent continuer à réglementer les prix du gaz destiné aux ménages et aux autres utilisateurs non commerciaux sur la base de considérations sociales intérieures.

À la fin de 2012, cinq grands pays exportateurs de pétrole étaient encore en cours d'accession. Ils détiennent ensemble plus du quart des réserves mondiales de pétrole, mais leur part de la production pétrolière est plus faible.

## Problèmes politiques liés aux accessions à l'OMC

Les Membres de l'OMC s'efforcent généralement de séparer la basse politique du commerce de la haute politique de la diplomatie, de la guerre et de la paix, mais les accessions sont un processus dans lequel il peut être difficile de maintenir cette séparation. Les Membres ont trois options pour résoudre les problèmes politiques qu'ils peuvent rencontrer avec un pays accédant. La plus radicale est simplement de bloquer l'accession, ce qui est relativement facile dans un système où les décisions sont prises par consensus. Deuxième option, un pays peut invoquer la clause de «non-application» au moment de l'accession d'un autre pays avec lequel il a des relations politiques difficiles. Enfin, la troisième option est de demander au pays accédant des engagements sur certaines questions politiques. Plusieurs problèmes de ce type se sont posés dans les accessions à l'OMC. Deux ont été hérités de la période du GATT : les relations entre les États-Unis et les pays communistes ou anciens pays communistes visés par une loi spéciale instaurant des sanctions, et les questions concernant le boycott à plusieurs niveaux d'Israël par la Ligue arabe. Dans d'autres cas, il s'agissait de problèmes liés aux relations particulières entre deux Membres, comme la Chine et le Taipei chinois, la Turquie et l'Arménie, la Géorgie et la Fédération de Russie. Dans tous ces cas, les tensions politiques entre les Membres et les pays accédants (et, dans un cas, entre deux pays accédants) ont compliqué le processus de négociation sur l'accession et ont laissé entrevoir la possibilité d'un blocage complet.

### *Non-application et Loi Jackson-Vanik des États-Unis*

La principale source de tensions politiques dans le cadre des accessions est aussi la plus ancienne. Le système du GATT et la guerre froide ont coexisté et, dès le départ, cela a eu des

répercussions sur la politique des États-Unis. Cette interaction a persisté même après la fin de la guerre froide et le remplacement du GATT par l'OMC, plusieurs pays accédants étant visés par une loi des États-Unis de 1974 qui subordonne l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) à certains pays au respect des droits de l'homme. Tant pendant la période du GATT que pendant la période de l'OMC, cette loi a été à l'origine de l'invocation de la clause de non-application dans la grande majorité des cas.

Énoncée autrefois à l'article XXXV du GATT, et maintenant à l'article XIII de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord sur l'OMC), la clause de non-application autorise les pays à stipuler que le traitement accordé dans le cadre du GATT ou de l'OMC ne s'appliquera pas entre deux d'entre eux si l'une ou l'autre partie l'invoque au moment de l'accession du nouveau pays. L'article XIII de l'Accord sur l'OMC diffère de l'article XXXV du GATT par un seul point important. L'article XXXV du GATT disposait qu'un pays ne pouvait pas invoquer la clause de non-application s'il avait engagé des négociations tarifaires avec un pays candidat; cette réserve visait à empêcher les pays de menacer d'invoquer la clause pour exercer des pressions supplémentaires sur un candidat dans les négociations tarifaires. L'article XIII de l'Accord sur l'OMC ne prévoit pas d'interdiction de ce type. Concrètement, la principale conséquence de la non-application est que les pays qui l'invoquent ne peuvent pas engager l'un contre l'autre une procédure de règlement des différends à l'OMC. Le fait que les pays qui invoquent cette clause sont libres d'exercer une discrimination l'un envers l'autre ne signifie pas qu'ils le font toujours. Dans certains cas, un pays qui invoque la non-application peut non seulement accorder le traitement NPF en vertu d'un autre accord ou d'une autre politique mais il peut aussi accorder un traitement préférentiel dans le cadre du Système généralisé de préférences.

Dans le passé, les États-Unis ont invoqué cette disposition plus fréquemment que tout autre Membre, car c'était l'un des moyens utilisés par Washington pour traiter différemment les pays à économie autre que de marché pendant et après la guerre froide. Sur les sept parties contractantes au GATT qui étaient des pays à économie autre que de marché pendant au moins une partie de la période de 1947 à 1994, les États-Unis ont effectivement refusé le traitement GATT complet à cinq d'entre elles. Ils l'ont fait de diverses façons, comme le retrait du traitement NPF autorisé par le GATT (Tchécoslovaquie dans les années 1950), un embargo combiné au retrait unilatéral du traitement NPF (Cuba dans les années 1960), l'invocation de l'article XXXV du GATT lors de l'accession d'un pays au GATT (Hongrie et Roumanie dans les années 1970), ou l'imposition d'un embargo commercial combiné à l'invocation de l'article XXI du GATT (Nicaragua dans les années 1980). Les seules exceptions à cette règle étaient la Pologne et la Yougoslavie, qui ont bénéficié d'un traitement spécial pour des raisons politiques, mais même ces pays ont fait l'objet de sanctions commerciales de la part des États-Unis pendant l'application de la loi martiale (Pologne dans les années 1980) ou pendant la guerre civile (Serbie, Monténégro et territoire de Bosnie-Herzégovine contrôlé par les Serbes dans l'ex-Yougoslavie, dans les années 1990).

Depuis la création de l'OMC, les États-Unis continuent d'invoquer la clause de non-application plus fréquemment que tout autre Membre, leur politique étant déterminée par le statut du pays accédant au regard d'une disposition de la loi qui soumet à des conditions l'octroi du

traitement NPF<sup>19</sup> à certains pays. En 1951, le Congrès avait promulgué une loi qui prévoyait le refus général du traitement NPF aux pays communistes, et les dispositions Jackson-Vanik de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur se sont appuyées sur cette loi en prévoyant un moyen d'accorder le traitement NPF à titre conditionnel. La Loi s'applique à tous les pays auxquels le traitement NPF était encore refusé au moment où elle a été promulguée (c'est-à-dire à ce qui était alors l'Union soviétique, à la Chine et à la plupart des pays communistes autres que la Pologne et la Yougoslavie) et qui sont ensuite restés visés par cette loi (c'est-à-dire qu'ils n'ont pas été retirés de son champ d'application par une loi du Congrès). La Loi prévoit l'octroi du traitement NPF à ces pays par le biais d'accords bilatéraux, mais elle subordonne aussi ce traitement aux pratiques du pays en matière de liberté d'émigration. Cette condition, imposée en réponse à l'indignation du Congrès face aux restrictions à l'émigration des juifs d'Union soviétique, est en conflit direct avec la règle fondamentale du système commercial multilatéral. En effet, l'article premier du GATT exige que les Membres de l'OMC accordent un traitement NPF universel et sans condition à tous les autres Membres. Depuis que les pays communistes ont commencé à négocier leur accession au GATT dans les années 1960, les États-Unis ont eu recours à la clause de non-application pour résoudre le conflit entre l'amendement Jackson-Vanik et les lois antérieures<sup>20</sup> et les obligations des États-Unis au regard de l'article premier du GATT.

Plusieurs pays visés par l'amendement Jackson-Vanik ont accédé à l'OMC et, dans la plupart des cas, les États-Unis ont procédé de deux manières différentes envers ces pays. La manière la plus courante était que l'exécutif invoque la non-application au moment de l'accession et demande ensuite au Congrès de promulguer une loi retirant ce pays de la liste des pays visés par l'amendement, ce qui permettait ensuite de renoncer à se prévaloir de cette clause. C'est ce qui s'est passé dans le cas des accessions de l'Arménie, de la Géorgie, de la République kirghize, de la République de Moldova, de la Mongolie et du Viet Nam. Les États-Unis ont aussi invoqué l'article XIII de l'Accord sur l'OMC pour le Tadjikistan en 2012, anticipant son accession en 2013. L'intervalle entre l'invocation de la clause et la renonciation à s'en prévaloir pouvait aller de deux mois (dans le cas du Viet Nam) à presque 12 ans (dans le cas de la République de Moldova), la durée dépendant de la rapidité avec laquelle le Congrès accédait à la demande de l'Administration. Deux autres pays sont des cas *sui generis*. Les États-Unis ont retiré l'Ukraine de la liste des pays visés par les dispositions Jackson-Vanik avant son accession et, s'agissant de la Roumanie, ils ont reconduit l'invocation datant de la période du GATT pour y mettre fin par la suite.

Les États-Unis ont procédé d'une autre manière dans le cas de l'accession de la Chine et, avec quelques innovations, dans celui de l'accession de la Fédération de Russie. Cette approche consiste à accorder un traitement NPF permanent et inconditionnel, connu en droit des États-Unis sous le nom de relations commerciales normales sur une base permanente (PNTR), au moment de l'accession du pays à l'OMC. Cela se fait par la promulgation d'une loi qui définit les modalités de la relation entre les États-Unis et le pays accédant, sans enfreindre la lettre de l'article premier du GATT. Dans le cas de la Chine, le Congrès a promulgué une loi lors des dernières étapes des négociations d'accession qui donnait au Président le pouvoir d'accorder le statut PNTR à la Chine, tout en tenant compte des modalités spéciales

d'accèsion de la Chine (par exemple, sauvegarde sélective), et en prévoyant un examen approfondi régulier des relations des États-Unis avec la Chine dans les domaines de l'économie et de la sécurité. L'Administration Clinton a dû investir un capital politique considérable pour obtenir la promulgation de cette loi en 2000, car l'octroi du traitement NPF de la Chine était une question très sensible depuis les manifestations de Tiananmen en 1989. La Loi Jackson-Vanik autorise le Congrès à examiner une décision du Président de continuer à accorder le traitement NPF à un pays qui tombe sous le coup de cette loi et, pendant plus d'une décennie, le débat annuel sur cette décision a été un rituel du débat interne sur la politique étrangère des États-Unis. L'octroi à la Chine du statut PNTR a mis fin à ce processus.

Dans le cas de la Fédération de Russie, l'Administration Obama aurait voulu que le Congrès promulgue une loi autorisant le Président à accorder le statut PNTR au moment de l'accèsion de ce pays, mais elle s'est heurtée à l'opposition de certains membres du Congrès qui étaient préoccupés par la situation des droits de l'homme dans la Fédération de Russie. Les législateurs ont insisté pour procéder de la même manière que lors de l'accèsion de la Chine et ils ont promulgué une loi qui remplaçait le statut Jackson-Vanik de la Fédération de Russie par un ensemble de mesures répondant aux préoccupations économiques et politiques spécifiques concernant le pays. Le Congrès a joint au projet de loi PNTR un texte prévoyant des sanctions financières et le refus d'accorder un visa aux fonctionnaires russes reconnus responsables d'exécutions extrajudiciaires, de torture ou d'autres violations des droits de l'homme à l'égard de personnes cherchant à promouvoir les droits humains ou à dénoncer des activités illégales. La Loi prévoit aussi la présentation de rapports et d'autres dispositions analogues à celles de la Loi promulguée lors de l'accèsion de la Chine. Cette loi a effectivement permis l'octroi du statut PNTR à la Fédération de Russie, mais après des tensions considérables entre Washington et Moscou, et trois mois après l'achèvement de l'accèsion de la Fédération de Russie en août 2012. Le cas était unique aussi par la façon dont la non-application a été invoquée. Dans tous les autres cas, la clause a été invoquée par une seule partie, parfois le pays accédant mais le plus souvent l'un des Membres existants. Dans ce cas, elle a été invoquée à la fois par la Fédération de Russie et par les États-Unis sur une base mutuelle au moment de la conclusion des modalités d'accèsion de la Fédération de Russie en 2011, puis les deux parties ont mutuellement renoncé à s'en prévaloir au moment de l'octroi du statut PNTR.

Bien que les États-Unis restent le principal utilisateur de la clause de non-application, ce ne sont pas les seuls à invoquer cette clause ou à mettre des questions politiques sur la table des négociations d'accèsion. Les autres cas dans lesquels des pays ont invoqué ou menacé d'invoquer la non-application, ou ont menacé de bloquer complètement les accèsions, concernaient les relations entre la Chine, le Taipei chinois et les pays tiers ; entre Israël et les membres de la Ligue arabe ; entre la Turquie et l'Arménie ; et entre la Fédération de Russie et la Géorgie.

### *Chine et Taipei chinois*

Les accèsions de la Chine et du Taipei chinois font partie des accèsions qui ont eu le plus de conséquences économiques, mais ce sont aussi celles qui ont été les plus complexes

politiquement. En effet, ce qui était en cause, ce n'était pas seulement la question de savoir si la non-application allait être invoquée par des Membres existants, mais c'était le risque de blocage du processus par la Chine ou par le Taipei chinois si l'un des deux accédait avant l'autre.<sup>21</sup> Comme dans le cas de la législation et de la politique des États-Unis examiné ci-dessus, ces faits montrent comment la guerre froide et le GATT ont interagi et comment les ajustements politiques se sont poursuivis même après la fin de la guerre froide et le remplacement du GATT par l'OMC.

La Chine était l'une des parties contractantes originelles du GATT. Mais l'entrée en vigueur de cet accord a coïncidé avec la fin de la Révolution chinoise, et le gouvernement déchu du Kuomintang a déclaré que la Chine se retirait du GATT après avoir trouvé refuge sur l'île de Taïwan. Pendant les décennies qui ont suivi, les gouvernements de Beijing et de Taipei sont restés à l'écart du système commercial multilatéral, même s'ils étaient actifs dans différentes institutions politiques mondiales, surtout à l'ONU, où ils ont bataillé pour leur reconnaissance bien avant de se tourner vers le GATT et l'OMC. Le Président Mao Zedong avait soutenu la création de l'ONU en 1945 et, après la victoire de la Révolution, le Ministre des affaires étrangères, Zhou Enlai, a revendiqué le siège de la Chine à l'ONU. Mais la guerre froide est intervenue, et ce n'est qu'en 1971 que Beijing parviendra à ses fins. Pendant un quart de siècle, c'est la République de Chine qui a été représentée à l'Assemblée générale et qui a occupé l'un des cinq sièges permanents du Conseil de sécurité.<sup>22</sup>

Le climat politique était favorable au retour du Taipei chinois au GATT au moment où cela présentait pour lui le moins d'intérêt économique. Quand le Taipei chinois a adopté une stratégie en matière de commerce et de développement plus conforme au GATT, les obstacles politiques avaient grandi. Des années 1950 aux années 1970, l'île a fondé sa stratégie économique sur l'industrialisation et le remplacement des importations. Elle a commencé par les textiles et les industries légères, puis s'est tournée vers les industries lourdes, telles que la pétrochimie et la sidérurgie, et cette politique aurait pu échouer si le Taipei chinois avait contracté des engagements tarifaires et adhéré aux disciplines du GATT. L'île a connu d'importants changements politiques et économiques dans les années 1980, ce qui l'a encouragée à reconsidérer son statut au regard du GATT, mais à ce moment-là, elle était plus isolée sur le plan diplomatique. Le tournant a eu lieu en 1971, lors de l'approbation de la Résolution 2758 de l'ONU, en vertu de laquelle la République populaire de Chine (RPC) a pris la place de la République de Chine à l'ONU. Cet événement a aussi marqué la fin du statut d'observateur du Taipei chinois au GATT – statut qu'il avait depuis 1965 – et a accéléré le transfert de la reconnaissance diplomatique par les États du Taipei chinois à Beijing. En 1970, 66 pays reconnaissaient la République de Chine, contre seulement 47 la RPC ; en 1975, seuls 27 pays reconnaissaient le Taipei chinois, contre 106 pour Beijing (Cho, 2002 : 120).

Des années 1950 à 1970, la RPC a poursuivi des politiques économiques qui n'étaient pas propices à son entrée au GATT mais les changements économiques et politiques intervenus dans les décennies suivantes ont milité en faveur de son accession. Au sortir de la Révolution culturelle dans les années 1970, la Chine a mené des réformes politiques et économiques qui l'ont transformée en l'une des plus grandes puissances commerciales du monde. Elle a



officiellement demandé à retrouver son statut de partie contractante au GATT le 10 juillet 1986. Mais, comme cela aurait évité des négociations sur les modalités de son accession, les Membres ont exigé que la Chine suive la procédure d'accèsion complète. Celle-ci a officiellement débuté en 1987 et s'est poursuivie dans le cadre de l'OMC. Le Groupe de travail du statut de partie contractante de la Chine a tenu jusqu'à 20 réunions, ce qui était exceptionnel. Les modalités d'accèsion de la Chine à l'OMC étaient différentes, par leur niveau et leur nature, de celles qui étaient convenues habituellement. Elles prévoyaient une sauvegarde sélective et le maintien du traitement de la Chine comme une économie autre que de marché aux fins de la législation antidumping ; la première de ces mesures devait être éliminée dans les 12 ans suivant l'accèsion, et la seconde dans les 15 ans. Le Groupe de travail a publié son rapport le 1<sup>er</sup> octobre 2001 (date du 52<sup>ème</sup> anniversaire de la Révolution chinoise).

Le Taipei chinois avait présenté sa propre demande d'accèsion au GATT en 1990, mais il a fallu deux ans pour démêler les épineuses questions juridiques et politiques, ce qui n'était pas simplifié par les négociations en cours avec la RPC. Le Directeur général, Arthur Dunkel, n'osait pas donner suite à la demande d'accèsion tant qu'un accord informel n'était pas trouvé avec les parties contractantes et avec la Chine ; le processus a été compliqué aussi par le fait que ni la Communauté européenne, ni les États-Unis ne voulaient que la Chine accède avant le Taipei chinois. L'Ambassadeur des CE, Paul Tran (voir l'appendice biographique, page 631), a trouvé une solution à cette question en 1992, en consultation avec l'Ambassadeur des États-Unis, Rufus Yerxa, et d'autres. Il a proposé un arrangement prévoyant que les accèsions seraient quasi simultanées mais suivraient un ordre séquentiel précis : la Chine accéderait juste avant le Taipei chinois et les questions de souveraineté seraient contournées en faisant en sorte que ce dernier accède non pas en tant que pays indépendant mais (comme le prévoyait l'article XXXIII du GATT) en tant que territoire douanier distinct qui jouit d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures. Les modalités convenues pour ces deux accèsions – couramment appelées « l'arrangement » – ont pris la forme d'une déclaration prononcée par le Président du Conseil du GATT le 29 septembre 1992, prévoyant la poursuite des travaux du Groupe de travail déjà établi pour l'accèsion de la Chine et l'établissement d'un nouveau groupe de travail sur l'accèsion du Taipei chinois, et posant comme principe que « le Conseil devrait en particulier examiner le rapport du Groupe de travail sur la Chine et adopter le Protocole concernant la République populaire de Chine avant d'examiner le rapport et d'adopter le Protocole concernant le Taipei chinois, tout en notant que les rapports des Groupes de travail devraient être examinés indépendamment ». <sup>23</sup> Il allait falloir encore neuf ans, et le passage du GATT à l'OMC, pour que cela se réalise avec l'accèsion de la Chine en décembre 2001 et celle du Taipei chinois le mois suivant. Les négociations avec le Taipei chinois avaient en fait progressé beaucoup plus vite que celles avec la Chine et l'accord avait dû être mis en attente jusqu'à la conclusion des négociations avec la Chine. Finalement, les deux accèsions ont été examinées par le Conseil général le même jour, la Chine venant juste avant le Taipei chinois, de sorte qu'aucun des deux ne pouvait bloquer l'accèsion de l'autre.

Il se posait une autre question très délicate, celle de savoir comment désigner le gouvernement du Taipei chinois à l'OMC. Le gouvernement se dénommait lui-même

« République de Chine », mais depuis 1971, il était appelé Province chinoise de Taiwan dans le cadre du système des Nations Unies. Aucune de ces appellations ne pouvait être acceptée par un des futurs membres. Cho (2002) attribue au Comité international olympique (CIO) la formule qui a permis de contourner le problème des noms et des symboles et de faire en sorte que les candidats puissent entrer tous les deux dans les organisations internationales. La RPC s'était retirée des compétitions olympiques en 1958, faisant objection à la politique des « deux-Chines » du CIO et, jusqu'à la fin des années 1970, le Taipei chinois a été le seul représentant de la Chine dans les compétitions olympiques. C'est seulement à l'approche des Jeux olympiques de Moscou en 1980 que Beijing a reconsidéré sa position. Après quelques manœuvres diplomatiques en 1978 et 1979, le CIO a approuvé une résolution reconnaissant à la fois le Comité olympique chinois et le Comité olympique du Taipei chinois, mais stipulant que l'« hymne, le drapeau et l'emblème [de ce dernier] devraient être modifiés et soumis à l'approbation préalable de la Commission exécutive du CIO » (Cho, 2002: 153). Des arrangements comparables, avec les ajustements appropriés, ont suivi dans d'autres organisations internationales – dont l'OMC. L'arrangement de 1992 prévoyait que le Taipei chinois accéderait sous le nom officiel de *Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu*. Mais, dans l'usage courant, l'appellation plus simple de Taipei chinois est beaucoup plus répandue.

Cette formule a facilité l'achèvement des deux accessions mais n'a pas mis fin aux préoccupations des deux nouveaux Membres au sujet des noms et des titres. Cela est clairement apparu lorsque les autorités suisses ont reconnu les titres diplomatiques utilisés par les délégués du Taipei chinois, qui contenaient des termes jugés inacceptables par la RPC, comme le mot « Ambassadeur », et le titre de « mission permanente » pour la délégation elle-même. La mission de la RPC a protesté contre l'inscription de ces titres dans le répertoire téléphonique que le Secrétariat publiait régulièrement depuis des années, si bien que, au moins une année, celui-ci n'a pas pu être mis à jour. La question a été résolue en juin 2005 lorsqu'un nouveau répertoire a été publié, dans lequel les seuls délégués du Taipei chinois à porter des titres diplomatiques étaient le Représentant permanent et son adjoint, les autres étant désignés par « M. » ou « Mme ». Le nouveau répertoire conservait cependant le titre « mission permanente » plutôt que « bureau commercial », appellation que la mission de la RPC voulait utiliser pour désigner la délégation du Taipei chinois. La mission du Taipei chinois a riposté en envoyant aux autres délégations des pages à insérer dans le répertoire, indiquant les titres qu'elle préférerait donner aux membres de son personnel. Mais cela n'a plus été possible lorsque la version papier du répertoire a été remplacée par une version en ligne. Un autre arrangement trouvé par le Secrétariat a consisté à placer le Taipei chinois (Chinese Taipei) dans les listes alphabétiques en anglais (y compris les plans de salle), non pas entre « China » et « Colombia », mais entre « Switzerland » et « Tanzania »<sup>24</sup> car c'est là que serait placé le nom « Taipei » ou « Taiwan ». À l'OMC, même l'alphabet se prête à une ambiguïté constructive.

Nonobstant ces frictions, les Membres de l'OMC ont réussi à jongler avec ces deux accessions conjointes sans trop de dégâts. Aucun Membre existant ou accédant n'a tenté de les bloquer, et le recours à la clause de non-application a été limité. Comme on l'a vu plus haut,

les États-Unis l'ont évité en retirant la Chine de la liste des pays visés par l'amendement Jackson-Vanik et en promulguant une nouvelle loi reflétant les conditions négociées à Genève. Et bien qu'une vingtaine de Membres de l'OMC aient reconnu Taipei plutôt que Beijing au moment de leurs accessions respectives, El Salvador a été le seul d'entre eux à invoquer la clause de non-application à l'égard de la RPC. Aucun Membre n'a invoqué la non-application à l'égard du Taipei chinois.

### *Israël, le boycott par la Ligue arabe et les États-Unis*

Depuis l'accession d'Israël au GATT en 1962, ses relations avec les pays arabes dans le cadre du système ont soulevé des problèmes. Bien que les règles de l'OMC n'empêchent pas un pays Membre de participer au boycott d'Israël par la Ligue arabe, tant Israël que les États-Unis ont cherché à utiliser les accessions de ces pays pour faire pression sur eux afin qu'ils normalisent leurs relations avec Israël ou, du moins, qu'ils assouplissent le boycott. Le boycott imposé par la Ligue arabe est antérieur à la création du GATT et de l'État d'Israël. En 1945, le Conseil de la Ligue arabe a adopté une résolution recommandant que tous les États arabes établissent des bureaux nationaux de boycott pour bloquer le commerce avec les entreprises détenues par des juifs en Palestine. Les pays participants ont pris des mesures pour renforcer l'application du boycott dans les années qui ont suivi, notamment son application aux entreprises de pays tiers. En 1954, la Ligue arabe a officiellement imposé un embargo secondaire (interdiction du commerce avec les entreprises des pays tiers ayant des liens économiques ou politiques avec Israël), et un embargo tertiaire (interdiction du commerce avec les entreprises des pays tiers ayant des liens avec des entreprises violant l'embargo secondaire).

Pendant la majeure partie de la période du GATT, les parties intéressées ont eu rarement l'occasion d'aborder le boycott comme une question relevant du GATT. Très peu d'États arabes cherchaient à accéder au GATT et les États-Unis n'avaient pas encore adopté une politique très agressive sur cette question. L'Égypte a réussi à accéder en 1970 sans modifier sa politique de boycott, mais le pays n'a pas pu empêcher que la question soit abordée. En fait, les questions relatives au boycott occupaient plus d'un tiers du rapport du Groupe de travail de l'accession de l'Égypte.<sup>25</sup> L'Égypte a invoqué l'article XXXV du GATT à l'égard d'Israël, mais elle a ensuite renoncé à cette action quand les deux pays voisins ont conclu une paix séparée. Cela a créé un précédent pour le Maroc et la Tunisie au moment de leur accession.<sup>26</sup> Ces deux pays ont ensuite laissé expirer leur invocation de l'article XXXV du GATT et ont choisi de ne pas invoquer l'article XIII de l'Accord sur l'OMC lorsque le nouveau régime a pris effet en 1995. De même, la Jordanie n'a pas invoqué l'article XIII lorsqu'elle a accédé à l'OMC en 2000, cinq ans après avoir mis fin au boycott d'Israël.

La période de transition du GATT à l'OMC a coïncidé avec l'adoption d'une politique plus ferme par les États-Unis pour éliminer tous les aspects du boycott. Auparavant, leur objectif était d'éliminer les aspects secondaire et tertiaire, mais ils voulaient désormais éliminer aussi l'embargo primaire. L'Administration Clinton a pris une série de mesures pour lier cet objectif à l'accession. La première déclaration publique établissant un lien entre le boycott et l'accession

a été faite en mars 1994, lors d'une audience de la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants. En réponse à une question d'un membre de la Commission, le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Mickey Kantor, a déclaré: « Nous avons très clairement fait savoir à plusieurs ambassadeurs de pays arabes que l'accession au GATT ne serait pas soutenue par les États-Unis tant qu'ils n'auraient pas mis fin aux boycotts *secondaire et tertiaire*. »<sup>27</sup> Il a aussi contredit les vues exprimées par un ancien fonctionnaire du Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR) qui avait qualifié de « non contraignantes » les différentes résolutions exprimant le sentiment du Congrès que celui-ci avait adoptées au sujet du boycott. M. Kantor a dit que cette qualification « ne reflé[tait] ni la politique de l'administration ni celle du Représentant pour les questions commerciales ». <sup>28</sup>

La politique a pris un caractère plus formel et plus large plus tard dans l'année, lorsque le Congrès l'a inscrite dans la législation d'application des Accords du Cycle d'Uruguay. L'article 133 de la Loi sur les Accords du Cycle d'Uruguay exprime le « sentiment du Congrès », selon lequel l'USTR « devrait s'opposer vigoureusement à l'admission à l'Organisation mondiale du commerce de tout pays qui, par ses lois, ses règlements, ses politiques officielles ou ses pratiques gouvernementales, encourage, impose, respecte, poursuit ou soutient » le boycott imposé par la Ligue arabe. L'USTR a interprété cette disposition comme un mandat juridiquement contraignant donné par le Congrès et exigeant que l'agence s'oppose à l'accession de tout pays qui participe à un aspect quelconque du boycott. La nouvelle politique allait donc plus loin que l'élimination des aspects non primaires du boycott, demandée auparavant par M. Kantor.

Le Royaume d'Arabie saoudite est le seul Membre de la Ligue arabe qui a achevé son accession depuis l'adoption de cette politique des États-Unis. Il n'a pas invoqué la non-application à l'égard d'Israël, et il a abandonné les aspects non primaires du boycott dans le cadre du processus de paix israélo-palestinien, mais il figure encore sur la liste des pays participants au boycott établie par le Département du Trésor des États-Unis.<sup>29</sup> En 2013, cette liste comprenait aussi trois pays qui avaient accédé au GATT ou à l'OMC avant l'adoption de la politique plus stricte des États-Unis (Émirats arabes unis, État du Koweït et Qatar) ainsi que cinq pays qui étaient encore en cours d'accession (Iraq, Libye, République arabe syrienne, République du Liban et Yémen). On peut donc s'attendre à ce que la question soit soulevée dans l'avenir.

Le boycott imposé par la Ligue arabe, et, en général, la paix au Moyen-Orient, étaient également en question dans les trois cas où un Membre existant a tenté de bloquer l'accession de certains pays pendant la période de l'OMC. La règle du consensus signifie que tout Membre peut empêcher l'établissement d'un groupe de travail sur l'accession d'un pays. C'est ce qu'ont fait les États-Unis pendant la période du GATT dans le cas de la Bulgarie et de l'Union soviétique, et c'est ce qu'ils ont fait aussi à l'égard de trois pays du Moyen-Orient pendant la période de l'OMC. Mais, dans chaque cas, cette objection a fini par être levée et un groupe de travail a été établi. Par exemple, l'Iran a demandé à devenir Membre de l'OMC pour la première fois en juillet 1996, mais le groupe de travail chargé de son accession n'a été

établi qu'en mai 2005. La Libye, quant à elle, a attendu de décembre 2001 à juillet 2004, et la République arabe syrienne, d'octobre 2001 à mai 2010.

La controverse au sujet du boycott d'Israël par la Ligue arabe se répercute également sur les efforts de la Ligue arabe pour obtenir le statut d'observateur auprès de l'OMC, et elle affecte aussi l'octroi du statut d'observateur à d'autres groupes (voir le chapitre 5 sur ces deux points).

### ***Turquie-Arménie et Géorgie-Fédération de Russie***

Deux autres cas *sui generis* de problèmes politiques liés aux accessions méritent l'attention. Les deux concernent des États voisins de l'ex-Union soviétique, mais ils transcendent les problèmes *a priori* transitoires de la guerre froide. Les tensions entre les pays remontent à une période antérieure non seulement à l'OMC et au GATT, mais même à la Société des Nations.

L'un de ces cas est celui des relations entre la Turquie et l'Arménie. Ces relations ont toujours été tendues. L'Arménie a fait partie de l'Empire Ottoman pendant des siècles et les événements qui s'y sont produits entre 1915 et 1917 sont toujours un sujet de controverse politique. La Turquie était partie contractante au GATT depuis 1951 et, lorsque l'Arménie a accédé à l'OMC en 2003 (13 ans après avoir obtenu son indépendance de l'Union soviétique), la Turquie a invoqué la non-application. Cette invocation n'a pas été retirée par la suite.

L'autre cas particulier est celui de la Géorgie et de la Fédération de Russie. La Géorgie avait été annexée par l'Empire russe en 1800, puis après trois années d'indépendance, par l'Union soviétique en 1921. Elle a proclamé de nouveau son indépendance en 1991. Dans ce processus où la Géorgie a obtenu, perdu, puis recouvré son indépendance, les frontières entre la Géorgie et la Fédération de Russie ont toujours été contestées. (Il se trouve que la Géorgie a aussi des frontières avec la Turquie et l'Arménie.) Après avoir accédé à l'OMC en 2000, la Géorgie était en mesure de bloquer l'accession de la Fédération de Russie. La tentation de le faire est devenue encore plus grande après la guerre qui a opposé les deux pays pendant cinq jours en 2008 au sujet de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie. Invoquant des différends au sujet des postes de douane dans ces deux régions, la Géorgie a menacé de refuser son approbation dans la phase finale des négociations en vue de l'accession de la Russie, en 2011. La situation a finalement été désamorcée lorsque la Suisse, à la fois en tant que médiateur dans le différend et en tant que pays hôte de l'OMC, a accepté de faire office de tierce partie neutre pour faciliter le fonctionnement d'un accord conclu par la Géorgie et la Fédération de Russie en novembre 2011. Cet accord, négocié par l'ancienne Présidente de la Suisse, Micheline Calmy-Rey, établit un mécanisme d'administration douanière et de surveillance de tous les échanges de marchandises qui entrent dans des corridors commerciaux prédéfinis spécifiques ou en sortent et consiste en un système électronique d'échanges de données et un système international de surveillance. À la suite de cet accord, la Géorgie n'a pas bloqué l'accession de la Fédération de Russie, et n'a pas invoqué la non-application.

## Notes finales

- 1 Voir Kent (2007 : chapitre 3).
- 2 Le nombre et la composition de l'ensemble de parties contractantes originelles sont difficiles à déterminer en raison du cas particulier du Chili. Ce dernier devait faire partie des 23 parties contractantes originelles, mais il n'a pas pu achever ses procédures d'approbation nationales dans le délai imparti, et par conséquent, il n'est devenu partie contractante qu'au début de 1949. Le Chili peut donc être considéré soit comme la dernière partie contractante originelle (comme c'est le cas ici), soit comme le premier pays à avoir accédé au GATT.
- 3 Il faut noter que la République de Corée est un cas particulier mais pas unique, puisque c'est l'un des cinq pays qui déclarent avoir le statut de pays en développement à l'OMC mais qui sont également membres de l'OCDE. Les autres sont le Chili, Israël, le Mexique et la Turquie.
- 4 L'expérience des pays au regard de l'article XXVI:5 c) du GATT a été très variable. La Gambie a accédé au GATT par succession quatre jours seulement après avoir obtenu son indépendance en 1965, tandis que le Lesotho a laissé passer plus de onze ans entre l'acquisition de la participation de fait au GATT et l'accession par succession. Voir *Participation de fait et accession par succession : article XXVI.5 c) : Note du Secrétariat*, document du GATT MTN.GNG/NG7/W/40 du 22 janvier 1988.
- 5 Pour les rapports des groupes de travail, voir la base de données sur les accessions [www.acdb.wto.org](http://www.acdb.wto.org).
- 6 Voir le *Rapport du Groupe de travail de l'accession du Royaume d'Arabie saoudite à l'Organisation mondiale du commerce*, document de l'OMC WT/ACC/SAU/61 du 1<sup>er</sup> novembre 2005.
- 7 Voir la *Note technique sur le processus d'accession*, document de l'OMC WT/ACC/7/Rev.2 du 1<sup>er</sup> novembre 2000, page 6.
- 8 D'autres variables significatives testées par Jones ont atteint le seuil de 1 % dans au moins certaines des formules dans lesquelles elles ont été introduites, mais elles étaient moins significatives dans d'autres. Il s'agissait notamment du niveau du droit appliqué moyen du pays candidat (pour ceux qui avaient des droits plus élevés, l'accession prenait plus de temps) et de sa part de marché dans les « principaux » pays examinant l'accession, à savoir l'Australie, les États-Unis, le Japon, la Suisse et l'Union européenne (les pays ayant une part élevée sur ces marchés demandaient plus de temps). Une autre variable significative au niveau de confiance de 5 % ou de 10 % concernait le point de savoir si la demande d'accession avait initialement été présentée au GATT et reportée sur la période de l'OMC ; toutes choses étant égales par ailleurs, les demandes présentées après la création de l'OMC étaient traitées plus rapidement (entre 21 et 31 mois de moins) que celles qui remontaient à la période du GATT.
- 9 Voir le chapitre 5 pour une analyse de la relation entre l'OMC et l'ONU.
- 10 Voir le chapitre 9 pour un examen complet des taux consolidés, des taux appliqués et de la dilution.
- 11 Voir le chapitre 9 pour savoir comment lire une liste AGCS.
- 12 Voir *Préparation de la Conférence ministérielle de 1999 – Accessions à l'OMC – Communication des Communautés européennes*, document de l'OMC WT/GC/W/153 du 8 mars 1999.
- 13 Entretiens de l'auteur avec les négociateurs des États-Unis chargés des accessions en 1999.
- 14 Le Cabo Verde a été retiré de la liste des PMA en 2007 avant de devenir Membre de l'OMC en 2008.

- 15 Pour le texte complet du projet de Décision sur l'accèsion des pays les moins avancés, voir *Recommandations du Sous-Comité des PMA au Conseil général visant à davantage renforcer, rationaliser et rendre opérationnelles les lignes directrices de 2002 sur l'accèsion des PMA*, document de l'OMC WT/COMTD/LDC/21 du 6 juillet 2012.
- 16 Afghanistan, Bhoutan, Comores, Guinée équatoriale, Éthiopie, République du Libéria, Sao Tomé-et-Principe et Soudan.
- 17 Pour un examen plus détaillé de la relation entre le droit de l'OMC et le commerce du pétrole, voir CNUCED (2000).
- 18 Voir le *Rapport du Groupe de travail de l'accèsion du Royaume d'Arabie saoudite à l'OMC*, document de l'OMC WT/ACC/SAU/61 du 1er novembre 2005, page 15.
- 19 Il faut noter que, depuis 1998, les références au traitement NPF dans la législation des États-Unis ont été remplacées par l'expression « relations commerciales normales » (NTR). La différence est purement rhétorique ; le statut NTR et le traitement NPF sont identiques sur le fond. La raison de ce changement est que les Membres du Congrès étaient las d'avoir à expliquer aux électeurs que l'octroi du traitement NPF à la Chine ne signifiait pas que ce pays bénéficiait d'un traitement exceptionnellement favorable. La législation des États-Unis fait aussi une distinction entre le traitement NTR conditionnel accordé par le biais d'accords bilatéraux conclus avec les pays visés par l'amendement Jackson-Vanik et le traitement NTR permanent (PNTR) accordé sans condition aux pays qui ont été retirés par le Congrès de la liste des pays visés par l'amendement Jackson-Vanik.
- 20 La Loi Jackson-Vanik a remplacé des lois promulguées en 1951 et 1962, qui ne prévoyaient pas des conditions spécifiques concernant la liberté d'émigrer, mais qui visaient plus généralement à refuser le traitement NPF aux pays communistes.
- 21 L'analyse faite ici souligne les aspects de l'accèsion de la Chine à l'OMC qui sont liés à la politique étrangère. Pour un examen plus détaillé des considérations politiques intérieures dans l'accèsion de la Chine, voir Pearson (2001), qui a souligné « la préférence pour l'élite » (c'est-à-dire interventions dans le processus de hauts responsables chinois aux moments décisifs) pour expliquer pourquoi et comment la Chine a accédé. De même, Feng (2006 : 6) a qualifié l'accèsion de « processus politique descendant dirigé par l'État et piloté par les responsables politiques qui ont en partie contourné et en partie restructuré une bureaucratie largement réticente et réfractaire ». Voir aussi Yong (2002 : 26-29).
- 22 Pour un examen de ces événements, voir Kent (2007 : 36-57).
- 23 Voir *Compte rendu de la réunion tenue au Centre William Rappard du 29 septembre au 1er octobre 1992*, document du GATT C/M/259 du 27 octobre 1992, page 4.
- 24 Depuis l'accèsion du Tadjikistan, le Taipei chinois est placé, dans la liste alphabétique des Membres, entre le Tadjikistan et la Tanzanie.
- 25 Voir le *Rapport du Groupe de travail de l'accèsion de la République arabe unie*, document du GATT L/3362 du 25 février 1970, pages 34 à 45.
- 26 Israël n'a invoqué l'article XXXV à l'égard d'aucun de ces pays.
- 27 Voir Congrès des États-Unis, Chambre des représentants, Commission des affaires étrangères (1994 : 37).
- 28 *Ibid.*, page 48.
- 29 Voir Département du Trésor (2012).

## Appendice 4.1. Accessions à l'OMC, février 2013

**Tableau 4.1A.** Accessions achevées, dans l'ordre chronologique

	Parts mondiales, en 2011 (%)					
	Demande d'accession	Accession	Population	PIB	Exportations	Importations
Équateur	Septembre 1992	Janvier 1996	0,21	0,09	0,11	0,12
Bulgarie	Septembre 1986	Décembre 1996	0,11	0,08	0,16	0,16
Mongolie	Juillet 1991	Janvier 1997	0,04	0,01	0,02	0,04
Panama	Août 1991	Septembre 1997	0,05	0,04	0,11	0,12
Rép. kirghize	Février 1996	Décembre 1998	0,08	0,01	0,02	0,02
Lettonie	Novembre 1993	Février 1999	0,03	0,04	0,07	0,08
Estonie	March 1994	Novembre 1999	0,02	0,03	0,10	0,10
Jordanie	Janvier 1994	Avril 2000	0,09	0,04	0,06	0,10
Géorgie	Juillet 1996	Juin 2000	0,06	0,02	0,02	0,04
Albanie	Novembre 1992	Septembre 2000	0,05	0,02	0,02	0,03
Croatie	Septembre 1993	Novembre 2000	0,06	0,09	0,12	0,12
Oman	Avril 1996	Novembre 2000	0,04	0,10	0,22	0,13
Lituanie	Janvier 1994	Mai 2001	0,05	0,06	0,15	0,16
Moldova, Rép. de	Novembre 1993	Juillet 2001	0,05	0,01	0,01	0,03
Chine	Juillet 1986	Décembre 2001	19,27	10,46	9,40	8,76
Taipei chinois	Janvier 1992	Janvier 2002	0,10	0,72	1,26	1,30
Arménie	Novembre 1993	Février 2003	0,04	0,01	0,01	0,02
ERYM	Décembre 1994	Avril 2003	0,03	0,01	0,02	0,04
Népal	Mai 1989	Avril 2004	0,44	0,03	0,01	0,03
Cambodge	Décembre 1994	Octobre 2004	0,21	0,02	0,03	0,04
Arabie saoudite, Royaume d'	Juin 1993	Décembre 2005	0,40	0,82	1,69	0,91
Tonga	Juin 1995	Juillet 2007	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01
Viet Nam	Janvier 1995	Janvier 2007	1,26	0,18	0,48	0,50
Ukraine	Novembre 1993	Mai 2008	0,66	0,24	0,40	0,45
Cabo Verde	Octobre 1999	Juillet 2008	0,01	<0,01	<0,01	0,01
Monténégro	Décembre 2004	Avril 2012	0,01	0,01	NA	NA
Samoa	Avril 1998	Mai 2012	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01
Fédération de Russie	Juin 1993	Août 2012	2,04	2,65	2,59	1,91
Vanuatu	Juillet 1995	Août 2012	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01
Rép. dém. pop lao	Juillet 1997	Février 2013	0,09	0,01	0,01	0,01

Source: Calculs effectués d'après les données de la Banque mondiale disponibles à l'adresse <http://data.worldbank.org/>, complétées par des données concernant le Taipei chinois disponibles à l'adresse <http://eng.stat.gov.tw/>.

Note: <0,01 = moins de 0,005%.



**Tableau 4.1B.** Accessions en cours, dans l'ordre chronologique

	Demande d'accession	Parts mondiales en 2011 (%)			
		Population	PIB	Exportations	Importations
Algérie	Juin 1987	0,52	0,27	0,34	0,26
Bélarus	Septembre 1993	0,14	0,08	0,21	0,22
Soudan	Novembre 1994	0,49	0,09	0,06	<0,01
Ouzbékistan	Décembre 1994	0,42	0,06	NA	NA
Seychelles	Mai 1995	<0,01	<0,01	<0,01	0,01
Kazakhstan	Janvier 1996	0,24	0,27	0,42	0,24
Iran	Septembre 1996	1,07	0,57	NA	NA
Andorre	Juillet 1997	<0,01	0,01	NA	NA
Azerbaïdjan	Juin 1997	0,13	0,09	0,17	0,07
République libanaise	January 1999	0,06	0,06	0,12	0,15
Bosnie-Herzégovine	Mai 1999	0,05	0,03	0,03	0,05
Bhoutan	Septembre 1999	0,01	<0,01	NA	NA
Yémen	Avril 2000	0,36	0,05	0,04	0,05
Bahamas	Mai 2001	<0,01	0,01	0,02	0,02
Tadjikistan	Mai 2001	0,10	0,01	0,01	0,02
République arabe syrienne	Octobre 2001	0,30	0,09	0,10	0,11
Éthiopie	Janvier 2003	1,22	0,04	0,03	0,05
Libye	Juin 2004	0,09	0,11	0,06	0,07
Iraq	Septembre 2004	0,47	0,16	0,37	0,24
Afghanistan	Novembre 2004	0,51	0,03	NA	NA
Serbie	Décembre 2004	0,10	0,07	0,07	0,11
Sao Tomé-et-Principe	Janvier 2005	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01
Comores	Février 2007	0,01	<0,01	NA	NA
Guinée équatoriale	Février 2007	0,01	0,03	NA	NA
Libéria, République du	Juin 2007	0,06	<0,01	0,01	0,02

Source : Calculs effectués d'après les données de la Banque mondiale disponibles à l'adresse <http://data.worldbank.org/>.

Notes : <0,01 = moins de 0,005 %. PIB : les données concernant l'Andorre datent de 2008 ; les données concernant la Libye et la République arabe syrienne datent de 2009 ; les données concernant l'Iraq datent de 2010. Exportations : les données concernant le Soudan et la République arabe syrienne datent de 2010. Importations : les données concernant la République arabe syrienne datent de 2010.

# 5 Rapport avec les autres organisations et la société civile

---

Quand je suis arrivé ici, mon objectif était que l'OMC fasse la une du *New York Times*, le journal de ma ville natale, et j'y suis arrivé. Mais, même dans mes rêves les plus fous, je n'aurais pas imaginé que ce serait avec une photo de policiers lançant des gaz lacrymogènes sur des jeunes déguisés en tortues et en dauphins.

Keith Rockwell, Directeur, Division de l'information et des relations extérieures, OMC  
Correspondance avec l'auteur, le 11 février 2013

## Introduction

Le fait que la Conférence ministérielle de Seattle a fait la une en 1999 symbolisait les profonds changements qui étaient intervenus dans la portée et la politique du commerce pendant le demi-siècle précédent. Lorsque le système du GATT a été fondé, la politique commerciale était limitée aux tarifs douaniers et aux contingents, et c'était le domaine réservé d'un petit groupe de décideurs et de parties prenantes. La seule institution mondiale qui s'occupait de la question était si obscure que l'on ne pouvait même pas la qualifier d'organisation internationale ; seuls quelques pays avaient pris des engagements importants dans le cadre du GATT ; ces engagements ne concernaient que quelques ministères, notamment les finances et les affaires étrangères, et les seuls groupes intéressés étaient les entreprises et les travailleurs des secteurs visés. En 1999, les négociations commerciales et les différends commerciaux portaient sur un éventail de plus en plus large de lois et de politiques ; les travaux de l'OMC avaient des répercussions sur ceux de plusieurs autres organisations internationales, et vice versa ; presque tous les pays faisaient partie de l'Organisation ou souhaitaient en faire partie ; les règles de l'OMC concernaient les activités de presque tous les ministères dans la mesure où les engagements influaient sur les recettes, les règlements et les marchés publics ; les conférences ministérielles ont alors commencé à attirer les journalistes, les dirigeants syndicaux, les activistes religieux, les anarchistes du « black block », les enfants déguisés en papillons et les policiers en tenue antiémeute. Les gaz lacrymogènes et les mêlées de la presse ne sont certes pas devenu des éléments permanents des réunions de l'OMC, mais force est de constater que l'époque où le milieu du commerce était isolé et peu visible est révolue depuis longtemps. Les Ministres du commerce et le Secrétariat de l'OMC ont dû apprendre à communiquer avec beaucoup de responsables politiques, de parties prenantes et de leaders d'opinion dont les intérêts sont affectés par leurs décisions.

Les changements et les défis résultent non seulement de l'élargissement de l'OMC, mais aussi de la prolifération généralisée des organisations internationales. Le processus s'est accéléré dans les années 1960 qui ont vu l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) remplacer, en 1961, l'Organisation européenne de coopération économique d'après-guerre (qui était chargée d'administrer le Plan Marshall), et la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en 1964. D'autres institutions mondiales se sont intéressées davantage à la politique commerciale, en partie en réponse à l'importance croissante du sujet et en partie parce qu'elles ont compris, après Seattle, qu'elles devaient se préoccuper de la dimension développement du commerce. La multiplicité des organismes, conjuguée à l'élargissement de la sphère de la politique commerciale, crée à la fois des problèmes et des possibilités. Bien que toutes ces organisations dépendent de leurs membres et que leur composition soit presque identique, elles ont chacune leur caractère propre et elles ont tendance à aborder des questions semblables de manière différente. Il peut y avoir un conflit entre les organisations internationales dont les compétences se chevauchent, ce qui peut amener les pays à adopter des politiques contradictoires, d'où un problème de « cohérence ». Toutefois, dans la mesure où l'OMC peut faire appel à l'expertise d'une autre entité, les deux organisations peuvent développer une relation de travail qui tire le meilleur parti de leurs forces et de leurs capacités respectives.

Les problèmes l'emportent souvent sur les opportunités. Le manque de cohérence peut conduire, au pire, à un conflit de lois. Les engagements pris par les pays dans une organisation internationale peuvent contredire directement ceux qu'ils prennent dans une autre. Ainsi, le Fonds monétaire international (FMI) peut s'opposer à des réductions tarifaires qui risquent de réduire les recettes publiques et de contribuer aux déficits budgétaires, tout comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) peut encourager les restrictions au commerce du tabac, et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) peut soutenir une « exception culturelle » pour le commerce des films. Un autre danger, moins grave mais toujours présent, est que la multiplicité des institutions, des réunions et des accords peut être source d'incertitude ou de confusion quant aux objectifs des pays et à l'instance appropriée pour poursuivre ces objectifs. Lorsque l'OMC aborde des questions aussi diverses que l'agriculture, la santé et le tourisme, et que des organisations spécialisées s'occupent déjà de ces questions, quelle institution devrait être le chef de file ?

Bien que le problème de la cohérence se manifeste souvent au niveau des organisations internationales, il a en grande partie son origine au niveau national. L'élargissement de la sphère de la politique commerciale peut perturber la relation souvent délicate qui existe entre les diverses parties prenantes et les différents ministères. C'était une chose que de confier aux négociateurs commerciaux d'un pays la tâche de négocier des réductions de droits de douane sur les importations, ce qui exigeait généralement une étroite coordination avec le Ministère des finances (auquel ils étaient parfois rattachés). Mais la situation est totalement différente quand ce même ministère est investi du pouvoir de prendre des engagements contraignants au nom d'autres ministères et d'organismes de réglementation indépendants<sup>1</sup>. Si elle n'est pas gérée convenablement, cette situation peut provoquer des conflits de compétence entre les organes de l'État, ce qui peut retarder ou même bloquer les négociations. Pour éviter les incohérences

entre les décisions prises par les pays à l'OMC, au FMI, à l'OMS ou à l'UNESCO par exemple, il faut que les ministères du commerce, des finances, de la santé et de la culture coopèrent beaucoup plus étroitement qu'ils ne sont habitués à le faire.

Malgré ces difficultés, ou peut-être grâce à elles, le fonctionnement de l'OMC est plus transparent que celui du GATT. L'OMC publie la plupart de ses documents sur Internet et a des liens plus étroits avec les organisations non gouvernementales (ONG), les parlementaires et la presse.

## Les relations entre l'OMC et les autres institutions

À l'OMC, la coordination avec d'autres organisations internationales est plus une priorité qu'elle ne l'était à l'époque du GATT. Les risques d'incohérence et de conflit se sont accrus avec le renforcement du mécanisme de règlement des différends. Le GATT avait déjà plus de pouvoir d'exécution que les autres organisations internationales, et le Mémoire d'accord sur le règlement des différends de l'OMC est à la fois plus strict et plus fréquemment utilisé que son prédécesseur. L'éventail des questions abordées à l'OMC est beaucoup plus large qu'il ne l'était du temps du GATT, en partie parce que ceux qui ont proposé de traiter des nouvelles questions ont préféré que les accords soient placés dans le champ d'application des règles régissant le règlement des différends. Dans certains cas, cela a amené à négocier des accords entièrement nouveaux portant sur des questions traitées dans d'autres organisations ; dans d'autres cas, les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont fait référence aux normes et aux accords de ces autres institutions dans les accords qu'ils rédigeaient, ou les ont même incorporés dans ces accords. Les seules organisations internationales mentionnées dans le GATT de 1947 étaient le FMI et l'ONU, alors que les Accords de l'OMC mentionnent en outre le Codex Alimentarius, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation internationale du travail (OIT), la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), l'Union internationale des télécommunications, le Centre du commerce international (ITC), l'OCDE, la CNUCED, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), la Banque mondiale, l'Organisation mondiale des douanes (OMD), l'OMS, l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

### *Le problème de la cohérence*

Parmi les questions traitées à l'OMC, il y en a beaucoup qui n'étaient pas du tout prises en compte dans le GATT ou qui étaient traitées de manière moins approfondie. Le tableau 5.1 indique les questions relevant du droit de l'OMC qui pourraient conduire à un conflit avec d'autres institutions. Cet échantillon d'une douzaine d'accords du Cycle d'Uruguay montre qu'au moins une vingtaine d'autres organisations internationales traitent les mêmes sujets.

Bien conscients du problème de la cohérence, les négociateurs du Cycle d'Uruguay en ont fait une des questions centrales dans les discussions sur le fonctionnement du système du GATT (chapitre 2) et ils ont approuvé plusieurs dispositions visant à répondre à ces préoccupations. L'une d'elles est la Déclaration sur la contribution de l'OMC à une plus grande

cohérence dans l'élaboration des politiques économiques mondiales, qui fait partie de l'ensemble de résultats du Cycle d'Uruguay. Dans cette déclaration, les ministres ont reconnu que « des problèmes qui ont leur origine dans d'autres domaines que le commerce ne peuvent pas être résolus par des mesures prises seulement dans le domaine du commerce » et ils ont souligné « qu'il importe de s'efforcer d'améliorer d'autres éléments de l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial pour compléter la mise en œuvre effective des résultats obtenus dans le Cycle d'Uruguay ». Ils ont ensuite déclaré :

Étant donné les liens qui existent entre les différents aspects de la politique économique, il est nécessaire que les institutions internationales compétentes dans chacun de ces domaines suivent des politiques cohérentes qui se renforcent mutuellement. En conséquence, l'Organisation mondiale du commerce devrait poursuivre et développer sa coopération avec les organisations internationales compétentes dans les domaines monétaire et financier, tout en respectant le mandat, les prescriptions en matière de confidentialité et l'autonomie nécessaire des procédures de prise de décisions de chaque institution, en évitant d'imposer aux gouvernements une conditionnalité croisée ou des conditions additionnelles.

En particulier, les ministres ont invité le Directeur général de l'OMC à examiner, avec ses homologues du FMI et de la Banque mondiale, « les implications des compétences de l'OMC pour la coopération de celle-ci avec les institutions de Bretton Woods, ainsi que les formes que cette coopération pourrait revêtir, en vue d'arriver à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial ». Le paragraphe 5 de l'article III de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord sur l'OMC) complète cette déclaration en disposant que : « [e]n vue de rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial, l'OMC coopérera, selon qu'il sera approprié, avec le Fonds monétaire international et avec la Banque internationale pour la reconstruction et le développement [la Banque mondiale] et ses institutions affiliées ». D'autres dispositions des accords du Cycle d'Uruguay affirment la nécessité de mesures analogues vis-à-vis d'autres institutions. L'article V:1 dispose que « le Conseil général conclura des arrangements appropriés pour assurer une coopération efficace avec les autres organisations intergouvernementales qui ont des fonctions en rapport avec celles de l'OMC ». De même, l'article XXVI de l'AGCS prévoit que : « [l]e Conseil général prendra les dispositions appropriées à des fins de consultation et de coopération avec l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées du système des Nations Unies, ainsi qu'avec d'autres organisations intergouvernementales s'occupant des services. »

Pour s'acquitter du mandat de l'OMC en matière de cohérence, le Directeur général participe au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), qui est composé des dirigeants des 28 organisations membres et qui est présidé par le Secrétaire général de l'ONU. Il s'agit notamment des chefs de secrétariat des institutions spécialisées des Nations Unies (OIT, OMS, etc.) et des autres institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale).<sup>2</sup> Le CCS a été créé en 1946, sous le nom de Comité administratif de coordination<sup>3</sup>. Aujourd'hui, ses membres se rencontrent régulièrement et il tient deux

**Tableau 5.1.** Liste exemplative des Accords de l'OMC qui abordent des questions traitées dans d'autres organisations internationales

Accord	Autre(s) organisation(s)
Accord sur l'agriculture	Fonds commun pour les produits de base, FAO, Conseil international des céréales, Organisation internationale du café (parmi beaucoup d'autres organisations de produits de base)
Accord sur la mise en œuvre de l'article VII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994	OMD
Accord sur les règles d'origine	OMD
Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires	Commission du Codex Alimentarius, FAO, Union internationale pour la protection des obtentions végétales, Organisation mondiale de la santé animale
Accord sur les obstacles techniques au commerce	Commission électrotechnique internationale, Organisation internationale de normalisation
Accord sur les textiles et les vêtements	Bureau international des textiles et des vêtements
Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce	Union internationale pour la protection des obtentions végétales, OMS, OMPI
Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce	FMI, Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, Banque mondiale
Décision sur les mesures en faveur des pays les moins avancés	CNUCED, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
Accord général sur le commerce des services	OIT, UIT, UNESCO, OMS, Organisation mondiale du tourisme (parmi d'autres)
Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends	Cour internationale de justice, Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
Mémorandum d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements	FMI, Banque mondiale

Sources : Établi à partir des Accords de l'OMC et des sites Web des autres organisations internationales.

réunions annuelles, l'une en octobre ou en novembre à New York et l'autre en mars ou en avril au siège de l'une des autres institutions. Ce sont des réunions informelles auxquelles ne participent que les chefs de secrétariat; la prise de notes n'est pas autorisée. Chaque réunion porte sur un sujet précis que les chefs de secrétariat examinent de manière horizontale, mais l'objectif général est de promouvoir la cohérence entre les institutions en faisant en sorte que leurs responsables soient régulièrement en contact les uns avec les autres.

Les questions examinées par le CCS conduisent parfois à une collaboration plus permanente entre les institutions membres. Par exemple, en 2008, le CSS a établi l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire de l'ONU pour s'attaquer au problème de la hausse des prix des produits alimentaires. Ce groupe, présidé par le Secrétaire général de l'ONU et dont le vice-président est le Directeur général de la FAO, est composé des directeurs ou d'autres représentants de 22 organisations internationales, dont le Directeur général de l'OMC.<sup>4</sup> La sécurité alimentaire est l'un des nombreux sujets sur lesquels les points de vue et les cultures institutionnelles des différentes organisations internationales

peuvent entrer en conflit, comme le montre, plus loin, l'analyse des échanges entre l'OMC et le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation de l'ONU.

L'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire est un exemple de la façon dont l'OMC collabore avec d'autres organisations sur des projets collaboratifs, dans le cadre d'organismes interinstitutions permanents qui s'occupent de questions d'intérêt commun exigeant un partage de compétences. Cette collaboration existe notamment dans le domaine du commerce et du développement où le Centre du commerce international (ITC) en est l'exemple le plus ancien. Cet organisme conjoint de l'OMC (et du GATT auparavant) et de la CNUCED a son siège à Genève, à peu près à mi-chemin entre les deux institutions mères. Il fournit une formation et une assistance aux décideurs et aux exportateurs des pays en développement. Créé par le GATT en 1964 sous le nom de Centre d'information pour le commerce international, l'ITC est devenu une institution conjointe du GATT et de la CNUCED en 1967.<sup>5</sup>

L'une des premières mesures prises par le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, en 2005 a été de lancer l'initiative Aide pour le commerce, dont le but est de promouvoir la cohérence dans le renforcement des capacités commerciales grâce à une collaboration avec l'OCDE, le FMI, l'ITC, la CNUCED, le PNUD, la Banque mondiale et les banques régionales de développement. L'OMC héberge le Secrétariat exécutif du Cadre intégré renforcé (CIR), organe de coordination de l'initiative Aide pour le commerce. Le CIR, qui a succédé au Cadre intégré créé en 1997, a été élargi en 2006. Depuis 2009, l'OMC accueille tous les deux ans l'Examen global de l'Aide pour le commerce, qui favorise la cohérence en réunissant les donateurs, les bénéficiaires, le secteur privé et la société civile.

L'OMC accueille aussi le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce. Ce programme établi conjointement avec la FAO, l'OIE, l'OMS et la Banque mondiale est un partenariat mondial qui aide les pays en développement à renforcer leur capacité de mettre en œuvre les normes, directives et recommandations sanitaires et phytosanitaires internationales en vue d'améliorer leur situation sanitaire, zoonitaire et phytosanitaire et leurs possibilités d'obtenir et de conserver un accès aux marchés.<sup>6</sup>

L'OMC et ses homologues ont d'autres options pour encourager la coordination et éviter les conflits. L'une est l'octroi du statut d'observateur par lequel chaque institution permet aux autres d'assister à ses délibérations et, dans certains cas, d'y prendre une part active. Les organisations font parfois un pas de plus en négociant un mémorandum d'accord qui énonce les modalités de leur coopération dans des domaines comme le partage de documents et la fourniture d'une assistance technique à leurs membres. Une autre option consiste pour une organisation à incorporer dans sa propre législation celle d'une autre organisation, ou même à négocier des accords conjoints sur des sujets d'intérêt commun. La première de ces deux approches a été appliquée dans plusieurs Accords de l'OMC, mais le seul exemple de la seconde date du début de la période du GATT.<sup>7</sup>

Les organisations peuvent ainsi collaborer dans le domaine de la recherche et de l'analyse; le Secrétariat de l'OMC a aussi publié plusieurs rapports établis conjointement avec ses

homologues sur des questions d'intérêt commun. Le rapport intitulé *Les Accords de l'OMC et la santé publique*, publié par l'OMC et l'OMS en 2002, a été le premier d'une nombreuse série d'études de ce type. La collaboration n'est pas toujours facile : la préparation de ce rapport a donné lieu à des controverses, et au moins un fonctionnaire de l'OMC a exprimé des doutes, dans un courrier interne, sur le bien-fondé de la publication d'un rapport conjoint sur ce sujet avant les discussions de la Conférence ministérielle de Doha sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la santé publique.<sup>8</sup> Malgré cela, les deux organisations ont continué à collaborer. En 2013, elles ont publié, conjointement avec l'OMPI, une étude intitulée *Promouvoir l'accès aux technologies et l'innovation dans le domaine médical : convergences entre santé publique, propriété intellectuelle et commerce*. Par ailleurs, l'OMC a fréquemment collaboré avec l'OIT. Parmi leurs études conjointes on peut citer : *Le commerce et l'emploi : un défi pour la recherche sur les politiques* (2007), *Mondialisation et emploi informel dans les pays en développement* (2009) et *Vers une mondialisation socialement durable* (2011). L'OIT et l'OMC font partie des nombreuses organisations internationales qui ont participé à l'Initiative de collaboration internationale sur le commerce et l'emploi (ICICE), lancée par l'OCDE en 2010. L'OMC et l'OCDE produisent ensemble une série de rapports intitulés *Panorama de l'Aide pour le commerce*, parus en 2007, 2009 et 2011. Ces rapports examinent les activités menées dans le cadre de l'initiative Aide pour le commerce, en signalant les succès et les échecs. Comme cela est expliqué dans le chapitre 8, l'OMC, l'OCDE et la CNUCED produisent régulièrement depuis 2009 des rapports conjoints sur le suivi des mesures prises par les pays pour limiter les échanges commerciaux ou renflouer les secteurs en difficulté.

Le *Manuel des statistiques du commerce international des services* est à la fois une publication conjointe et une sorte d'accord, dans la mesure où il définit des normes pour l'établissement et la présentation des statistiques. Établi et publié conjointement par l'OMC, la Commission européenne, le FMI, l'OCDE, la CNUCED et l'ONU, ce manuel contient les recommandations formulées par les six organisations pour permettre aux pays de collecter et de structurer les données sur le commerce des services d'une manière qui permette une comparaison internationale.<sup>9</sup>

### ***Le système commercial multilatéral et les Nations Unies***

L'OMC ne fait pas partie du système des Nations Unies, mais la situation était plus complexe à l'époque du GATT. Selon l'article 86 de la Charte de La Havane, l'Organisation internationale du commerce (OIC) devait être une institution spécialisée des Nations Unies et, en attendant, les parties contractantes du GATT « provisoire » ont demandé, à l'article XXV:2 de l'Accord, que le Secrétaire général de l'ONU convoque leur première réunion. Mais le GATT n'a jamais pu être considéré comme une institution des Nations Unies pour la simple raison qu'il n'est jamais devenu une organisation internationale à part entière, puisque c'était un accord doté d'un secrétariat.

La Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce (ICITO), fondement juridique de l'existence du Secrétariat du GATT, était une agence de l'ONU. Elle avait été créée par une résolution adoptée à la Conférence de La Havane – officiellement appelée Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi – pour faire la transition entre le GATT et l'OIT, en



attendant que celle-ci voie le jour. Avec le temps, l'idée d'un lien formel entre le GATT et le système des Nations Unies s'est estompée, le personnel du Secrétariat et les parties contractantes considérant le GATT comme une institution à part. Un pas important a été franchi en 1951 quand les parties contractantes ont décidé de financer le Secrétariat avec à leurs propres contributions plutôt qu'avec les fonds versés par l'ONU. Le lien n'a été pleinement rompu qu'au moment de la transition entre le GATT et l'OMC et encore cela s'est fait par étapes.

Les instruments juridiques de l'OMC reflètent à plusieurs égards l'indépendance de la nouvelle institution vis-à-vis du système des Nations Unies. Par exemple, selon le paragraphe 5 du Protocole portant application provisoire du GATT, un pays qui souhaitait se retirer du GATT devait déposer une notification écrite auprès du Secrétaire général de l'ONU. En revanche, l'article XV:1 de l'Accord sur l'OMC indique que c'est le Directeur général qui reçoit notification par écrit de l'intention d'un pays de se retirer. L'Accord sur l'OMC ne mentionne les Nations Unies qu'une seule fois à l'article VIII:4, où il est dit que les fonctionnaires de l'OMC et les représentants des Membres ont des privilèges et immunités *analogues* à ceux qui figurent dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, et dans une disposition de l'article XVI:6, qui dit : « Le présent accord sera enregistré conformément aux dispositions de l'article 102 de la Charte des Nations Unies. » Cela n'implique aucune subordination à l'égard des Nations Unies vu que l'article 102 s'applique à « [t]out traité ou accord international conclu par un Membre des Nations Unies ».

L'OMC a rompu ses liens avec les Nations Unies à sa naissance. Pendant la transition entre le GATT et l'OMC, le Comité exécutif de l'ICITO a approuvé le 9 décembre 1994, une décision intitulée : « Arrangements transitoires : accord de transfert entre le GATT de 1947, l'ICITO et l'OMC ». Cette mesure, qui a été approuvée également par le Comité préparatoire de l'OMC et qui a été entérinée le mois suivant par le Conseil général de l'OMC nouvellement créé, incorporait l'Accord sur le transfert des avoirs, des engagements, des dossiers, du personnel et des fonctions de la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce et du GATT à l'Organisation mondiale du commerce.<sup>10</sup> L'accord habilitait le Directeur général à « [nommer] les membres du personnel du Secrétariat de l'OMC pour le 30 juin 1995 au plus tard ». Les membres du personnel de l'OMC ont donc conservé le statut de fonctionnaires de l'ONU pendant ces six premiers mois. Bien que l'accord ait prévu la dissolution de l'ICITO « à compter de la date à laquelle les membres du Secrétariat de l'OMC ser[ai]ent nommés », celle-ci n'a eu lieu dans les faits que lorsque le Conseil général de l'OMC et le Comité exécutif de l'ICITO ont finalement adopté, le 16 octobre 1998, une décision (document de l'OMC WT/L/282) en vertu de laquelle l'ICITO cesserait d'exister le 31 décembre. À ce moment, la seule conséquence pratique de la décision était de couper le dernier lien entre les régimes des traitements et des pensions de l'OMC et ceux du système des Nations Unies. Les Membres de l'OMC ont créé un nouveau régime des pensions en 1999 après avoir retiré l'institution de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

La différence la plus importante est peut-être que les institutions des Nations Unies sont fondées sur un principe d'inclusion selon lequel pratiquement tous les pays sont censés avoir

une place de plein droit et peuvent adhérer sans trop de difficulté. Par contre, l'accèsion à l'OMC est plus un privilège qu'un droit, et les candidats doivent payer ce privilège en négociant avec les Membres des engagements qui ont souvent une grande portée. Le fait d'être un État souverain n'est pas une condition suffisante, ni même nécessaire, pour devenir Membre, puisque l'article XII de l'Accord sur l'OMC précise que l'accèsion est ouverte non seulement aux États, mais à tout « territoire douanier distinct jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures ». Trois Membres de l'OMC, ayant chacun une relation spéciale avec la Chine, ne sont pas reconnus par l'ONU comme des États indépendants : Hong Kong, Chine ; Macao, Chine ; et le Taipei Chinois.

### ***Relations entre l'OMC, la CNUCED et les autres institutions du système des Nations Unies***

Des divergences peuvent parfois apparaître entre l'OMC et les organismes des Nations Unies qui s'occupent de questions relatives au commerce. La CNUCED est l'une des institutions du système des Nations Unies avec lesquelles l'OMC a les relations de travail les plus étroites, mais c'est aussi celle qui pourrait menacer le plus la cohérence si ces relations se détérioraient.

Les pays en développement ont depuis longtemps le sentiment que le système des Nations Unies est plus favorable à leurs intérêts que le système commercial multilatéral. La Charte de La Havane qui prévoyait la création de l'OIT affiliée à l'ONU faisait un certain nombre de compromis répondant aux demandes des pays en développement (groupe qui ne comprenait pas encore les nombreux pays qui ont obtenu leur indépendance par la suite), alors que le GATT, qui avait manifestement un caractère « temporaire », faisait très peu de concessions de ce genre. Les pays en développement ont déployé des efforts considérables, pendant les décennies qui ont suivi, pour remédier à cette situation. Ils ont proposé de court-circuiter le système du GATT pour utiliser d'autres instances de négociations, comme que l'Assemblée générale de l'ONU et la CNUCED. La possibilité de créer un important rival du GATT s'est précisée lorsqu'il a été décidé, à la première session de la CNUCED en 1964, malgré les objections des pays développés que la CNUCED se réunirait tous les quatre ans et aurait un secrétariat permanent.

Si ses fondateurs atteignaient leur objectif, la CNUCED serait l'enceinte où le Nord et le Sud négocieraient les modalités d'un « nouvel ordre économique international » (NOEI), dans lequel les institutions mondiales joueraient un rôle au moins aussi important que le marché dans la fixation des prix, la régulation des échanges et la détermination des résultats. Les éléments clés de l'ordre proposé comprenaient des accords de produit garantissant des prix élevés pour les matières premières des pays en développement, la protection de leurs industries naissantes contre les importations et le libre accès de leurs exportations manufacturières aux marchés des pays industrialisés. Ces propositions n'ont guère été suivies d'effet, si l'on excepte la création du Système généralisé de préférences (SGP) au début des années 1970, concession aux pays en développement qui a exigé une modification des règles du GATT. Les revendications de ces pays ont abouti, en 1974, à l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, qui exigeait un certain nombre de réformes reposant autant sur les États que sur le marché pour améliorer la

situation économique des pays en développement.<sup>11</sup> Le rapport de la Commission Brandt en 1980 peut être considéré comme un point médian dans l'évolution de ce débat, il préconisait la fusion de la CNUCED et du GATT en une nouvelle organisation internationale (Brandt, 1980: 184-185). Loin de renforcer les institutions ou d'instaurer un NOEI, les années 1980 ont vu un nombre grandissant de pays en développement s'orienter vers l'accession et la participation active au GATT. Le dernier effort fait par les pays en développement pour placer le système commercial dans l'orbite des Nations Unies a eu lieu à la fin du Cycle d'Uruguay, quand l'Égypte, le Pakistan et d'autres pays ont recommandé avec insistance que la nouvelle institution proposée, qui était encore appelée Organisation multilatérale du commerce (voir le chapitre 2), soit une institution spécialisée des Nations Unies. Ces efforts trop tardifs se sont heurtés à l'opposition déterminée des pays développés et du Directeur général Peter Sutherland. Depuis ce moment, l'accent a été mis davantage sur la réforme du système commercial de l'intérieur, plutôt que sur la recherche d'alternatives.

Les relations entre l'OMC de la CNUCED sont parfois mises à l'épreuve par les différences entre leurs cultures institutionnelles. Il y a une tension indéniable entre les fonctionnaires de ces deux organisations, qui n'est pas due seulement à un conflit de compétences entre ces institutions potentiellement concurrentes, mais qui repose aussi sur des divergences d'ordre idéologique entre les individus. Les deux organisations se consacrent au commerce et au développement, mais à la CNUCED, le développement passe avant le commerce dans l'ordre des priorités. Certains fonctionnaires de la CNUCED se font l'écho de l'important scepticisme à l'égard du commerce que l'on observe dans de nombreux pays en développement, cela a été illustré par un incident survenu à la Conférence ministérielle de Cancún, en 2003. Lorsque la suspension des négociations a été annoncée, le Directeur général Supachai Panitchpakdi (voir l'annexe biographique, page 630) – qui allait devenir le secrétaire général de la CNUCED deux ans plus tard – s'est rendu compte de la jubilation de certains fonctionnaires de la CNUCED qui, aux côtés de représentants d'ONG, s'exclamaient: «Formidable!» Cette réaction provoqua la fureur de M. Supachai. «Je pensais que la CNUCED aurait apporté son soutien à ce que nous faisons, parce que cela aurait aidé la cause des pays en développement», a-t-il dit plus tard.<sup>12</sup> Sa nomination à la tête de la CNUCED, après son mandat à l'OMC, a été l'un des changements de personnel qui a aidé à combler en partie le fossé entre les deux institutions. L'autre a été la désignation en 2011 de Guillermo Valles (voir l'annexe biographique, page 632), ancien Ambassadeur de l'Uruguay auprès de l'OMC, au poste de directeur de la Division du commerce international des biens et services et des produits de base de la CNUCED.

La relation entre la CNUCED et l'OMC est maintenant beaucoup plus complémentaire que dans les décennies précédentes. Cette complémentarité résulte en partie du fait que leur composition est beaucoup plus semblable. La plupart des pays en développement n'étaient pas membres du GATT dans les années 1960 et 1970, et nombre de ceux qui avaient accédé n'avaient pas de représentation à Genève. Les quelques pays qui participaient activement se contentaient généralement de demander des exemptions, un traitement spécial et différencié et une réciprocité qui ne soit pas totale. Les accords négociés au cours des Négociations Kennedy et du Tokyo Round ne faisaient pas partie d'un engagement unique et n'étaient donc pas contraignants pour les pays qui choisissaient de ne pas les signer. Il était facile, dès lors,

de considérer le GATT comme l'enceinte où les pays industrialisés négociaient entre eux, et la CNUCED comme celle où ils négociaient avec les pays en développement. Mais la différence de composition a diminué dans les décennies suivantes, au cours desquelles de nombreux pays en développement ont accédé au GATT puis à l'OMC.

La CNUCED et l'OMC coopèrent de plusieurs façons. Comme on l'a vu plus haut, elles parrainent conjointement l'ITC. En outre, l'assistance technique fournie par la CNUCED est largement complémentaire des initiatives de l'OMC ; c'est le cas notamment de l'aide qu'elle apporte aux pays dans leurs processus d'accession à l'OMC et dans la négociation et la mise en œuvre de leurs engagements. La plupart des diplomates représentant leur pays à l'OMC sont également accrédités auprès de la CNUCED et d'autres institutions des Nations Unies à Genève. En outre, les hauts dirigeants des deux organisations entretiennent de bonnes relations de travail. Le mémorandum d'accord signé par la CNUCED et l'OMC en 2003 vise à approfondir et concrétiser le partenariat stratégique entre les Parties en vue de mettre en œuvre le Programme de Doha pour le développement, à « faire en sorte que le commerce concoure à la réalisation des objectifs de développement, et [à] faciliter l'intégration bénéfique des pays en développement et des pays les moins avancés dans l'économie mondiale et dans le système commercial multilatéral ». <sup>13</sup> Il prévoit des réunions tous les six mois entre les dirigeants des deux organisations, ainsi qu'une collaboration dans les domaines de la coopération technique, du renforcement des capacités, de la formation, de la recherche et de l'analyse.

Deux autres institutions du système des Nations Unies se sont occupées directement de l'interaction entre le commerce et le développement. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) collabore avec l'OMC sur des projets conjoints, comme le CIR et l'initiative Aide pour le commerce, mais il a parfois une vision plus prudente de la relation entre le commerce et le développement. Cette différence est apparue clairement dans le rapport du PNUD intitulé *Making Global Trade Work for People* (2003), qui notait que plusieurs aspects du système de l'OMC pouvaient, selon les auteurs, restreindre la marge de manœuvre des pays en développement d'une manière contraire à leurs intérêts.

Des problèmes comparables ont surgi à l'occasion d'une controverse sur le commerce des produits agricoles ou, vu sous un angle différent, sur la relation entre le commerce et le droit à l'alimentation. Les échanges entre les fonctionnaires de l'OMC et le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, illustrent des divergences philosophiques qui pourraient se traduire aussi par de réels conflits de lois. En 2009, M. De Schutter a présenté au Conseil des droits de l'homme de l'ONU, un rapport fondé sur des consultations avec le Directeur général Pascal Lamy, le personnel du Secrétariat et des ambassadeurs auprès de l'OMC. Dans ce rapport, il mettait directement en cause l'approche adoptée dans les négociations sur le commerce des produits agricoles à l'OMC, déclarant que les produits agricoles ne devaient pas être traités comme les autres marchandises. Les Accords de l'OMC devaient plutôt reposer sur le droit fondamental à une alimentation adéquate, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies et, de manière plus explicite, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté en 1966. Les parties

à ce pacte s'engagent à œuvrer pour garantir les droits économiques, sociaux et culturels des personnes, y compris « le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim » et « une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins » (article 11). Selon le rapport de M. De Schutter (2009 : 5) : « La reconnaissance du droit à une alimentation adéquate devrait guider les efforts visant à établir le système commercial multilatéral », qui « devrait non seulement s'abstenir d'imposer des obligations portant directement atteinte au droit à l'alimentation », mais « aussi faire en sorte que tous les États disposent de la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour prendre des mesures contribuant à la reconnaissance progressive du droit à l'alimentation sur leur territoire. »

Deux ans plus tard, M. De Schutter a fait paraître un autre rapport intitulé *L'Organisation mondiale du commerce et l'Agenda sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire : placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international* (2011). M. Lamy a répondu à ce rapport par des observations officielles et une lettre détaillée dans laquelle il exprimait son désaccord profond avec l'« affirmation selon laquelle les pays doivent limiter leur dépendance à l'égard du commerce international pour atteindre leurs objectifs en matière de sécurité alimentaire ».<sup>14</sup> L'échange entre M. Lamy et M. De Schutter s'est poursuivi pendant une bonne partie de l'année 2012, le Directeur général expliquant l'approche adoptée par les Membres de l'OMC dans les négociations sur le commerce des produits agricoles, et le Rapporteur soutenant que l'OMC défend une conception dépassée de la sécurité alimentaire.

### **Statut d'observateur**

L'article V de l'Accord sur l'OMC donne pour instruction au Conseil général de conclure « des arrangements appropriés pour assurer une coopération efficace avec les autres organisations intergouvernementales qui ont des fonctions en rapport avec celles de l'OMC ». Le Conseil s'est fondé sur cette instruction dans les Règlements intérieurs des sessions de la Conférence ministérielle et des réunions du Conseil général qu'il a adoptés en 1996 et qui disposent que « [ ] e but du statut d'observateur des organisations internationales intergouvernementales ... auprès de l'OMC est de permettre à celles-ci de suivre les discussions portant sur des questions qui les intéressent directement ».<sup>15</sup> Le Conseil a adopté une approche passablement restrictive pour l'octroi de ce statut, donnant aux organisations partenaires l'accès non pas à l'ensemble de l'OMC, mais à des organes spécifiques de l'Organisation. Une organisation qui souhaite obtenir le statut d'observateur doit en faire la demande « par écrit à l'organe de l'OMC auprès duquel ce statut est demandé et indiquer [ ] la nature des activités de l'organisation et les raisons pour lesquelles celle-ci souhaite avoir ce statut ». Les règles selon lesquelles ces demandes sont examinées sont reproduites dans l'encadré 5.1.

Les données du tableau 5.2 montrent que le FMI et la CNUCED sont les seules organisations internationales ayant le statut d'observateur auprès du Conseil général et de tous les autres organes importants de l'OMC qui accordent ce statut. (L'Organe de règlement des différends n'accorde le statut d'observateur à aucune organisation internationale, bien que l'accord conclu avec le FMI prévoit la possibilité d'une participation du Fonds dans certains cas.) Seules six autres organisations internationales ont le statut d'observateur auprès du Conseil

général, chacune ayant aussi ce statut auprès d'au moins un autre organe de l'OMC. Dix autres organisations internationales ont le statut d'observateur auprès d'un ou plusieurs autres organes importants de l'OMC, à titre permanent ou *ad hoc*, et 51 autres organisations l'ont auprès d'un ou plusieurs autres organes de l'OMC.

### **Encadré 5.1. Statut d'observateur des organisations internationales intergouvernementales auprès de l'OMC**

*Extrait partiel des Règlements intérieurs des sessions de la Conférence ministérielle et des réunions du Conseil général, document de l'OMC WT/L/161 du 26 juillet 1996, annexe 3.*

Les demandes de statut d'observateur seront examinées cas par cas par chaque organe de l'OMC auquel une telle demande est adressée, compte tenu de facteurs tels que la nature des activités de l'organisation concernée, la nature de sa composition, le nombre de Membres de l'OMC qui font partie de l'organisation, la réciprocité du point de vue de la possibilité d'assister aux débats, des documents et d'autres aspects du statut d'observateur, et le fait que l'organisation a été ou non associée dans le passé aux travaux des PARTIES CONTRACTANTES du GATT de 1947.

Outre les organisations qui demandent, et obtiennent, le statut d'observateur, d'autres organisations pourront assister aux réunions de la Conférence ministérielle, du Conseil général ou des organes subsidiaires sur invitation expresse de la Conférence ministérielle, du Conseil général ou de l'organe subsidiaire concerné, selon le cas. Des organisations spécifiques pourront également être invitées, selon qu'il conviendra et cas par cas, à suivre des questions particulières au sein d'un organe en qualité d'observateur.

Les organisations avec lesquelles l'OMC a conclu un arrangement formel de coopération et de consultation se verront accorder le statut d'observateur dans les organes qui auront pu être déterminés par cet arrangement.

Les organisations ayant le statut d'observateur dans un organe donné de l'OMC n'auront pas automatiquement ce statut dans les autres organes de l'OMC.

Les représentants des organisations ayant le statut d'observateur pourront normalement être invités à prendre la parole aux réunions des organes auprès desquels ces organisations ont le statut d'observateur après que les membres de l'organe en question se seront exprimés. Le droit de prendre la parole ne comprend pas le droit de distribuer des documents ou de faire des propositions, à moins qu'une organisation ne soit invitée expressément à le faire, ni à participer à la prise de décisions.

Les organisations ayant le statut d'observateur recevront des exemplaires des principales séries de documents de l'OMC et d'autres séries de documents se rapportant aux travaux des organes subsidiaires aux réunions desquelles elles assisteront en tant qu'observateurs. Elles pourront recevoir les documents additionnels qui auront pu être spécifiés dans les clauses des éventuels arrangements formels de coopération entre elles et l'OMC.

Si une organisation ayant le statut d'observateur n'a pas assisté aux réunions pendant une période de un an après la date de l'octroi de ce statut, ce dernier s'éteindra. Dans le cas des sessions de la Conférence ministérielle, cette période sera de deux ans.

**Tableau 5.2. Organisations ayant le statut d'observateur auprès de l'OMC**

	Conseil général	OEPC	Conseil du commerce des marchandises	Conseil du commerce des services	Conseil des ADPIC	Autres organes
<b>Organisations ayant le statut d'observateur auprès du Conseil général</b>						
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	◆	◆	◆		◆	◆
Fonds monétaire international	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Centre du commerce international	◆			◆		◆
Organisation de coopération et de développement économiques	◆	◆	◆		◆	◆
Organisation des Nations Unies	◆		◆	◆	◆	◆
Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement	◆	◆	◆	◆	◆	◆
Banque mondiale	◆	◆	◆		◆	◆
Organisation mondiale de la propriété intellectuelle	◆				◆	◆
<b>Organisations ayant le statut d'observateur auprès d'autres organes importants de l'OMC</b>						
Banque européenne pour la reconstruction et le développement		◆				
Association européenne de libre-échange		◆				
Organisation de l'aviation civile internationale				□		
Union internationale des télécommunications				◆		
Bureau international des textiles et des vêtements			◆			
Union internationale pour la protection des obtentions végétales					◆	
Union postale universelle				◆		
Organisation mondiale des douanes			◆		◆	
Organisation mondiale de la santé				□	□	
Organisation mondiale du tourisme				□		
<b>Organisations ayant le statut d'observateur auprès d'autres organes de l'OMC</b>						
Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique						Institut international des ressources phytogénétiques
Union africaine						Banque islamique de développement
Communauté andine						Association latino-américaine d'intégration
Union du Maghreb arabe						Système économique latino-américain
Convention de Bâle						Protocole de Montréal
Secrétariat de la Communauté des Caraïbes						Organisation mondiale de la santé animale (ancien Office international des épizooties)
Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale						Organisation des États américains
Fonds commun pour les produits de base						Organisation de la coopération islamique
Secrétariat du Commonwealth						Forum des îles du Pacifique
Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction						Secrétariat permanent du Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale
Convention sur la diversité biologique						Organisme international régional contre les maladies des plantes et des animaux
Conseil de coopération des États arabes du Golfe						Convention de Rotterdam
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest						Centre Sud
Organisation de coopération économique						Centre de développement des pêches de l'Asie du Sud-Est
Convention internationale pour la protection des végétaux de la FAO						Communauté du développement de l'Afrique australe
Commission mixte FAO/OMS du Codex Alimentarius (Codex)						Convention de Stockholm
Banque interaméricaine de développement						Commission du développement durable des Nations Unies
Institut interaméricain pour la coopération agricole						Programme des Nations Unies pour le développement
Société interarabe de garantie des investissements						Commission économique pour l'Afrique – ONU
Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique						Commission économique pour l'Europe – ONU
Commission électrotechnique internationale						Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes – ONU
Conseil international des céréales						Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique – ONU
Organisation internationale de normalisation						Programme des Nations Unies pour l'environnement
Organisation internationale de métrologie légale						Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
						Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
						Union économique et monétaire ouest-africaine

◆ = Permanent. □ = Ad hoc. OEPC = Organe d'examen des politiques commerciales.

Source : d'après les données disponibles à l'adresse [http://www.wto.org/french/thewto\\_f/igo\\_obs\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/igo_obs_f.htm).

Notes: « autres organes » signifie que l'organisation a le statut d'observateur auprès d'au moins un autre organe de l'OMC, mais pas auprès de tous. À noter qu'aucune organisation internationale n'a le statut d'observateur auprès de l'Organe de règlement des différends.

Le statut d'observateur implique en général un rôle relativement passif, mais les organisations internationales pourraient participer plus activement au règlement des différends à l'OMC. À ce jour, cette possibilité est plus hypothétique que réelle. Comme le faisait remarquer le rapport Sutherland (2004: 39), «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». Cette observation n'a pas empêché la commission de souscrire au «maintien de cette politique». S'il est vrai que les organisations en tant que telles n'interviennent pas dans les différends, les accords qu'elles administrent peuvent être pris en compte ou même incorporés dans le droit de l'OMC, comme on le verra plus loin.

L'OMC jouit également du statut d'observateur auprès d'autres organisations, mais il lui est difficile d'exercer souvent ce privilège auprès de celles qui sont situées hors d'Europe en général, et de Genève en particulier. Comme le montre le tableau 5.3, 13 des organisations auprès desquelles l'OMC a le statut d'observateur sont de fait basées à Genève. L'OMC collabore de façon assez régulière avec certaines d'entre elles, comme l'OIT, l'OMPI et la CNUCED, ainsi qu'avec d'autres pour lesquelles le commerce est une question secondaire. Il y a 21 autres organisations correspondantes, dont le siège se trouve ailleurs en Europe ou sur d'autres continents, et dans la plupart d'entre elles, l'OMC exerce rarement ses droits d'observateur, recevant simplement leurs documents.

Bien qu'elle ne soit pas la seule, l'OMC est l'une des rares organisations internationales à avoir seulement un siège et pas de bureaux satellites dans d'autres villes. À cet égard, elle ressemble plus à certaines institutions régionales qu'aux autres organisations économiques internationales qui ont établi de nombreux bureaux pour assurer la liaison avec les gouvernements nationaux et avec d'autres organisations internationales. L'OCDE, par exemple, possède 4 centres dans le monde ; l'OIT a des bureaux dans 40 pays, le FMI a 81 représentants résidents et 4 bureaux régionaux, et l'OMS a 147 bureaux de pays et 6 bureaux régionaux.<sup>16</sup> La question des bureaux satellites de l'OMC est d'ailleurs rarement abordée ; elle l'a été, par exemple, dans des discussions internes du Canada sur la proposition de créer une Organisation mondiale du commerce.<sup>17</sup> L'OMC interagit avec les gouvernements Membres ou les autres parties prenantes hors de Genève seulement à l'occasion des examens des politiques commerciales et des déplacements effectués par des hauts fonctionnaires pour participer à des conférences, prononcer des discours ou représenter l'Organisation.

### ***Controverse à propos du statut d'observateur de la Ligue arabe***

Alors que la plupart des demandes de statut d'observateur sont traitées comme des questions techniques, celle de la Ligue des pays arabes (généralement appelée Ligue arabe) a suscité une vive controverse. Le problème dans ce cas n'est pas seulement l'octroi de ce statut à l'organisation en question, mais c'est aussi le blocage des demandes de statut d'observateur d'autres organisations intergouvernementales. Cela a rendu difficile la collaboration de l'OMC avec certaines organisations n'ayant pas le statut d'observateur, et a exigé des arrangements *ad hoc* pour contourner le problème.



**Tableau 5.3. Organisations auprès desquelles l'OMC a le statut d'observateur****Organisations ayant leur siège à Genève**

Convention de Bâle
Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
Association européenne de libre-échange
Organisation internationale de normalisation
Centre du commerce international
Union internationale pour la protection des obtentions végétales
Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
Convention de Rotterdam
Convention de Stockholm
Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
Organisation mondiale de la santé
Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

**Organisations ayant leur siège ailleurs en Europe**

Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique	Bruxelles
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Rome
Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique	Madrid
Conseil international des céréales	Londres
Institut international des ressources phylogénétiques	Rome
Organisation de coopération et de développement économiques	Paris
Commission des Nations Unies pour le droit commercial international	Vienne
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	Paris
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	Bonn
Organisation des Nations Unies pour le développement industriel	Vienne
Organisation mondiale des douanes	Bruxelles

**Organisations ayant leur siège en Amérique du Nord**

Convention sur la diversité biologique	Montréal
Fonds monétaire international	Washington, DC
Organisation des Nations Unies	New York
Commission du développement durable des Nations Unies	New York
Programme des Nations Unies pour le développement	New York
Banque mondiale	Washington, DC

**Organisations ayant leur siège dans d'autres régions**

Système économique latino-américain	Caracas
Protocole de Montréal	Nairobi
Forum des îles du Pacifique	Suva
Programme des Nations Unies pour l'environnement	Nairobi

Sources : Liste des organisations disponible à l'adresse [http://www.wto.org/french/thewto\\_f/coher\\_f/wto\\_observership\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/coher_f/wto_observership_f.htm) ; villes des sièges indiquées sur les sites Web des organisations.

La première demande de statut d'observateur de la Ligue arabe a été présentée en vue de la Conférence ministérielle de Seattle en 1999. La même année, la Ligue arabe a écrit au Directeur général pour demander le statut d'observateur auprès du Conseil général et de plusieurs organes subsidiaires. En octobre 1999, le Président du Conseil général a proposé que le statut d'observateur soit accordé à toute organisation en ayant fait la demande dans un certain délai, sauf objection d'un Membre. Deux Membres ont présenté des objections au Secrétariat et, bien qu'ils n'aient pas été officiellement identifiés à l'époque, ce n'était un secret pour personne qu'il s'agissait d'Israël et des États-Unis, qui marquaient ainsi leur opposition au soutien apporté de longue date par la Ligue arabe au boycott d'Israël (voir le chapitre 4; voir aussi Reich, 2005). Le scénario a été à peu près le même avant les Conférences ministérielles de Doha en 2001, de Cancún en 2003, de Hong Kong en 2005 et de Genève en 2011. Pendant toute cette période, la mission de l'Égypte a parlé au nom du Groupe arabe en faveur de la demande, demandant non seulement qu'elle soit acceptée, mais aussi que si elle était bloquée, les Membres qui s'y opposaient soient identifiés par souci de transparence. À partir de 2003, les représentants d'Israël et des États-Unis ont chacun confirmé qu'ils avaient soulevé des objections.

En 2005, le Groupe arabe a adopté une position plus catégorique sur la question, affirmant qu'il ne participerait pas à un consensus sur l'octroi du statut d'observateur à d'autres organisations intergouvernementales tant que la demande de la Ligue arabe ne serait pas acceptée. Le 28 octobre 2011, le Groupe arabe a présenté une proposition sur l'«amélioration des lignes directrices concernant l'octroi aux organisations intergouvernementales du statut d'observateur auprès de l'OMC» (document de l'OMC WT/GC/W/643). Il faisait valoir que les demandes de statut d'observateur devraient être examinées uniquement en fonction du bien-fondé de ces demandes sur le plan technique et qu'il était nécessaire de définir des critères objectifs et techniques pour garantir la bonne application des lignes directrices existantes.

## Relation entre le droit de l'OMC et celui des autres organisations

Bien souvent, la négociation initiale sur une question porte non pas sur le fond des accords que les pays souhaitent conclure, mais sur le choix de l'instance où les pourparlers auront lieu. Les pays qui veulent négocier des engagements contraignants dans un domaine donné donneront la préférence à l'OMC comme enceinte de négociation. Inversement, les pays qui préfèrent laisser une plus grande latitude aux gouvernants nationaux s'opposeront à toute négociation ou chercheront à porter la question devant une autre institution internationale dont le pouvoir de faire respecter les règles est plus faible. La «recherche de l'instance la plus favorable», par les *demandeurs* comme par leurs opposants était évidente dans les années 1980, par exemple, lorsque les pays industrialisés et les pays en développement se sont trouvés en désaccord sur la question de savoir si les droits de propriété intellectuelle devaient être traités au GATT ou à l'OMPI. Cette pratique s'est poursuivie depuis les années 1990, quand des divergences sont apparues sur le point de savoir si les droits des travailleurs doivent être traités à l'OIT ou à l'OMC.

Il ne faut pas exagérer l'importance de cet aspect car les analystes se trompent quand ils décrivent l'OMC comme la seule institution internationale ayant de solides dispositions en matière de règlement des différends. Trois exemples peuvent être cités à cet égard. D'abord celui du Conseil de sécurité de l'ONU, qui a des pouvoirs d'exécution particulièrement étendus, allant jusqu'à l'autorisation du recours à la force armée. Il est certes difficile d'imaginer un scénario dans lequel ces pouvoirs pourraient être employés dans un différend commercial. Mais, les sanctions économiques que le Conseil de sécurité est habilité à imposer peuvent certainement avoir des répercussions sur le commerce. L'OIT est l'exemple d'une organisation internationale que ses membres ont doté d'un pouvoir d'exécution comparable à celui de l'OMC, du moins sur le papier. L'article 33 de la Constitution de l'OIT dispose que si un membre ne se conforme pas aux recommandations visant à corriger un manquement à une convention de l'OIT, « le Conseil d'administration pourra recommander à la Conférence telle mesure qui lui paraîtra opportune pour assurer l'exécution de ces recommandations ». Ce pouvoir d'imposer des sanctions, formulé de manière assez vague, n'a été utilisé qu'une fois à ce jour, quand le Conseil d'administration a décidé, en 2000, après des années de délibération, d'autoriser des sanctions contre le Myanmar.<sup>18</sup> Le FMI interdit à ses membres de se livrer à la manipulation des monnaies ; l'article IV iii) de ses statuts exigeant qu'ils « évite[nt] de manipuler les taux de change ou le système monétaire international ». Cette obligation est renforcée à l'article VIII. Cependant, ni les règles ni la culture du FMI ne sont aussi sujettes à controverse au niveau bilatéral ou institutionnel que les règles de l'OMC régissant le règlement des différends. S'il n'est pas tout à fait exact de dire que les pouvoirs d'exécution du GATT puis de l'OMC sont inégalés, on peut à juste titre les qualifier de spéciaux. Le nombre de différends réglé à l'OMC est exceptionnel, de même que la manière dont ils sont traités et la fréquence des mesures d'exécution autorisées.

### *Statut du droit des autres organisations à l'OMC*

Certains accords de l'OMC permettent de faire respecter ou de reconnaître les normes établies par d'autres organismes. L'exemple le plus notable concerne l'OMPI et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC), qui incorpore les disciplines de plusieurs conventions administrées par l'OMPI, notamment les Conventions de Paris (propriété intellectuelle), de Berne (œuvres littéraires et artistiques), de Genève (phonogrammes) et de Rome (artistes interprètes ou exécutants, producteurs de phonogrammes et organismes de radiodiffusion). Les membres sont libres de définir la méthode qui leur convient pour mettre en œuvre l'Accord sur les ADPIC dans le cadre de leur propre système juridique, mais ils doivent accorder aux ressortissants des autres membres le traitement national prévu dans ces conventions, sous réserve des exceptions qui y sont énoncées.

Les règles et les décisions d'autres organisations sont protégées par le droit de l'OMC. Un exemple est la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) de la FAO, qui établit des normes pour la protection contre les ravageurs et les maladies. La CIPV « a son propre mécanisme non contraignant de règlement des différends », note Princen (2006 : 61), « mais, dans la pratique, il n'a pas été utilisé activement ». L'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), qui dispose que les normes réglementaires nationales sont réputées conformes à l'Accord si elles sont fondées sur la

CIPV, constitue un moyen plus efficace de faire respecter les normes de cette convention. Le même principe s'applique aux normes de la Commission du Codex Alimentarius, entité créée par la FAO et l'OMS pour élaborer des normes de sécurité sanitaire des produits alimentaires au niveau mondial. De même, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce adopte explicitement les définitions utilisées par l'Organisation internationale de normalisation dans sa publication intitulée *Termes généraux et leurs définitions concernant la normalisation et les activités connexes*, et plusieurs articles de l'Accord prévoient l'adoption des normes internationales par les Membres de l'OMC. Ainsi, l'article 2.4 dispose que :

[d]ans les cas où des règlements techniques sont requis et où des normes internationales pertinentes existent ou sont sur le point d'être mises en forme finale, les Membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques, sauf lorsque ces normes internationales ou ces éléments seraient inefficaces ou inappropriés pour réaliser les objectifs légitimes recherchés, par exemple en raison de facteurs climatiques ou géographiques fondamentaux ou de problèmes technologiques fondamentaux.

Un point qui fait l'objet de débats juridiques récurrents est l'utilisation du droit conventionnel élaboré dans d'autres organisations pour guider les groupes spéciaux de l'OMC chargés du règlement des différends. « À la différence des systèmes juridiques nationaux », note Pauwelyn (2003 : 488) « en droit international, la hiérarchie des normes n'est pas déterminée par la source des normes en question » car ce droit « découle, d'une manière ou d'une autre, de la même source, à savoir du consentement des États ». De ce fait, il préconise « un examen du droit de l'OMC dans le contexte plus large des autres normes du droit international », étant donné que :

le droit de l'OMC n'est qu'une branche du droit international public. Le droit de l'OMC doit donc avant tout être *interprété* d'une manière qui tienne compte des autres normes du droit international, pour autant que ces autres normes représentent l'« intention commune » de tous les Membres de l'OMC. Les restrictions normales de l'interprétation des traités s'appliquent, bien que l'on puisse dire sans risque de se tromper que l'« interprétation évolutive » constitue la règle plutôt que l'exception, étant donné le caractère « dynamique » ou « vivant » du traité sur l'OMC. Outre la procédure d'*interprétation* des traités, d'autres règles du droit international doivent aussi s'*appliquer* à l'Accord sur l'OMC, à moins que celui-ci ne se soit « dissocié » de ces règles. Par ailleurs, devant un groupe spécial de l'OMC, le « droit applicable » doit comprendre toutes les normes pertinentes du droit international qui sont contraignantes pour les parties au différend, même si la compétence des groupes spéciaux est limitée aux allégations formulées au titre des accords visés de l'OMC (*Ibid.* : 490).

Abordant le même sujet, Marceau (2002 : 804-805) soutient que l'interprétation du droit de l'OMC doit être cohérente avec celle du droit international, en particulier dans le domaine du droit en matière de droits de l'homme. Selon elle, ce droit peut être respecté si les groupes spéciaux de l'OMC interprètent et appliquent convenablement les dispositions de l'OMC. Elle soutient en outre

qu'une plus grande cohérence du droit international doit être obtenue par la négociation d'accords, et que l'on ne peut dépendre indéfiniment des procédures de règlement des différends pour résoudre tous les conflits de lois. « Il existe une obligation d'interpréter les dispositions de l'OMC en tenant compte des règles pertinentes du droit international, y compris les dispositions juridiques pertinentes en matière de droits de l'homme. » Mais en cas de conflit de lois « l'OMC est un sous-système spécifique du droit international dans lequel le droit non OMC (y compris le droit en matière de droits de l'homme) ne peut pas trouver d'application directe ».

De l'avis de Petersmann (2005c: 361), « il semble que ce ne soit qu'une question de temps » pour que « les organes de l'OMC chargés du règlement des différends aient à répondre à des plaintes ou à des questions juridiques » concernant des conflits potentiels entre les Accords de l'OMC et les textes d'autres organismes internationaux traitant des questions relatives aux droits de l'homme. L'article 3:2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends exige que l'interprétation des règles de l'OMC tienne compte de « toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ». Quel rapport pourrait-il y avoir entre d'une part des engagements affectant la protection des brevets pharmaceutiques et le commerce des services de santé et, d'autre part, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels adopté par l'ONU en 1966, dont l'article 15 garantit « à chacun le droit ... de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications » et aussi « de bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur » ? Le risque de voir de tels différends a été démontré entre 2009 et 2012, quand, comme on l'a vu plus haut, une controverse a éclaté au sujet de la relation entre la libéralisation du commerce des produits agricoles et le droit à l'alimentation.

## Relation de l'OMC avec certaines organisations

Le GATT et l'OMC ont eu, dès le début, des relations formelles avec d'autres organisations internationales, mais ces liens sont devenus plus complexes avec la prolifération des institutions et l'élargissement de la base thématique du système commercial. Certaines des organisations avec lesquelles l'OMC est appelée à travailler très étroitement sont décrites ci-dessous, à peu près dans l'ordre chronologique de leur création.

### *L'Organisation internationale du travail*

L'OIT est la plus ancienne des organisations avec lesquelles l'OMC a des relations, étant la seule institution à avoir survécu à la Société des Nations. Elle partage aussi un héritage unique avec l'OMC. Le Centre William Rappard a abrité le siège de l'OIT de son inauguration en 1926 jusqu'en 1975, avant que le GATT ne s'y installe en 1977. Cela explique l'aspect assez surprenant de certaines salles, comme la bibliothèque où les luminaires sont ornés de représentations de travailleurs de différents métiers. Le bâtiment de l'OMC s'enorgueillit aussi de nombreuses œuvres d'art exaltant les vertus du travail, dont beaucoup reflètent les styles d'art politique si répandus dans les années qui ont précédé la Seconde Guerre mondiale.

Nonobstant leur héritage architectural commun, ces deux institutions sont très différentes par leurs structures, leurs objectifs et leur culture politique. Alors que l'OMC suit le modèle de presque toutes les autres organisations intergouvernementales, où seuls les États peuvent être représentés directement, l'OIT se distingue par une structure trilatérale unique en son genre. Chaque mission est composée de délégués représentant le gouvernement de l'État membre, une organisation patronale et les syndicats. De plus, tandis que l'objectif principal de l'OMC est de négocier des accords qui limitent au moins certains aspects de l'intervention de l'État dans l'économie, l'OIT est l'une des organisations internationales qui se consacrent à la promotion de certaines formes de régulation de l'économie par l'État.

Bon nombre des instruments juridiques et des déclarations de l'OIT portent directement ou indirectement sur des questions commerciales. Parmi les 189 conventions de l'OIT négociées entre 1919 et 2011, plusieurs traitent de questions d'ordre commercial ou de métiers étroitement liés au commerce ; il s'agit notamment de 5 conventions concernant les dockers et de 39 conventions concernant les gens de mer. Comme cela est dit dans la Déclaration des buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail (aussi appelée Déclaration de Philadelphie)<sup>19</sup>, l'OIT part du principe que « le travail n'est pas une marchandise ». Bien que cette même déclaration soutienne ensuite « un commerce international de volume élevé et constant », les autres déclarations de l'OIT au sujet du commerce comportent souvent des termes plus restrictifs qui montrent combien l'organisation s'intéresse aux effets du commerce et des autres activités économiques sur les intérêts des travailleurs. Ainsi, dans le Pacte mondial pour l'emploi approuvé par l'OIT en juin 2009, les membres ont demandé que les organisations internationales coopèrent entre elles pour « promouvoir des échanges commerciaux et des marchés efficaces et *bien réglementés* qui profitent à tous et éviter le protectionnisme » (OIT, 2009 : 9, pas d'italique dans l'original). Selon la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, le rôle de l'Organisation est d'évaluer les répercussions sur l'emploi de la politique relative aux échanges commerciaux et aux marchés financiers « afin d'atteindre son objectif qui consiste à placer l'emploi au cœur des politiques économiques » (OIT, 2008 : 15). Ce faisant, l'OIT n'encourage ni ne justifie le protectionnisme, soulignant dans cette même déclaration « que la violation des principes et droits fondamentaux au travail ne saurait être invoquée ni utilisée en tant qu'avantage comparatif légitime, et que les normes du travail ne sauraient servir à des fins commerciales protectionnistes » (*Ibid.* : 11).

L'une des questions les plus controversées dans le système commercial depuis la création de l'OMC est celle du lien proposé entre les engagements souscrits par les pays dans le cadre de l'OIT et le recours au Mémoire d'accord sur le règlement des différends de l'OMC pour les faire respecter. C'est essentiellement ce qui a été fait dans le domaine des droits de propriété intellectuelle, où, par le biais de l'Accord sur les ADPIC, les accords administrés par l'OMPI sont exécutoires dans le cadre de l'OMC. Les conventions négociées dans le cadre de l'OIT sont essentiellement des promesses de bonne conduite au niveau national, qui sont soumises à examen par le biais de rapports et de visites d'experts, mais, bien que des sanctions soient prévues par les règles de l'OIT, l'institution, dans la pratique, ne va presque jamais au-delà de pressions exercées sur les pays qui ne respectent pas ces obligations.

Cela contraste nettement avec l'OMC, où les violations des règles peuvent conduire à la menace, ou à l'imposition, de mesures de rétorsion. Il est à peine exagéré de dire que l'OIT a des normes du travail mais n'a pas les moyens de les faire respecter, tandis que l'OMC a ces moyens mais n'a pratiquement aucune norme relative au travail. La seule exception à cette règle générale apparaît à l'article XX e) du GATT qui prévoit une exception (sous réserve des dispositions du texte introductif de cet article) pour les mesures que les pays peuvent imposer « se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons ». Les controverses au sujet des liens proposés entre les normes de l'OIT et les moyens d'exécution de l'OMC ont été particulièrement intenses lors de la Conférence ministérielle de Singapour (voir le chapitre 11). Les deux secrétariats collaborent depuis 2005, comme on l'a vu plus haut, en réalisant des études conjointes, dont les résultats sont présentés conjointement à leurs Membres respectifs.

### *Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale*

Un aspect particulier de la relation entre l'OMC, le FMI et la Banque mondiale est que les trois organisations sont officiellement appelées « institutions de Bretton Woods ». Cette appellation n'est pas exacte du point de vue historique, car le FMI et la Banque mondiale sont les seules institutions issues de la Conférence monétaire et financière des Nations Unies qui s'est tenue à Bretton Woods (New Hampshire) en juillet 1944. Les conférences qui ont donné naissance au GATT et à la charte non ratifiée de l'Organisation internationale du commerce ont eu lieu des années plus tard, à Londres et à La Havane. Le fait d'appeler l'OMC « institution de Bretton Woods » est une allusion à la place que l'OIC était censée occuper parmi les organisations économiques internationales, et souligne aussi qu'aucune de ces institutions ne fait formellement partie du système des Nations Unies. C'est la raison pour laquelle les chefs de ces organisations sont réunis sous cette appellation bucolique lorsqu'ils se réunissent avec leurs homologues des Nations Unies. Mais dans le langage courant, quand on parle des institutions de Bretton Woods, on fait référence uniquement au FMI et à la Banque mondiale.

La Charte de La Havane de l'OIC mentionne plusieurs fois le FMI, et le GATT de 1947 en fait autant. Son article XV (Dispositions en matière de change) prévoyait une collaboration avec le FMI et exigeait que les pays « entre[nt] en consultations étroites » avec celui-ci et « accepte[nt] toutes les constatations de fait, d'ordre statistique ou autre, qui leur ser[ai]ent communiquées par le Fonds en matière de change, de réserves monétaires et de balance des paiements ». Songeant aux pratiques critiquées des années 1930, les négociateurs du GATT ont veillé aussi, à l'article XV, à demander aux pays de s'abstenir « de toute mesure de change qui irait à l'encontre de l'objectif des dispositions » du GATT ou « à l'encontre de l'objectif des dispositions des Statuts » du FMI. Ces formules semblent supposer une identité d'intention entre les buts et les actions des deux institutions. Le FMI avait également pour rôle de déterminer si les pays étaient dans leur droit lorsqu'ils invoquaient l'article XII (Restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements) ou l'article XVIII (Aide de l'État en faveur du développement économique) du GATT. Le Fonds était mentionné aussi aux articles II:6 a) (Listes de concessions), VII:4 c) (Valeur en douane) et XIV (Exceptions à la

règle de non-discrimination). En somme, les rédacteurs du GATT de 1947 ont tout fait pour assurer la cohérence des politiques commerciales et monétaires des pays par le biais de l'institution et de l'accord.

La seule référence au FMI dans l'Accord sur l'OMC figure à l'article III:5, qui dispose : « En vue de rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial, l'OMC coopérera, selon qu'il sera approprié avec le » FMI et avec la Banque mondiale et ses institutions affiliées. L'Accord a néanmoins été complété, en 1996, par un accord de coopération en vertu duquel le statut d'observateur du FMI auprès de l'OMC est plus solide que celui des autres organisations internationales. L'accord entre le Fonds monétaire international et l'Organisation mondiale du commerce établit des voies de communication entre les deux institutions et accorde à chacune le statut d'observateur auprès des organes de décision de l'autre.<sup>20</sup> Le paragraphe 6 dispose que « [l']OMC invitera le Fonds à envoyer un membre de ses services en qualité d'observateur aux réunions de l'Organe de règlement des différends lorsque des questions entrant dans la sphère de compétence du Fonds doivent être examinées » et aussi au cas où « cette présence aurait un intérêt commun particulier pour les deux organisations ».

Le FMI pourrait jouer un rôle plus important dans le soutien de la libéralisation du commerce si le Cycle de Doha était mené à bien. En 2004, le Fonds a mis en place le Mécanisme d'intégration commerciale pour soutenir le Cycle de Doha. Ce mécanisme est à la disposition de tous les pays membres du FMI dont la balance des paiements pourrait être affectée par la libéralisation multilatérale des échanges. Son but est de permettre aux pays confrontés à des problèmes d'ajustement liés au commerce de disposer de ressources de manière plus prévisible au titre des facilités existantes du Fonds.

La Banque mondiale soutient également la libéralisation du commerce dans les pays en développement. En 1997, elle a conclu un accord avec l'OMC qui prévoit, de même, une meilleure communication entre les deux institutions grâce à l'échange et au partage de renseignements, à l'accès à leurs bases de données respectives, à des activités conjointes de recherche et de coopération technique, à l'échange de rapports et d'autres documents, et enfin à l'octroi réciproque du statut d'observateur. En outre, en 2011, la Banque a adopté une stratégie commerciale sur dix ans dans le but de répondre plus efficacement à la demande croissante de ses clients dans les domaines de l'analyse, de la définition de projets et de l'exécution. Cette stratégie repose sur quatre piliers : compétitivité et diversification du commerce pour aider les pays à mettre en place un environnement politique propice au développement du secteur privé, à la création d'emplois et à la réduction durable de la pauvreté ; facilitation des échanges, logistique de transport et financement du commerce pour réduire les coûts du transport international des marchandises en termes de temps, d'argent et de fiabilité ; soutien de l'accès aux marchés et de la coopération internationale dans le domaine du commerce pour créer des marchés intégrés plus vastes pour les marchandises et les services ; et gestion des chocs extérieurs et promotion de l'inclusion pour faire en sorte que la mondialisation profite davantage aux ménages pauvres et aux régions défavorisées.<sup>21</sup>



Outre la collaboration avec ces institutions financières mondiales, l'OMC a des relations avec leurs homologues régionaux. Ces relations sont particulièrement importantes dans les domaines de l'Aide pour le commerce, du financement du commerce et du renforcement des capacités, dans lesquels l'OMC collabore avec les autres institutions pour concevoir et exécuter des activités de formation et fournir d'autres types d'assistance. Les banques régionales peuvent également participer aux examens des politiques commerciales. La Banque interaméricaine de développement et la Banque islamique de développement figurent parmi les institutions qui ont le statut d'observateur auprès de l'OMC ; l'OMC coopère aussi avec d'autres banques régionales, comme la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement.

### *L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture*

L'UNESCO est l'une des institutions spécialisées des Nations Unies qui ont été créées à la même époque que le GATT. Ses rapports avec le système commercial ont changé dans le temps. Au début de la période du GATT, qui a coïncidé en quelque sorte avec les débuts de l'UNESCO, le commerce était apparemment considéré par l'UNESCO comme un élément de la solution, mais, depuis la création de l'OMC, il semble être à ses yeux une partie du problème. L'Accord de Florence pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel, conclu dans les années 1950, visait à abolir les barrières douanières pour les biens culturels. Ce premier exemple d'accord sectoriel « zéro pour zéro » représentait un effort de collaboration entre l'UNESCO et le GATT.<sup>22</sup> Cet accord concerne, entre autres, les livres, les œuvres d'art et le matériel audiovisuel à caractère éducatif, scientifique ou culturel, et c'est un exemple unique de collaboration interinstitutionnelle dans le domaine du commerce culturel. Les premières propositions en vue de cet accord ont été présentées par l'UNESCO. Elles ont servi de base aux négociations menées par un groupe de travail du GATT. Le texte de l'accord a ensuite été soumis à l'UNESCO pour approbation et administration et il est entré en vigueur en 1952.

Cette coopération contraste avec les négociations sur la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.<sup>23</sup> Cette convention, dont l'élaboration avait commencé en 2001, a été adoptée sous une forme édulcorée en 2005. Alors que le texte était encore en discussion, certains ont exprimé la crainte que l'instrument n'établisse des principes susceptibles d'entrer en conflit direct avec les engagements pris par certains Membres de l'OMC. Un projet de texte de juillet 2004, qui servait de base à la discussion, partait du principe que si les processus de mondialisation « créent les conditions inédites d'une interaction renforcée entre les cultures », ils « constituent aussi une menace pour la diversité et un risque d'appauvrissement des expressions culturelles » (préambule). Le projet énonçait une série de principes et de mesures à prendre pour sauvegarder la diversité culturelle, notamment l'adoption de « mesures qui réservent, de manière appropriée, parmi l'ensemble des biens et services culturels disponibles sur leur territoire, une certaine place aux biens et services culturels nationaux » (article 6.2 a)). L'article 19 du projet prévoyait des règles régissant les relations entre cet accord et les autres instruments du droit international, deux options étant proposées. L'une dirait simplement : « Rien, dans la présente Convention ne modifie les droits et obligations des États parties au titre d'autres instruments internationaux existants. » L'autre option était libellée comme suit :

1. Rien, dans la présente Convention, ne peut être interprété comme portant atteinte aux droits et obligations des États parties au titre de tout instrument international existant relatif aux droits de propriété intellectuelle auxquels ils sont parties.
2. Les dispositions de la présente Convention ne modifient en rien les droits et obligations découlant pour un État partie d'un accord international existant, sauf si l'exercice de ces droits ou le respect de ces obligations causait de sérieux dommages à la diversité des expressions culturelles ou constituait pour elle une sérieuse menace.

Cette formulation donnait à penser que l'instrument ne dérogerait pas à l'Accord sur les ADPIC, mais que d'autres Accords de l'OMC, y compris les engagements concernant les marchandises et les services, pourraient être modifiés ou réinterprétés dans certaines circonstances.<sup>24</sup> On peut fort bien imaginer, par exemple, qu'un Membre de l'OMC décide de modifier ou de retirer un engagement au titre de l'AGCS concernant les services audiovisuels au motif que cela éviterait une menace pour la diversité des expressions culturelles.

La version finale de la Convention, adoptée par l'UNESCO en 2005, évite tout conflit avec le droit de l'OMC. Son article 20 dispose que les parties « doivent remplir de bonne foi leurs obligations en vertu de la présente Convention et de tous les autres traités auxquels elles sont parties ». Bien qu'elles soient tenues de « [prendre] en compte les dispositions pertinentes de la ... Convention » lorsqu'elles interprètent et appliquent d'autres traités auxquels elles sont parties ou lorsqu'elles prennent d'autres obligations internationales, il est stipulé que « [r]ien dans la présente Convention ne peut être interprété comme modifiant les droits et obligations des Parties au titre d'autres traités auxquels elles sont parties ». L'épisode est néanmoins l'un des meilleurs exemples de la manière dont les problèmes de cohérence sont susceptibles de conduire à des conflits de droit caractérisés.

### *L'Organisation mondiale de la santé*

Les relations entre l'OMC et l'OMS sont particulièrement complexes en raison du nombre de questions sur lesquelles leurs compétences se chevauchent. L'une d'elles est le commerce des biens et services médicaux et celui des marchandises réputées dangereuses pour la santé humaine. Dans chaque cas, les discussions qui ont lieu à l'OMC sont plus axées sur les aspects économiques que sur les aspects de santé publique, tandis que les priorités sont inversées dans les discussions à l'OMS.

Pour éviter des problèmes de cohérence, les organisations internationales peuvent faire en sorte que leurs secrétariats communiquent entre eux pendant la phase de rédaction de nouveaux accords. C'est dans cet esprit que le Directeur général adjoint de l'OMC, Alejandro Jara (voir l'appendice biographique, page 616), a rencontré en octobre 2009 des fonctionnaires de l'OMS, au moment où leur institution travaillait sur des recommandations concernant les maladies non transmissibles. « Je viens en paix », leur a dit M. Jara, avant de leur expliquer qu'il était là précisément pour les aider à éviter les difficultés.<sup>25</sup> Après avoir examiné un projet de

texte en cours d'élaboration, il a expliqué que la formulation des dispositions en « termes commerciaux » permettrait d'éviter, dans l'avenir, d'éventuels problèmes de cohérence et des contestations juridiques devant l'Organe de règlement des différends. Par exemple, l'emploi de termes en rapport avec les exceptions générales du GATT permettrait de « protéger » les dispositions de leur accord. Cela supposait l'utilisation de termes analogues à ceux du texte introductif de l'article XX du GATT, qui dispose que des exceptions peuvent être prévues pour les mesures nécessaires à la protection de la santé et de la sécurité des personnes (entre autres) « [s]ous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international ». Une telle formulation, a expliqué M. Jara, indiquerait aux responsables du commerce au sein des gouvernements nationaux et des organisations internationales que l'accord a été conçu pour coexister avec les règles commerciales pertinentes. Ce conseil a permis au secrétariat de l'OMS de rédiger des projets d'accords dans des domaines liés au commerce.

Ces consultations entre secrétariats ont eu lieu à un moment où l'OMS était en train d'élaborer ou de mettre en œuvre plusieurs instruments susceptibles d'avoir des implications pour le commerce, notamment la Stratégie mondiale pour l'alimentation, l'exercice physique et la santé (2004), la Convention-cadre pour la lutte antitabac (2005), le Plan d'action 2008-2013 pour la Stratégie mondiale de lutte contre les maladies non transmissibles (2008) et la Stratégie mondiale visant à réduire l'usage nocif de l'alcool (2010). Les termes utilisés dans ce dernier instrument sont un exemple de la façon dont on peut concilier les intérêts potentiellement contradictoires de la santé publique et des marchés ouverts. Une section de la Stratégie de l'OMS contre l'alcool note que « les mesures ... visant à réduire l'usage nocif de l'alcool sont parfois jugées contradictoires avec d'autres aspirations comme le libre-échange ou le choix des consommateurs et peuvent être perçues comme nuisant aux intérêts économiques et diminuant les recettes de l'État » (OMS, 2010 : 7). Tout en reconnaissant que les responsables politiques « ont pour tâche difficile d'accorder suffisamment d'importance à la promotion et à la protection de la santé tout en tenant compte d'autres visées, obligations – y compris les obligations juridiques internationales – et intérêts », le texte poursuit en disant que :

les accords commerciaux internationaux reconnaissent généralement le droit des pays de prendre des mesures pour protéger la santé de leur population, pour autant que celles-ci ne soient pas appliquées d'une façon qui constituerait un moyen d'imposer des discriminations arbitraires ou injustifiables ou des entraves déguisées au commerce. Sous ce rapport, les initiatives prises aux niveaux national, régional et international doivent tenir compte des conséquences de l'usage nocif de l'alcool.

Il subsiste néanmoins un risque de conflit entre le droit et les politiques des deux organisations. La différence de point de vue est apparente dans un domaine où les règles de l'OMC sont plus restrictives que ne le voudraient les principes de l'OMS (celui des produits pharmaceutiques) et dans un autre où les règles de l'OMS peuvent aboutir à des restrictions qui ne sont guère compatibles avec les principes de l'OMC (celui du tabac).

Le respect des droits de propriété intellectuelle pour les produits pharmaceutiques est l'une des questions les plus controversées du point de vue du commerce, comme cela est expliqué au chapitre 10. Du point de vue de la santé publique, le compromis qu'implique le strict respect des brevets consiste à trouver un équilibre entre deux résultats souhaitables mais quelque peu contradictoires. Les médicaments existants seraient sans doute moins chers si les brevets n'étaient pas respectés, mais la suppression de cette protection supprimerait aussi les perspectives de profits qui incitent à développer de nouveaux médicaments. Consciente de ce compromis, l'OMS soutient l'équilibre trouvé dans l'Accord sur les ADPIC tel que modifié par la Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique. Elle s'est rangée avec circonspection à cet avis dans sa Stratégie et plan d'action mondiaux pour la santé publique, l'innovation et la propriété intellectuelle de 2008<sup>26</sup>, dans laquelle elle affirme qu'« [i] est indispensable de renforcer la capacité d'innovation ainsi que la capacité des pays en développement de gérer et appliquer les droits de propriété intellectuelle », faisant observer que cela pourrait être obtenu en partie en se prévalant « pleinement des dispositions de l'Accord sur les ADPIC et des instruments liés à cet accord qui ménagent des flexibilités permettant de prendre des mesures pour protéger la santé publique ».

Le commerce du tabac est un domaine dans lequel la cohérence entre les principes de l'OMS et ceux de l'OMC risquent d'être de plus en plus mise à l'épreuve. En 2005, l'OMS a approuvé une Convention-cadre pour la lutte antitabac et, en 2012, elle a adopté provisoirement le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac. Ces deux instruments et le plaidoyer de l'OMS en faveur de l'adoption de lois nationales restrictives ont un rapport avec les questions abordées dans plusieurs différends soumis à l'OMC : *États-Unis – Mesures affectant la production et la vente de cigarettes aux clous de girofle* (procédure engagée en 2010) et *Australie – Certaines mesures concernant les marques de fabrique ou de commerce, les indications géographiques et autres prescriptions en matière d'emballage neutre applicables aux produits du tabac et à leur emballage* (procédure engagée en 2012). Dans ce cas, il s'agit de lois nationales, inspirées par les principes de l'OMS concernant le commerce et la santé publique mais contestées devant l'OMC. Dans la première de ces affaires, les États-Unis ont perdu car il a été constaté qu'ils traitaient plus favorablement les cigarettes mentholées produites dans le pays alors qu'ils interdisaient l'importation de cigarettes aux clous de girofle identiques ou similaires, et ils ont été contraints de mettre leurs lois en conformité avec leurs obligations dans le cadre de l'OMC. Au moment de la rédaction du présent ouvrage, aucune décision n'avait été rendue dans le deuxième différend.

L'OMC et l'OMS ont lancé ensemble une initiative, conjointement avec la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation mondiale de la santé animale, appelée Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF). Cette initiative vise à aider les pays en développement à établir et à mettre en œuvre des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), afin de garantir la protection de la santé et de faciliter le développement du commerce ; le STDF a en outre pour but de servir de cadre à la coordination et au partage d'informations en matière d'assistance technique dans le domaine SPS. Par ailleurs, l'OMC participe en tant qu'observateur au Groupe de travail

intergouvernemental sur la santé publique, l'innovation et la propriété intellectuelle de l'OMS, ainsi qu'à son Groupe spécial international anticontrefaçon de produits médicaux (IMPACT).

### *L'Organisation de coopération et de développement économiques*

Au début des années 1960, lorsque l'OCDE a cessé d'être l'administrateur du Plan Marshall pour devenir un forum permanent de pays développés, ses pays membres étaient les mêmes que ceux qui dominaient au GATT. Les pays en développement n'étaient pas très actifs dans le cadre du GATT, où ceux qui avaient le statut de partie contractante avaient essentiellement des objectifs défensifs, et aucun n'était membre de l'OCDE. Les deux organisations ont évolué depuis lors, et le nombre de leurs membres a augmenté. Actuellement, cinq membres de l'OCDE – le Chili, Israël, le Mexique, la République de Corée et la Turquie – continuent de revendiquer le statut de pays en développement à l'OMC. Malgré ces changements, la répartition des tâches entre l'OCDE et l'OMC reste quasiment la même: l'OCDE est principalement une institution de recherche qui sert de temps en temps de forum de négociation entre ses membres, et l'OMC est une enceinte de négociation mais mène aussi quelques activités de recherche.

Au temps du GATT, on pensait que l'OCDE pourrait être un forum de négociation plus actif. Depuis le Code de la libération des opérations invisibles courantes négocié dans les années 1960 jusqu'aux accords ultérieurs sur les subventions dans le domaine de la construction navale et sur la corruption active, l'institution a été le siège de négociations qui ont permis aux pays développés de conclure des accords sur des sujets qui, pour une raison ou pour une autre, n'étaient pas abordés dans les pourparlers du GATT. Son rôle est toutefois plus limité depuis la création de l'OMC, la seule négociation importante engagée depuis 1994 s'étant soldée par un échec.

En matière de négociations, le rôle de l'OCDE et celui du GATT/de l'OMC sont plus complémentaires que concurrentiels, les succès les plus notables ayant été obtenus lorsque les membres ont su tirer profit des atouts respectifs des deux institutions. L'avantage comparatif de l'OCDE réside dans l'analyse des problèmes et l'examen des options de négociations, son personnel et ses ressources analytiques étant nettement plus importants en nombre que ceux dont dispose l'OMC en interne. En 2012, l'OCDE comptait était près de quatre fois plus d'employés que l'OMC. Et, alors que des centaines de fonctionnaires de l'OCDE se consacrent à la recherche d'une manière ou d'une autre dont beaucoup dans le domaine du commerce (et plus encore dans les domaines liés au commerce), les chercheurs (par opposition aux statisticiens) de la Division de la recherche économique et des statistiques de l'OMC n'ont jamais été plus d'une douzaine. Toutefois, en tant que forum de négociation, l'OCDE a deux désavantages par rapport à l'OMC. Premièrement, sa composition est loin d'être aussi large que celle de l'OMC. Bien que les 34 pays qui en étaient membres en 2012 représentent la plupart des économies industrialisées du globe, la majorité des pays en développement sont encore exclus du groupe.<sup>27</sup> Deuxièmement, l'OCDE n'a rien de comparable à l'Organe de règlement des différends de l'OMC, et n'est donc pas en mesure de faire respecter les accords conclus par ses membres comme le fait couramment l'OMC.<sup>28</sup>

L'Accord relatif aux marchés publics (AMP) du Tokyo Round offre un exemple de collaboration fructueuse entre le GATT et l'OCDE. Cet accord n'a pas été négocié dans le cadre de l'OCDE, mais celle-ci a joué un rôle important dans l'examen de la question et des options avant que les négociations ne s'engagent pour de bon. Il ne fait aucun doute que les négociations n'ont abouti qu'après leur transfert de l'OCDE au GATT. Blank et Marceau (2006 : 27) soutiennent même qu'elles *n'auraient pas pu* aboutir sans ce transfert, en raison des avantages qu'avait le GATT par rapport à l'OCDE en tant que forum de négociation :

Il n'y aurait pas eu d'accord international sur les marchés publics si les négociations n'avaient pas été transférées de Paris à Genève. Par principe, il n'aurait pas été possible de conclure un tel accord sans prévoir des droits pour les pays en développement (bien que leur participation ait finalement été très faible). En outre, un tel accord nécessitait un mécanisme de règlement des différends pour en assurer la mise en œuvre et l'évolution, et ce type de mécanisme n'existe pas à l'OCDE. Enfin, seules des négociations multilatérales et horizontales permettaient de trouver un accord sur des listes et des seuils minimums.

Heydon (2011) a fait une observation analogue à propos de la contribution de l'OCDE à l'élaboration d'un Cadre conceptuel pour le commerce des services, produit de plusieurs années de consultations au Comité du commerce de l'OCDE.<sup>29</sup> Rédigé à l'origine en 1985, ce cadre a créé en grande partie la structure de ce qui allait devenir l'AGCS. L'OCDE « a été l'instance où les idées et les principes de négociation ont pu être échangés et développés, puis partagés avec le GATT », indique Heydon (2011 : 234), « mais le véritable processus de négociation a été mené à Genève, et non à Paris ». La mise au point du Mécanisme d'examen des politiques commerciales est une autre idée que l'OCDE a aidé à formuler avant de la transmettre aux négociateurs du Cycle d'Uruguay, mais dans ce cas, l'OCDE n'était pas la seule institution qui ait préconisé une certaine forme de surveillance des mesures commerciales des pays, ou la communication d'informations sur ces mesures (voir le chapitre 8).

Si l'expérience du cadre conceptuel avant le Cycle d'Uruguay peut être considérée comme un demi-succès, les négociations menées après le Cycle sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) peuvent être qualifiées de demi-échec. À la différence des exemples cités ci-dessus, les négociations sur l'AMI se sont déroulées dans le cadre de l'OCDE, qui cette fois n'a pas fait office de simple groupe de réflexion apportant un soutien. Le but était de produire un accord d'investissement qui compléterait ou même remplacerait les accords bilatéraux négociés depuis des décennies par les membres de l'OCDE et d'autres pays et aussi de liquider ce que beaucoup considéraient comme le chantier inachevé du Cycle d'Uruguay. L'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC) était l'un des plus faibles instruments issus de ces négociations car il interdisait simplement l'utilisation de certaines prescriptions concernant les investissements au lieu d'être un accord à part entière régissant la relation entre le commerce et l'investissement. Engagées juste un an après la fin du Cycle d'Uruguay, les négociations sur l'AMI dans le cadre de l'OCDE visaient à aller plus loin que l'Accord sur les MIC. Elles se sont poursuivies pendant trois ans

avant de s'effondrer en 1998. Les participants avaient espéré aboutir à un traité contraignant qui serait ouvert aussi bien aux membres de l'OCDE qu'aux non-membres et, à cette fin, huit pays en développement avaient pris part aux discussions. Paradoxalement, les divergences entre les membres de l'OCDE sur des points comme les exceptions pour la sécurité et la culture ont été au moins aussi importantes que les divergences entre pays industrialisés et pays en développement. « L'AMI a échoué en raison d'un manque de volonté politique pour aborder le fond de la négociation et de la réduction des ambitions au point que le jeu n'en valait plus la chandelle », souligne Heydon (2011 : 231), « et non parce que l'OCDE manquait de crédibilité en tant que forum de négociation ». Il faut cependant noter que l'initiative dans laquelle l'OCDE a essuyé son plus grand échec est aussi celle dans laquelle ses membres ont déployé le plus d'efforts pour passer de la recherche à la négociation.

L'OCDE continue d'effectuer des recherches sur des questions qui intéressent directement ou indirectement l'OMC. Par exemple elle a lancé en 2011 l'Initiative de collaboration internationale sur le commerce et l'emploi (ICICE) de concert avec l'OMC, l'OIT et sept autres institutions mondiales et régionales, pour tenter de mieux comprendre l'interaction entre le commerce et l'emploi, pour encourager la discussion sur cette question et pour parvenir à des conclusions utiles pour les décideurs. L'OCDE et l'OMC ont également collaboré sur l'initiative « Fabriqué dans le monde », dont il est question au chapitre 15. L'OCDE est active dans d'autres domaines qui font l'objet de négociations à l'OMC, comme les subventions agricoles ou le commerce des services.

### ***L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle***

L'OMPI et en un sens l'une des plus anciennes organisations internationales ayant un lien avec le commerce, et pourtant ses relations avec l'OMC sont des plus récentes. L'un des traités qu'administre l'OMPI est la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, qui a été adoptée en 1883 pour être incorporée dans le droit de l'OMC 111 ans plus tard, par le biais de l'Accord sur les ADPIC. Certaines des règles de l'OMPI ont donc été édictées avant la création de la plupart des autres organisations internationales.<sup>30</sup> L'OMPI est elle-même une institution assez récente puisqu'elle a été créée en 1970 et qu'elle est devenue une institution spécialisée des Nations Unies en 1974. Ses relations avec l'OMC ont pris de l'importance lorsque l'Accord sur les ADPIC est entré en vigueur en 1995.

La coopération entre l'OMC et l'OMPI est particulièrement étroite et c'est l'exemple le plus notable d'incorporation du droit d'une autre organisation dans les Accords de l'OMC. À la fin de 1995, les deux institutions ont signé un accord de coopération pour la fourniture d'une assistance technique aux membres<sup>31</sup>, puis elles ont lancé des initiatives communes pour aider les pays en développement et les pays les moins avancés à respecter les échéances de 2000 et 2006, respectivement, pour la mise en œuvre de l'Accord sur les ADPIC. Un expert a observé que, bien que les termes de l'accord de coopération aient été « formulés de manière diplomatique comme il convient entre deux organisations intergouvernementales égales », ce document et les initiatives qui ont suivi « marquaient la reconnaissance *de facto* de l'expérience plus ancienne et plus longue et de la plus grande capacité du programme de soutien de l'OMPI en faveur des pays en développement » (Yu, 2011 : 126).

## Représentation et relations avec les autres parties prenantes

Bien que l'OMC soit formellement une organisation intergouvernementale, au sein de laquelle, selon certains Membres, seuls les gouvernements devraient avoir un rôle à jouer dans les délibérations et la prise de décisions, elle a ouvert ses portes aux acteurs non étatiques beaucoup plus que son prédécesseur le GATT. Elle l'a fait en partie pour remédier à l'image négative qu'elle avait auprès du public au tournant du siècle, en particulier après la Conférence ministérielle de Seattle en 1999, mais cela reste un sujet de désaccord entre les pays développés et les pays en développement.

### Transparence

L'heureuse coïncidence qui a fait que l'OMC a été créée au moment de l'essor rapide d'Internet a permis à la nouvelle institution de rendre ses accords, ses délibérations et ses études plus transparents, comme l'intention en avait été exprimée. Au milieu de 1996, le Conseil général a adopté les Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC. Cette décision, adoptée en même temps que les lignes directrices examinées plus loin concernant les rapports avec les ONG, s'appliquait rétroactivement à tous les documents de l'OMC distribués après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. D'une manière générale, elle disposait que « [l]es documents ... dans n'importe quelle série de documents de l'OMC fer[ai]ent l'objet d'une distribution non restreinte, à l'exception des documents indiqués dans » un appendice de la décision ; ces exceptions seraient mises en distribution générale ultérieurement. Les exceptions comprenaient les documents de travail de toutes les séries (qui devaient être mis en distribution générale lors de l'adoption du rapport), les documents de la série SECRET/- (c'est-à-dire les documents relatifs à la modification ou au retrait de concessions au titre de l'article XXVIII du GATT de 1994), les comptes rendus des réunions de tous les organes de l'OMC (dont la mise en distribution générale serait étudiée six mois après la date de leur distribution)<sup>32</sup> et les documents relatifs aux groupes de travail des accessions (qui devaient être mis en distribution générale lors de l'adoption du rapport du groupe de travail).<sup>33</sup>

Ces lignes directrices ont été remplacées en 2002<sup>34</sup> par des procédures révisées, qui sont toujours en vigueur et qui concernent tous les documents publiés depuis leur entrée en vigueur. Elles disposent qu'en règle générale, « [t]ous les documents officiels de l'OMC [font] l'objet d'une distribution non restreinte »<sup>35</sup>, et prévoient cinq exceptions à cette règle générale, qui sont résumées dans l'encadré 5.2. Les procédures disposent enfin que la traduction des documents dans les trois langues officielles de l'OMC (anglais, espagnol et français) doit être achevée dans les meilleurs délais et qu'une fois traduits, « tous les documents officiels de l'OMC qui ne font pas l'objet d'une distribution restreinte [sont] mis à disposition sur le site Web de l'OMC afin de faciliter leur diffusion auprès du public ».

En fait, les documents de l'OMC ne sont pas tous publiés. Les documents « JOB », documents non officiels de l'OMC dont la distribution est habituellement restreinte, constituent une exception de plus en plus importante à la règle générale. En outre, les communications entre membres sont généralement confidentielles. Cette catégorie comprend les « notes informelles », c'est-à-dire des



propositions qu'un membre fait circuler de manière informelle avant de décider d'aborder, ou non, la question de manière ouverte. De même, les « documents de séance » sont distribués uniquement dans les salles de réunion et ne sont pas officiellement enregistrés, diffusés ou publiés. Les demandes et les offres échangées par les membres dans le cadre de négociations au titre de l'AGCS ont une particularité : les demandes sont considérées comme des documents confidentiels qui ne doivent jamais être rendus publics – ce qui n'a pas empêché les fuites (voir le chapitre 9) – mais les offres faites en retour ne font l'objet d'une distribution restreinte qu'à titre temporaire.

### **Encadré 5.2. Règles de mise en distribution générale des documents de l'OMC**

*Texte tiré des Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC, document de l'OMC WT/L/452, 16 mai 2002.*

Il y a cinq exceptions à la règle générale selon laquelle les documents ne font pas l'objet d'une distribution restreinte.

- (a) Tout Membre pourra présenter un document en tant que document à mettre en distribution restreinte, lequel sera automatiquement mis en distribution générale après qu'il aura été examiné pour la première fois par l'organe pertinent ou 60 jours après la date de distribution, la date retenue étant la plus rapprochée, sauf demande à l'effet contraire de la part de ce Membre. Dans ce dernier cas, le document pourra continuer de faire l'objet d'une distribution restreinte pendant de nouvelles périodes de 30 jours, sous réserve que ce Membre renouvelle chaque fois sa demande avant l'expiration du délai de 30 jours. Le Secrétariat rappellera ces délais aux Membres et mettra le document en distribution générale après avoir reçu des instructions écrites. Tout document peut être mis en distribution générale à n'importe quel moment au cours de la période pendant laquelle il fait l'objet d'une distribution restreinte si le Membre concerné en fait la demande.
- (b) Lorsqu'il demandera au Secrétariat d'établir un document, tout organe de l'OMC décidera si celui-ci fera l'objet d'une distribution restreinte ou non restreinte. Les documents faisant l'objet d'une distribution restreinte seront automatiquement mis en distribution générale 60 jours après la date de distribution, sauf demande à l'effet contraire de la part d'un Membre. Dans ce dernier cas, le document continuera de faire l'objet d'une distribution restreinte pendant une autre période de 30 jours, après quoi il sera mis en distribution générale.
- (c) Les comptes rendus des réunions (y compris les procès-verbaux, les rapports et les notes) feront l'objet d'une distribution restreinte et seront automatiquement mis en distribution générale 45 jours après la date de distribution.
- (d) Les documents se rapportant à la modification ou à la renégociation des concessions ou des engagements spécifiques conformément à l'article XXVIII du GATT de 1994 ou à l'article XXI de l'AGCS respectivement feront l'objet d'une distribution restreinte et seront automatiquement mis en distribution générale dès que les changements ainsi apportés aux listes auront été certifiés.
- (e) Les documents se rapportant aux groupes de travail des accessions feront l'objet d'une distribution restreinte et seront automatiquement mis en distribution générale dès que le rapport du groupe de travail aura été adopté.

### Organisations non gouvernementales

La reconnaissance des ONG<sup>36</sup> en tant qu'acteurs sur la scène internationale est antérieure à l'OMC et même au GATT. L'article 71 de la Charte des Nations Unies autorisait le Conseil économique et social à «prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent des questions relevant de sa compétence». De même, la Charte de La Havane pour l'OIC prévoyait des consultations avec les ONG et précisait, à l'article 87.2 : «L'Organisation pourra conclure les arrangements propres à faciliter les consultations et la coopération avec les organisations non gouvernementales intéressées à des questions relevant de la présente Charte.» Cette disposition a conduit la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce (ICITO) à engager des travaux en vue de l'établissement de relations formelles entre l'OIC et les ONG, notamment en rédigeant des notes à ce sujet à l'intention des membres et en identifiant les candidats possibles (Chambre de commerce internationale, Association internationale pour la protection de la propriété industrielle, Fédération syndicale mondiale, entre autres).<sup>37</sup> Ces efforts sont restés sans suite du fait de l'échec de l'OIC. Comme aucune disposition de ce genre ne figurait dans le GATT de 1947, hormis la mention d'un vague lien entre les dispositions relatives au règlement des différends et le Conseil économique et social de l'ONU<sup>38</sup>, le GATT n'a jamais établi de relations formelles avec les ONG. Il a cependant eu des échanges informels et ponctuels avec certaines d'entre elles, notamment dans ses dernières années. Les ONG n'ont jamais eu directement accès aux réunions.

Les Membres de l'OMC ont reconsidéré la question pendant la transition entre le GATT et l'OMC et dans les premières années de la nouvelle institution. L'Accord sur l'OMC parle beaucoup plus explicitement des ONG que le GATT de 1947, mais les dispositions en question laissent encore une marge de manœuvre et d'interprétation considérable. Les rédacteurs de l'Accord préféraient manifestement traiter directement avec les autres organisations internationales plutôt qu'avec les ONG. Alors que l'article V:1 dispose que le Conseil général «conclura des arrangements appropriés pour assurer une coopération efficace avec les autres organisations intergouvernementales qui ont des fonctions en rapport avec celles de l'OMC», l'article V:2 indique simplement qu'il «pourra 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» (pas d'italique dans l'original).

Comme leurs prédécesseurs l'avaient fait au milieu des années 1940, les membres du GATT, pendant la transition vers l'OMC, ont demandé au Secrétariat de leur faire rapport sur la pratique des autres organisations internationales. Dans son rapport, remis en 1994, le Secrétariat a fait observer que «[l]es ONG n'ont pas le statut de négociateur lors des conférences des Nations Unies ou des travaux préparatoires» mais qu'elles «peuvent être autorisées à prendre brièvement la parole en séance plénière au cours des réunions préparatoires, sur décision du Président, et peuvent présenter, à leurs frais, des exposés écrits au cours de ces réunions». Lors des conférences des Nations Unies, leur rôle «se limite le plus souvent à celui d'un observateur en séance plénière, mais elles peuvent être autorisées, officiellement ou de façon informelle ... à assister en tant qu'observateur également aux travaux des organes subsidiaires de la conférence, y compris les groupes de négociation».<sup>39</sup> Le rapport décrivait en outre les différentes formes de relations entre les ONG et les autres organisations, dont certaines avaient établi des liens plus formels que ne l'avait fait le GATT jusqu'alors.

Les dispositions de l'Accord sur l'OMC ont été étoffées vers le milieu de l'année 1996, lorsque les Membres de l'OMC ont adopté de nouvelles Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales.<sup>40</sup> Ces lignes directrices prévoyaient que pour « accroître la transparence, les Membres fer[ai]ent en sorte que l'information sur les activités de l'OMC s'amplifie, notamment en donnant accès à des documents qui seraient mis en distribution générale plus rapidement que par le passé, » et que l'interaction du Secrétariat avec les ONG –

devrait être développée par différents moyens, *entre autres* l'organisation *ponctuelle* de symposiums sur des questions spécifiques en rapport avec l'OMC, des arrangements informels qui permettraient de recevoir les renseignements que les ONG souhaiteraient mettre à la disposition des délégations intéressées pour consultation et le maintien de la pratique antérieure consistant à répondre aux demandes de renseignements d'ordre général et de séances d'information sur l'OMC.

Les lignes directrices reconnaissaient que « de l'avis général » des membres, « il ne ser[ait] pas possible de faire participer directement les ONG aux travaux de l'OMC ni à ses réunions ». Elles suggéraient néanmoins que la consultation et la coopération pouvaient être assurées « par des processus appropriés au niveau national, où réside la responsabilité première de tenir compte des différents éléments d'intérêt public qui influent sur l'élaboration de la politique commerciale ».

Les lignes directrices ne permettaient pas la participation des ONG autant qu'auraient pu l'autoriser les instruments juridiques de l'OMC. « Bien que la base juridique dans l'Accord sur l'OMC soit suffisamment large pour permettre » la participation directe des ONG aux activités des organes de l'OMC, selon Van den Bossche (2009 : 314), « les ONG n'ont obtenu un statut consultatif dans aucun des organes de l'OMC ». Elles ont cependant beaucoup d'autres possibilités d'interaction avec les Membres de l'OMC et le Secrétariat, comme les colloques et forums publics sur des questions relatives à l'OMC, les réunions d'information informelles, les échanges de renseignements, le Conseil consultatif informel pour les ONG et la participation au règlement des différends en tant qu'experts ou amis de la cour. Depuis mai 2008, le Secrétariat permet aux représentants des ONG de Genève et la région d'accéder au bâtiment de l'OMC dans le but d'améliorer la transparence et de favoriser des relations de travail plus étroites avec les ONG locales. Au début de 2013, le Secrétariat avait délivré 59 badges d'accès aux représentants de 23 organisations. Les badges sont valables un an et permettent d'entrer dans le Centre William Rappard sans avoir à s'enregistrer ou à prendre rendez-vous.

Certaines propositions visent à accroître le rôle des ONG à l'OMC. Lacarte (2005 : 449) et d'autres ont préconisé la création d'un comité consultatif économique et social auprès de l'OMC qui « permettrait à la société civile de contribuer au développement du commerce mondial et de ses relations avec d'autres domaines d'action ». La fonction de ce comité serait limitée et « les propositions qu'il ferait ne seraient certainement que des propositions, c'est-à-dire que les Membres les examineraient si et quand ils le jugent opportun » (*Ibid.*).

Les controverses incessantes sur le rôle des ONG dans les délibérations de l'OMC sont en partie une manifestation du clivage entre les pays en développement et les pays développés. Alors que ces derniers demandent souvent que l'institution soit plus ouverte aux ONG, les pays en développement s'y opposent généralement. « Cette profonde résistance aux propositions visant à rendre l'institution plus réactive et plus responsable devant la communauté mondiale n'est pas, au premier chef, le produit d'une impulsion antidémocratique », affirme McGrew (1999 : 200). Il l'attribue plutôt à la « crainte raisonnable qu'une OMC plus ouverte à l'influence des intérêts privés et des ONG soit davantage dominée par les pays occidentaux » et qu'une « OMC « démocratique » puisse légiférer en faveur de l'application mondiale des normes occidentales, dans le domaine de l'environnement comme dans le domaine social, ce qui réduirait les avantages concurrentiels des économies en développement ».

Ce sentiment concerne certaines ONG plus que d'autres. Pérez-Esteve (2010) a publié les résultats de deux enquêtes réalisées auprès d'ONG. La majorité des organisations interrogées ont désigné le commerce et l'environnement comme leur principal centre d'intérêt, bien que quatre autres domaines – commerce et développement, commerce des services, sécurité alimentaire et agriculture – se soient disputés la seconde place. Les résultats concernant le forum privilégié par les ONG sont encore plus intéressantes, celles-ci estimant que « c'est au niveau multilatéral qu'elles réussissent le mieux à influencer les politiques commerciales, et immédiatement après au niveau national » (*Ibid.* : 302). Le forum le moins apprécié est celui des accords commerciaux préférentiels (ACPr) :

Les ONG estiment que le processus de prise de décisions à l'OMC favorise les intérêts divers des pays en développement d'une manière plus cohérente que le processus des ACPr, où une forte pression est exercée sur le participant le plus faible. Elles considèrent aussi que la négociation d'ACPr est plus secrète et, de ce fait, réduit les possibilités d'atteindre un public intéressé. De plus, elles notent que l'administration des multiples ACPr au niveau mondial est devenue très complexe et qu'un cadre multilatéral est probablement plus complet (*Ibid.*).

Selon Pérez-Esteve (2010 : 285), « les organisations professionnelles sont de loin celles qui ont cherché le plus activement à influencer la formulation des politiques commerciales au niveau multilatéral depuis la création du GATT en 1947 ». L'une de ces organisations est le Dialogue économique transatlantique, groupe qui rassemble les PDG d'entreprises américaines et européennes dans le but de coordonner les activités sur les questions commerciales et réglementaires. Convoqué pour la première fois en 1995 par le Département du commerce des États-Unis et par la Commission européenne, il sert de cadre au dialogue officiel entre les chefs d'entreprises, les Secrétaire de cabinet américains et les Commissaires européens.

Il ne fait aucun doute que les ONG représentant les intérêts des entreprises sont généralement mieux organisées et mieux financées dans les pays développés que dans les pays en développement, mais il y a aussi des ONG implantées dans des pays développés qui défendent des positions favorables aux pays en développement. C'est le cas, par exemple, de

Health Action International, d'Oxfam, de Médecins sans frontières et d'autres ONG qui ont aidé les pays en développement à recentrer le débat sur les brevets pharmaceutiques pour en faire une question de santé publique et non une question de droits de propriété intellectuelle au sens strict (voir Odell et Sell, 2006). Les ONG et les gouvernements ont aussi appris à jouer le jeu à deux niveaux des négociations commerciales modernes, qui exige souvent un assouplissement des barrières autrefois rigides qui empêchaient la société civile d'un pays de traiter directement avec le gouvernement d'un autre pays ou pour son compte. Nonobstant ces exceptions d'ordre tactique, en règle générale les pays en développement sont plus circonspects à l'égard des ONG que les pays industrialisés.

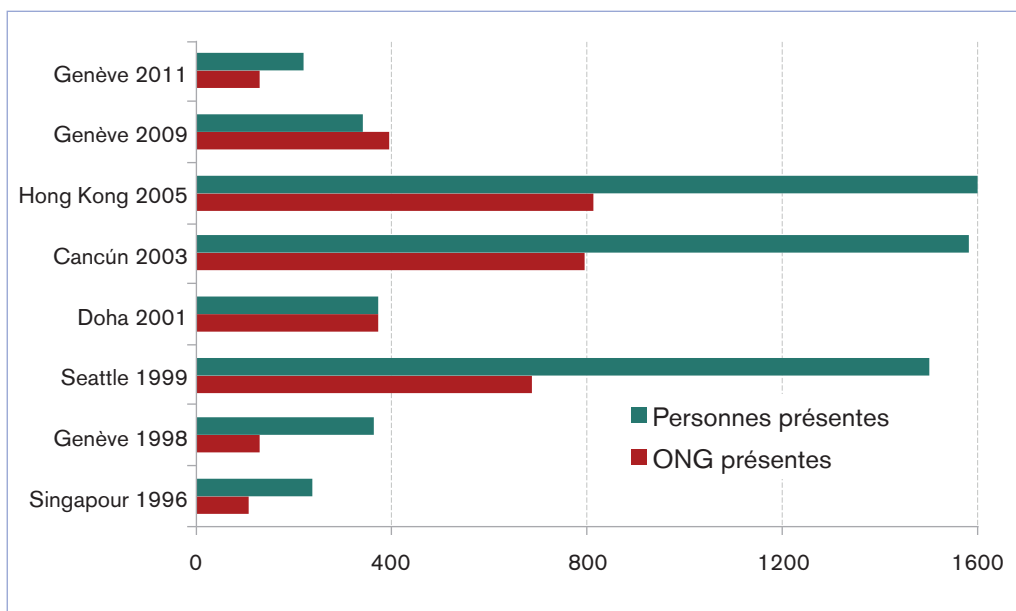
### ***ONG, conférences ministérielles et règlement des différends***

Les ONG ne peuvent pas participer directement aux délibérations des Conférences ministérielles, mais cela ne les empêche pas de tenter d'exercer une certaine influence sur les négociations au moyen d'activités allant des séminaires organisés dans des salles de conférence voisines aux manifestations de rue. Dans toutes les Conférences ministérielles de l'OMC, les ONG ont été autorisées à assister aux séances plénières officielles (qui sont essentiellement protocolaires et portent rarement sur le fond) et à participer à certaines activités organisées pour l'occasion (voir la figure 5.1).

À l'exception de la Conférence ministérielle de Doha en 2001, où les installations étaient limitées et où la participation avait été réduite par souci de sécurité, chaque Conférence ministérielle entre 1996 et 2005 a vu augmenter le nombre d'ONG accréditées (159 en 1996 et 1 596 en 2005) et présentes (108 en 1996 et 812 en 2005). Mais la tendance s'est nettement inversée en 2009 et 2011, sans doute parce que le Cycle de Doha était en perte de vitesse et qu'il était moins probable que les conférences traitent de questions intéressant les ONG.

La question de la participation des ONG aux procédures de règlement des différends est un sujet plus sensible. L'article 13 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends dispose que chaque groupe spécial a «le droit de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié des renseignements et des avis techniques». De plus, en 1998, l'Organe d'appel chargé de l'affaire *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevette*, a rendu une décision selon laquelle les groupes spéciaux sont libres de prendre en considération ou de rejeter les mémoires d'*amici curiae*. Dans cette affaire, les États-Unis avaient joint à leur communication des documents présentés par différentes ONG, dont le Earth Island Institute, le Centre pour le droit environnemental international et le Philippine Ecological Network. Les autres parties au différend ont fait objection, mais l'Organe d'appel a statué que «le fait de joindre une intervention ou d'autres documents à la communication de l'appelant ou de l'intimé, quelle que soit leur source ou la manière dont ils ont été communiqués, fait que ces documents sont du moins à première vue partie intégrante de la communication du participant».<sup>41</sup> Allant plus loin encore, l'Organe d'appel a estimé non seulement qu'un groupe spécial pouvait prendre en considération un mémoire d'*amici curiae* joint à la communication d'une partie, mais aussi que des pièces non demandées pouvaient être acceptées :

**Figure 5.1.** Participation des ONG et de leurs représentants aux Conférences ministérielles de l'OMC, 1996-2011



Sources: Les données pour les six premières Conférences ministérielles proviennent de Van den Bossche (2009 : 322) ; les données pour les Conférences ministérielles de 2009 et 2011 proviennent du Secrétariat de l'OMC.

Notes: Les chiffres de la participation à la Conférence ministérielle de 1999 sont approximatifs.

Un groupe spécial a le pouvoir discrétionnaire soit d'accepter et de prendre en compte soit de rejeter les renseignements ou avis qui lui ont été communiqués, qu'il les ait ou non demandés. Le fait qu'un groupe spécial peut *motu proprio* avoir été à l'origine de la demande de renseignements n'oblige pas, en soi, le groupe spécial à accepter et à prendre en compte les renseignements qui sont effectivement présentés. L'étendue du pouvoir conféré aux groupes spéciaux pour ce qui est de définir les processus d'établissement des faits et d'interprétation juridique montre clairement qu'un groupe spécial ne sera pas inondé, pour ainsi dire, de pièces non demandées, à moins qu'il n'accepte d'être ainsi inondé.<sup>42</sup>

C'était là une autre question qui divise les pays développés et les pays en développement. Alors que les pays développés préconisent un système plus transparent dans lequel les procédures seraient ouvertes au public et qui fixerait des lignes directrices plus strictes concernant la prise en compte des mémoires d'*amici curiae*, de nombreux pays en développement sont « préoccupés par le fait que la présentation directe de communications par des tiers (ONG et associations d'entreprises) aux groupes spéciaux ou à l'Organe d'appel risquent d'affaiblir le caractère intergouvernemental de l'OMC » (Mshomba, 2009 : 69).

Ces divergences se manifestent aussi à propos de l'ouverture au public des réunions des groupes spéciaux. En septembre et octobre 2006, le groupe spécial chargé des affaires jumelles *Canada – Maintien de la suspension* et *États-Unis – Maintien de la suspension* a fait droit à la demande des parties (Canada, États-Unis et Union européenne) de permettre la diffusion simultanée en circuit fermé de deux de ses réunions. Les audiences n'étaient pas diffusées sur le Web, ni à la télévision et n'étaient même pas enregistrées, mais elles étaient transmises sur un écran dans une autre salle, où les 200 premières personnes qui avaient obtenu une autorisation pouvaient les visionner. « Bien que les ONG aient souvent demandé une plus grande transparence des procédures de règlement des différends », observe Van den Bossche (2009 : 329) avec ironie, « peu d'entre elles y ont réellement « assisté » et l'enthousiasme de celles qui l'ont fait s'est rapidement émoussé (une fois passé l'attrait de la nouveauté) ». Des dispositions analogues ont été prises dans quelques affaires ultérieures, mais la grande majorité des groupes spéciaux sont totalement fermés au public et à la presse.

### ***Le Forum public et la présentation de communications à l'OMC***

La présentation d'exposés de position par les ONG obéit peut-être à une dynamique analogue. Dans les Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales adoptées par le Conseil général en 1996, il était demandé au Secrétariat de « jouer un rôle plus actif dans ses contacts directs avec les ONG », rôle qui « devrait être développé[ ] par différents moyens », y compris par « des arrangements informels qui permettraient de recevoir les renseignements que les ONG souhaiteraient mettre à la disposition des délégations intéressées pour consultation ». <sup>43</sup> Pour s'acquitter de ce mandat, le Secrétariat a créé une page sur le site Web de l'OMC, sur laquelle les exposés de position des ONG pouvaient être affichés. Au début, cette page a été peu utilisée avec seulement 11 exposés affichés à la fin de 1998, mais, l'année suivante, il y en avait 74. En 2003, leur nombre était encore élevé avec 68 exposés de position d'ONG puis il a fortement diminué. Il n'y en avait plus que trois en 2011, et un seul en 2012. <sup>44</sup>

L'analyse des exposés présentés tend à corroborer l'idée que, en donnant davantage la parole aux ONG, on donne aux pays développés une occasion supplémentaire de faire entendre leurs opinions et leurs demandes plus que les pays en développement. Le tableau de Bown (2009 : 182) recensant les exposés de position présentés par les ONG entre 1999 et 2007 montre que les groupes les plus prolifiques étaient la Chambre de commerce internationale (37), l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs (31) et l'American Chamber of Commerce (21). Avec 20 exposés, Greenpeace vient en quatrième position.

Depuis 2000, l'OMC organise un Forum public <sup>45</sup> annuel portant sur des sujets d'actualité concernant le système commercial. Ce forum de deux ou trois jours consiste en tables rondes organisées par des ONG, des universités, des groupes de réflexion ou d'autres institutions. Les réunions ouvrent l'OMC à l'ensemble de la communauté et des professionnels du commerce et font désormais partie intégrante de son calendrier annuel. La participation aux activités a augmenté rapidement dans les premières années puis s'est stabilisée à environ 1 500 personnes avec environ 45 séances organisées à chaque forum au cours des dernières années (voir le tableau 5.4).

**Tableau 5.4.** Le Forum public de l'OMC, 2001-2013

Année	Thème	Séances	Participants
2001	Symposium consacré aux problèmes auxquels se heurte le système commercial multilatéral	12	ND
2002	Le programme de Doha pour le développement et au-delà	18	782
2003	Les défis à relever d'ici à la Conférence de Cancún	24	1 148
2004	Le multilatéralisme à la croisée des chemins	32	1 325
2005	L'OMC dix ans plus tard : Problèmes mondiaux et solutions multilatérales	27	1 821
2006	Quelle OMC au XXI <sup>e</sup> siècle ?	36	1 377
2007	Comment l'OMC peut-elle aider à maîtriser la mondialisation ?	40	1 741
2008	Un commerce tourné vers l'avenir	42	1 335
2009	Problèmes mondiaux, solutions mondiales : Vers une meilleure gouvernance mondiale	45	1 289
2010	Les forces qui déterminent le commerce mondial	44	1 368
2011	Trouver des réponses aux défis du commerce mondial	46	1 523
2012	Le multilatéralisme est-il en crise ?	44	1 359
2013	L'expansion du commerce à travers l'innovation et l'économie numérique	36	À déterminer

Source : Division de l'information et des relations extérieures, OMC.

### Les parlementaires

Depuis la Conférence de Seattle en 1999, les parlementaires tiennent des réunions formelles parallèlement aux Conférences ministérielles de l'OMC. Comme l'OMC, l'Union interparlementaire (UIP) a son siège à Genève et c'est là que s'est tenue en 2001 la première réunion parlementaire mondiale sur le commerce international dont la déclaration finale demandait de donner « une dimension parlementaire aux négociations et dispositifs commerciaux internationaux ». Les parlementaires se sont organisés de manière plus formelle à la Conférence ministérielle de Doha qui a eu lieu cette année-là et où l'UIP et le Parlement européen ont organisé conjointement une réunion. Les ministres n'ont pas retenu la proposition de ce groupe qui demandait que la Déclaration ministérielle de Doha prévoie expressément d'accroître la transparence de l'OMC « par l'association plus étroite des parlements à ses travaux ». Les parlementaires ont alors créé eux-mêmes une Conférence parlementaire sur l'OMC. Ce groupe, affilié à l'UIP, tient des réunions annuelles, prend part aux activités organisées en marge des Conférences ministérielles de l'OMC et a un comité directeur qui suit les événements de plus près.

L'engagement des parlementaires a été accueilli avec enthousiasme en Europe. Le Parlement européen a adopté en 1999 une résolution demandant à la Commission et au Conseil « d'examiner la possibilité de créer une assemblée parlementaire de l'OMC de manière à développer la responsabilité démocratique ».<sup>46</sup> Erika Mann (2005 : 425), membre du Parlement européen, a noté quelques frictions :

Le Parlement européen et l'UIP sont les principaux moteurs de l'engagement des parlementaires. Comme les deux organisations ont une histoire, des fonctions,



des structures et des procédures de prise de décision différentes, il est plus que compréhensible que la coopération n'ait pas toujours été facile. En outre, des problèmes politiques sont parfois apparus en raison des différences dans la composition de l'UIP et de l'OMC. En particulier, Taiwan est Membre de l'OMC en tant que territoire douanier distinct, mais n'est pas membre de l'UIP. Par contre, l'Iran est membre de l'UIP, mais n'est pas Membre de l'OMC. Certains Membres de l'OMC n'ont même pas de parlement, ou bien leur parlement a été dissous.

Ce processus reçoit peu de soutien aux États-Unis, où le Congrès exerce déjà un pouvoir considérable sur la politique commerciale et où « de nombreux représentants au Congrès estiment que les intérêts de leurs électeurs sont mieux défendus quand le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales négocie dans un contexte intergouvernemental fermé » (Shaffer, 2005a : 398). Par exemple, quand l'UIP et le Parlement européen ont établi, après Doha, un comité directeur composé de représentants de 22 pays et de 4 organisations internationales, les deux sièges réservés aux membres du Congrès américain sont restés vides (Mann, 2005 : 425).

L'option interparlementaire reste impopulaire dans certains pays en développement pour diverses raisons, notamment « la crainte que l'ajout d'une dimension parlementaire n'alourdisse la charge [des gouvernements] », ou « favorise les grands pays ayant d'importantes délégations » et « nuise aux positions de négociation » des pays en développement, et aussi la crainte que les parlementaires compromettent les accords « en défendant des intérêts particuliers protectionnistes » (Shaffer, 2005a : 400). Shaffer conclut cependant que les avantages pourraient l'emporter sur les coûts et qu'une « assemblée parlementaire consultative de l'OMC serait un instrument approprié pour que les intérêts et les aspirations des individus soient pris en considération dans le processus de prise de décisions de l'OMC » (*Ibid.* : 420).

### **La presse**

Bien qu'elle ne soit pas partie prenante en soi, la presse établit un lien essentiel entre l'OMC, ses Membres et la société civile. Les médias peuvent participer indirectement aux négociations, en particulier dans la mesure où leurs reportages peuvent influencer sur les positions de négociation par le biais de l'opinion publique. Odell et Sell (2006 : 86), par exemple, ont expliqué qu'« une coalition de pays en développement cherchant à obtenir un avantage des États dominants, quel que soit le régime, augmentera ses gains si elle capte l'attention des médias » et si « elle les persuade de reformuler le problème en utilisant un point de référence plus favorable à la position de la coalition ». Pour étayer leur propos, ils ont cité des faits survenus pendant le Cycle d'Uruguay au cours duquel –

de puissantes sociétés transnationales et leurs gouvernements avaient fait de la protection de la propriété intellectuelle une question commerciale, soutenant qu'une solide protection des brevets favorise le commerce et l'investissement dans l'intérêt mutuel, et que sans cela, on tolère le piratage. Plus récemment, les détracteurs de l'Accord sur les ADPIC ont tenté de présenter la protection de la propriété intellectuelle comme une question de santé publique, en soutenant

qu'une forte protection peut être préjudiciable à la santé publique. Dans ce cas, la reformulation du problème était une tactique dans une stratégie distributive (visant à obtenir gain de cause aux dépens des positions des États-Unis et des détenteurs de brevets) (*Ibid.* : 86-87).

La presse peut également être un instrument utile pour les négociateurs commerciaux, comme l'avait bien compris Peter Sutherland quand il a été nommé au poste de Directeur général du GATT. La première mesure qu'il a prise alors a été de demander au bureau de presse de lancer une campagne plus agressive soulignant l'importance du Cycle et les avantages concrets qui en découleraient s'il était mené à bien. Cette offensive médiatique faisait partie d'un plan plus large pour forcer les négociateurs à sortir du marasme dans lequel ils se trouvaient, et pour accroître la pression exercée sur eux de l'extérieur.

Les relations avec les médias sont l'un des domaines dans lesquels l'OMC diffère qualitativement du GATT, bien que cette différence ne soit pas le résultat d'une décision formelle des Membres. C'était plutôt la conséquence d'un débat interne, pas toujours serein, entre les fonctionnaires du Secrétariat, qui cherchaient les moyens de réparer le dommage que la Conférence ministérielle de Seattle avait causé à l'image du libre-échange en général et de l'OMC en particulier. L'un des principaux acteurs de ce processus était Keith Rockwell (voir l'appendice biographique, page 625), ancien reporter au vénérable *Journal of Commerce*, devenu Directeur de la Division de l'information et des relations extérieures de l'OMC. Ayant été en aval des relations du GATT avec les journalistes, M. Rockwell a pu dire de celles-ci qu'«elles témoignaient d'une profonde réticence de l'institution à divulguer des informations». <sup>47</sup> Après la Conférence de Seattle, il a décidé d'encourager l'organisation et ses Membres à dialoguer plus directement avec la presse et les ONG. Les premiers efforts faits pour fournir aux journalistes des informations récentes se sont heurtés à l'opposition farouche de certains Membres. Cela a été le cas en particulier lors de la sélection du nouveau Directeur général en 1999. M. Rockwell a alors reçu l'ordre de ne pas fournir aux journalistes des renseignements en temps réel sur le déroulement du processus. Le fiasco de Seattle a fait comprendre à de nombreuses délégations qu'il était important d'améliorer la communication de l'institution avec les médias et la société civile.

La plus grande visibilité politique de l'OMC a permis d'enterrer les anciennes pratiques du GATT. L'attention des médias a été particulièrement intense pendant la période où le Cycle de Doha a été le plus actif, pendant laquelle le nombre de journalistes présents aux Conférences ministérielles a augmenté puis diminué à peu près de la même façon que le nombre des ONG (voir la figure 5.1). Il y avait environ 2 700 journalistes à la Conférence ministérielle de Seattle en 1999, et jusqu'à 3 400 à celle de Hong Kong en 2005, mais lors des Conférences de Genève en 2009 et 2011, il n'y en avait plus que 209 et 226, respectivement. <sup>48</sup>

Les journalistes ont accès au Centre William Rappard. Le Secrétariat délivre des badges à tout titulaire d'une carte de presse, et reconnaît les badges délivrés par l'Office des Nations Unies à Genève. Au début de 2013, le Secrétariat avait délivré 55 badges annuels supplémentaires à des journalistes du monde entier.

La Division de l'information et des relations extérieures a développé son action auprès des médias, et elle a persuadé les Membres qu'il était important de faire venir à Genève des journalistes de pays en développement pour des ateliers intensifs sur l'OMC et ses activités. En collaboration avec la Fondation Friedrich Ebert (FES), la Division a organisé à Genève 20 activités de ce genre entre 2003 et 2012. L'OMC et la FES ont fait en sorte que 15 journalistes des PMA assistent à chaque Conférence ministérielle, depuis celle de Marrakech en 1994. Avec le concours de la FES et d'autres fondations, la Division organise aussi des ateliers dans le monde entier à l'intention des ONG et des parlementaires. Ces activités de sensibilisation sont maintenant financées sur le budget d'assistance technique de l'OMC. Une autre initiative de la Division a été d'engager des responsables de l'information parlant d'autres langues que les langues officielles, anglais, espagnol et français. En 2010 et 2012, respectivement, elle a engagé comme porte-parole des personnes de langues chinoise et arabe, et parmi les 32 membres du personnel de la Division, certains parlent aussi le catalan, le hollandais, le portugais, le tagalog, le thaï et l'ourdou. Par ailleurs, la Division a commencé en 2009 à utiliser les nouveaux médias, notamment en se rendant présente sur Facebook et Twitter. Au début de 2013, elle comptait plus de 17 000 « amis » sur chacun de ces réseaux sociaux, principalement des jeunes.<sup>49</sup>

## Renforcement des capacités, assistance technique et soutien

L'extension du champ de la politique commerciale nécessite des connaissances techniques beaucoup plus étendues de la part des négociateurs et des décideurs. Pendant la majeure partie de la période du GATT, les professionnels travaillant dans ce domaine devaient connaître principalement ce qui avait trait aux droits de douane, aux autres mesures à la frontière, à la conduite de la diplomatie et au moins aux rudiments de la législation sur les mesures correctives commerciales et des procédures de règlement des différends. Aujourd'hui, les décideurs dans le domaine du commerce doivent avoir ou avoir accès à des compétences dans un beaucoup plus grand nombre de domaines.

Cela ne signifie pas que même les aspects les plus traditionnels de l'élaboration des politiques commerciales soient chose facile. La préparation et la conduite de négociations tarifaires exigent non seulement d'avoir accès aux chiffres bruts – tarifs consolidés, tarifs appliqués et données concernant les importations et les exportations<sup>50</sup> – mais aussi de « faire parler » ces chiffres et de discerner l'effet des propositions réelles ou potentielles sur les différentes branches d'activité du pays et sur l'économie dans son ensemble. Cela peut être assez difficile si l'on cherche à identifier, de manière statique, chacune des lignes tarifaires susceptibles d'être affectées, et beaucoup moins dans un modèle dynamique qui prévoit l'effet possible de ces modifications sur les niveaux effectifs de la production, du commerce, de l'emploi, du bien-être des consommateurs et des recettes publiques. Les pays développés, où les organismes publics, les milieux universitaires et les groupes de réflexion disposent d'installations de recherche sophistiquées, peuvent effectuer les deux types d'analyses de manière courante. À l'autre extrême, la question ne se pose pas pour les pays les moins avancés (PMA), qui sont en général dispensés de prendre de nouveaux engagements. Parmi

les autres pays en développement, il y a ceux qui ont des capacités de recherche, rivalisant parfois avec celles des pays développés, et ceux qui en sont dépourvus. C'est un aspect pour lequel l'utilisation de formules en tant qu'instrument de négociation sur l'accès aux marchés peut accroître la complexité de la tâche. Le passage des formules linéaires aux formules non linéaires (voir le chapitre 9) peut être comparé au passage de la règle à calcul au tableur, mais cela n'est un progrès que si chacun a un ordinateur et sait s'en servir.

Les problèmes d'analyses liés aux aspects traditionnels du commerce des marchandises peuvent néanmoins paraître simples par rapport aux questions complexes que l'on a commencé à aborder pendant le Cycle d'Uruguay. Du point de vue analytique, le commerce des services est beaucoup plus complexe que le commerce des marchandises, englobant non seulement les mesures à la frontière, mais aussi toute la panoplie des lois et autres instruments au moyen desquels les pays réglementent et promeuvent des activités aussi diverses que le droit, la médecine, la comptabilité, le tourisme et l'éducation. Si l'on ajoute à cela des sujets comme les droits de propriété intellectuelle et l'investissement, sans parler des questions qui peuvent être reliées au commerce par le biais du règlement des différends ou de nouvelles négociations proposées (concernant par exemple l'environnement ou la politique de la concurrence), il est clair que pas même un homme de la Renaissance moderne ne pourrait maîtriser tous les sujets susceptibles d'être abordés à Genève.

La meilleure façon pour le Secrétariat de l'OMC d'aider les pays confrontés à ces problèmes d'analyse est de leur fournir directement les services. Tout Membre de l'OMC peut demander l'assistance du Secrétariat pour déterminer, par exemple, l'incidence d'une proposition donnée sur ses droits de douane et sur ceux de ses partenaires commerciaux, et cette aide peut être indispensable pour surmonter le problème immédiat. Cela illustre aussi le vieux proverbe qui dit : « donne un poisson à un homme, il mangera un jour ; apprends-lui à pêcher, il mangera toute sa vie ». Les services de renforcement des capacités fournis par le Secrétariat de l'OMC dans des domaines traditionnels, comme les négociations sur l'accès aux marchés et sur les sujets plus complexes qui distinguent l'OMC du GATT sont encore plus utiles pour aider les Membres à faire face aux besoins sans cesse croissants de données factuelles et d'analyses.

L'élaboration des politiques commerciales exige non seulement que les ministères du commerce soient prêts à traiter un large éventail de questions, mais aussi qu'ils se coordonnent avec tous les autres organes gouvernementaux concernés. C'est pourquoi le renforcement des capacités nécessite plus que la formation des fonctionnaires du ministère du commerce. « L'objectif premier du Cadre intégré renforcé », a expliqué la Directrice générale adjointe Valentine Sendanyoye Rugwabiza (voir l'appendice biographique, page 627), « est moins à faire en sorte que les agents du ministère du commerce comprennent les implications d'un accord multilatéral particulier que d'aider le ministère à réunir tous les autres organismes dont les activités ont, d'une manière ou d'une autre, des incidences sur la politique commerciale ». <sup>51</sup> Outre la nécessité de faire participer les différents ministères concernés, il faut faire appel aux compétences d'un large éventail d'organisations internationales. Le Secrétariat de l'OMC a pour tâche de renforcer les capacités des Membres en leur fournissant

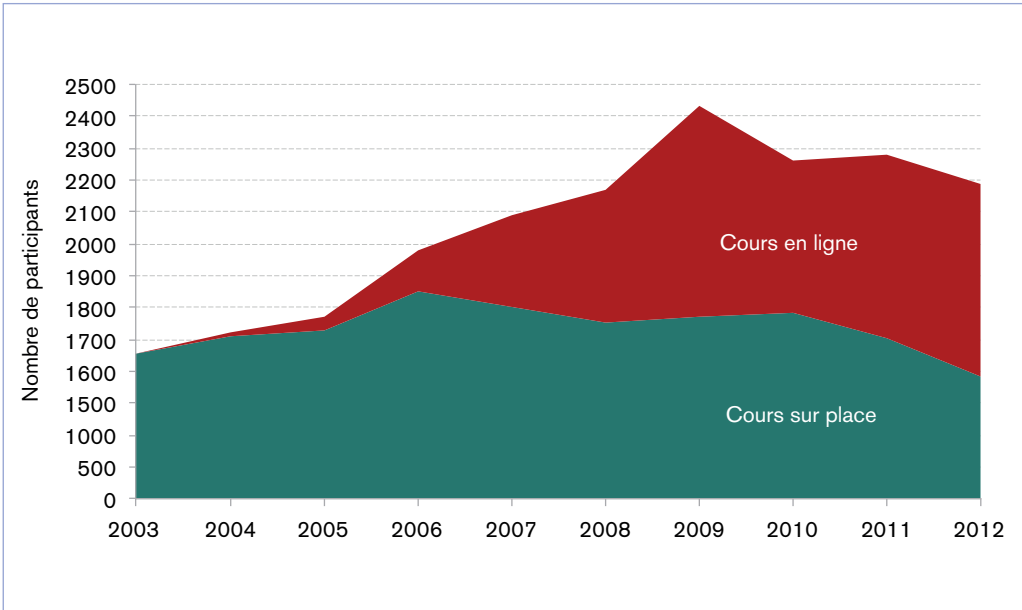
une assistance directement et en coordonnant les activités avec d'autres organisations. Le Cadre intégré renforcé (CIR) dont l'OMC assure la coordination est un partenariat avec le FMI, l'ITC, la CNUCED, le PNUD et le Groupe de la Banque mondiale.

Les programmes de renforcement des capacités commerciales mis sur pied par le Secrétariat ont pour principal objectif d'apporter un soutien direct aux bénéficiaires pour améliorer leurs capacités humaines et institutionnelles afin de les aider à relever les défis de l'élaboration des politiques commerciales. La formation est dispensée de diverses manières et en différents lieux, notamment sous la forme de cours organisés à Genève ou dans les pays Membres, et de plus en plus sous la forme d'un apprentissage en ligne via Internet.<sup>52</sup> La figure 5.2 montre comment cette cyber pédagogie, lancée en 2004, est rapidement devenue la principale méthode de formation. Le programme de formation en ligne est fondé sur le concept de l'apprentissage progressif et permet aux participants de passer des notions fondamentales à des sujets plus complexes.<sup>53</sup> L'OMC utilise aussi les technologies de l'information comme outil de formation et d'assistance technique en finançant des centres de référence qui offrent un emplacement physique où obtenir tous les renseignements pertinents sur l'OMC via son site Web, sur CD-ROM ou sur un support imprimé ou électronique. En 2011, il y avait des centres de références dans 86 pays, dont 35 PMA et 14 Membres qui n'avaient pas de mission permanente à Genève.<sup>54</sup>

L'OMC organise également des programmes de stages privilégiant l'apprentissage par la pratique et destinés principalement au personnel de premier échelon des pays en développement. Parmi ces programmes figurent le Programme de stages dans les missions et le Programme de formation des Pays-Bas, qui consistent à apporter un soutien aux participants en les affectant à différentes divisions de l'OMC. Les stagiaires reçoivent une allocation qui n'est guère inférieure au traitement d'un administrateur auxiliaire, et ils bénéficient d'une assurance médicale. Entre 2005 et 2011, le Programme de stages dans les missions a accueilli des stagiaires de 38 pays en développement (dont 21 PMA), et le Programme de formation des Pays-Bas 55 stagiaires de pays en développement (dont 35 PMA).<sup>55</sup> Les programmes de stages ne contribuent pas seulement à l'amélioration des connaissances et des compétences individuelles, mais ils peuvent aussi amener les pays sans représentation à décider d'ouvrir une mission à Genève. Cela a été le cas de certains pays qui ont établi ensuite une mission où ils ont envoyé l'ancien stagiaire comme délégué (voire comme ambassadeur). On peut citer comme exemple le Bénin, qui a aidé à former le groupe Coton-4. Le Niger et le Togo en sont deux autres exemples.<sup>56</sup>

La représentation pose aussi d'autres problèmes car de nombreux pays ont du mal à soutenir une mission permanente dans une des villes les plus chères du monde. Néanmoins, depuis la création de l'OMC, le nombre de pays sans représentation a baissé, diminuant de moitié environ entre 1997 et 2012. Cela peut être dû en partie à l'assistance que le gouvernement suisse fournit aux PMA, ainsi qu'à l'aide que le Commonwealth britannique et d'autres organisations offrent aux PMA et aux autres pays en développement. De ce fait, l'absence de représentation est plus un problème pour les pays légèrement plus riches que les PMA que pour les PMA eux-mêmes, en particulier pour les pays peu peuplés qui ont par conséquent

**Figure 5.2.** Assistance technique de l'OMC à l'intention des fonctionnaires gouvernementaux, 2003-2012



Source : Institut de formation et de coopération technique de l'OMC.

Note : Les données pour 2012 sont préliminaires et incomplètes.

une base imposable très limitée. Les PMA ont droit à un soutien de la Suisse d'environ 3 000 FS par mois, ce qui équivaut au montant du loyer des bureaux à Genève. L'assistance provenant d'autres sources permet de couvrir en partie les autres frais afférents au fonctionnement d'une mission.

En général, le financement des programmes d'assistance technique liée au commerce de l'OMC n'a pas posé de problème grâce aux engagements en faveur de l'initiative Aide pour le Commerce obtenus par le Directeur général Pascal Lamy à la Conférence ministérielle de Hong Kong, en 2005. Il pourrait cependant devenir problématique en raison de la crise financière et des restrictions budgétaires. En 2011, par exemple, les entrées de fonds n'ont pas couvert la totalité des dépenses du plan d'assistance technique de l'OMC, ce qui a entraîné l'annulation ou le report de plusieurs projets.<sup>57</sup> Cela peut s'expliquer en partie par la diminution des contributions et des annonces de contributions des Membres destinées au Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement (FGASPDD), comme le montre le tableau 5.5. Les contributions et les annonces de contributions à ce fonds se sont élevées à 19,7 millions de FS en 2009, mais elles n'étaient plus que de 15,1 millions de FS en 2011, soit une baisse de 23,6%. Dans certains cas, cela peut être attribué aux variations du cours du franc suisse; comme cela est expliqué au chapitre 14, le budget général de l'OMC est libellé en francs suisses alors que les

contributions au FGASPDD peuvent être faites dans n'importe quelle monnaie. L'Union européenne et ses États membres assurent environ les deux tiers du financement du FGASPDD, mais les contributions et les annonces de contributions de dix États membres et de l'Union européenne elle-même ont diminué entre 2009 et 2011. La tendance est la même pour la Chine, les États-Unis, le Japon et la République de Corée. La réduction du fonds d'affectation spéciale a entraîné une réduction équivalente des activités d'assistance technique, comme le montre, par exemple, la diminution du nombre de participants aux cours donnés sur place (voir figure 5.2).

**Tableau 5.5. Contributions et annonces de contributions au Fonds d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement, 2008-2011**

Donateur	Francs suisses (milliers)	Part du total (%)
Union européenne et ses États membres	45 281,8	65,2
<i>Suède</i>	9 151,9	13,2
<i>Pays-Bas</i>	5 892,0	8,5
<i>Union européenne</i>	5 794,1	8,3
<i>Allemagne</i>	5 751,5	8,3
<i>Finlande</i>	5 473,2	7,9
<i>France</i>	3 517,0	5,1
<i>Irlande</i>	3 313,4	4,8
<i>Espagne</i>	1 973,3	2,8
<i>Luxembourg</i>	1 525,5	2,2
<i>Autres membres de l'UE</i>	2 894,9	4,2
Norvège	7 093,6	10,2
Australie	6 267,7	9,0
États-Unis	3 913,3	5,6
Canada	1 805,0	2,6
Japon	1 755,2	2,5
Corée, République de	1 383,6	2,0
Suisse	800,0	1,2
Chine	616,9	0,9
Taïpei chinois	184,2	0,3
Liechtenstein	160,0	0,2
Nouvelle-Zélande	158,0	0,2
Turquie	50,0	0,1
Total	69 469,3	100,0

Source: Calculé sur la base du *Rapport annuel sur l'assistance technique et la formation*, document de l'OMC WT/COMTD/W/186, 25 juin 2012, annexe 5.

## Notes finales

---

- 1 Pour des points de vue africains sur ce problème universel, voir Mbekeani (2005) et Odhiambo *et al.* (2005).
- 2 Pour les raisons expliquées ci-après, le FMI et la Banque mondiale sont appelés à juste titre les « autres » institutions de Bretton Woods, car, contrairement à ce que l'on croit en général, l'OMC fait partie de cette catégorie.
- 3 Pour plus de renseignements sur l'histoire, la structure et les activités du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, voir [www.unsceb.org/ceb/home](http://www.unsceb.org/ceb/home).
- 4 Pour plus de renseignements sur l'équipe spéciale, voir <http://www.un.org/french/issues/food/taskforce/>.
- 5 Pour plus de renseignements sur l'ITC, voir [www.intracen.org/](http://www.intracen.org/).
- 6 Pour plus de renseignements sur le fonds, voir <http://www.standardsfacility.org/fr/index.htm>.
- 7 Voir, ci-après, la description de l'accord conjoint négocié par le GATT et l'UNESCO dans les années 1950.
- 8 À ce sujet, M. Adrian Otten (voir l'appendice biographique, page 623), alors Directeur de la Division de la propriété intellectuelle, avait envoyé un courriel au Directeur général adjoint M. Paul-Henri Ravier, dont le texte a été inséré par inadvertance dans un document de l'OMC, puis mis sur Internet, à l'adresse <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-September/001900.html>. Dans ce courriel, M. Otten appelait à la prudence dans le processus de collaboration et indiquait, entre autres : « [I]l y a un réseau qui comprend des personnalités non gouvernementales de premier plan, certaines personnes du Secrétariat de l'OMS, M. Raghavan et son bulletin, ainsi que de nombreux délégués de pays en développement, et rien ne permet d'assurer que ce qui est communiqué à l'OMS restera confidentiel. »
- 9 Pour plus de renseignements sur le manuel voir [http://www.wto.org/french/res\\_f/statis\\_f/its\\_manual\\_f.htm](http://www.wto.org/french/res_f/statis_f/its_manual_f.htm).
- 10 Le texte de l'accord de transfert se trouve dans le document intitulé *Arrangements transitoires : Accord de transfert entre le GATT de 1947, l'ICITO et l'OMC*, document de l'OMC PC/W/12 et 6SS/W/1, 7 décembre 1994.
- 11 Voir la *Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, Résolution de l'ONU A/RES/S-6/3201, 1er mai 1974.
- 12 Entretien de l'auteur avec M. Supachai, 27 septembre 2012.
- 13 Le texte du mémorandum d'accord est disponible à l'adresse <http://unctad.org/sections/press/docs/mou.pdf>.
- 14 Lettre du 14 décembre 2011 à l'adresse [http://www.wto.org/french/news\\_f/news11\\_f/agcom\\_14dec11\\_f.htm#letter](http://www.wto.org/french/news_f/news11_f/agcom_14dec11_f.htm#letter).
- 15 Voir *Règlements intérieurs des sessions de la Conférence ministérielle et des réunions du Conseil général*, document de l'OMC WT/L/161, 25 juillet 1996.
- 16 Données provenant des sites Web des organisations respectives.
- 17 Des fonctionnaires canadiens envisageaient de proposer un arrangement de ce type lorsqu'ils ont développé leurs idées concernant le remplacement du GATT par l'OMC. D'après une note non datée



- (environ 1990) de Debra Steger à Bill Crosbie, l'une des réformes institutionnelles proposées pour renforcer la cohérence entre la nouvelle OMC, le FMI et la Banque mondiale consistait à « établir un bureau de liaison du GATT à Washington » (page 1). C'est la seule référence trouvée par l'auteur qui fasse allusion à une forme de présence permanente de l'OMC hors de Genève.
- 18 Sur les pouvoirs d'exécution de l'OIT, voir Harrison (2007 : 87-92).
  - 19 Le texte de la déclaration peut être consulté à l'adresse [www.un-documents.net/dec-phil.htm](http://www.un-documents.net/dec-phil.htm).
  - 20 Le texte de l'accord est disponible à l'adresse [www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=DN18](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=DN18).
  - 21 La stratégie peut être consultée à l'adresse <http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/WBGTradeStrategyJune10.pdf>.
  - 22 Les propositions initiales ont été élaborées par l'UNESCO et ont servi de base aux négociations menées par un groupe de travail lors du troisième cycle (Cycle d'Annecy) de négociations du GATT en 1950. Le texte de l'accord a ensuite été communiqué à l'UNESCO pour aval et est entré en vigueur en 1952. Voir Organisation mondiale du commerce (1995 : 281).
  - 23 Le texte de la convention et les documents connexes sont disponibles à l'adresse <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002148/214824e.pdf>.
  - 24 Pour une analyse plus poussée de l'élaboration et des termes du projet de convention, voir VanGrasstek (2006).
  - 25 Entretien de l'auteur avec M. Jara, 23 février 2013.
  - 26 Voir *Stratégie et plan d'action mondiaux pour la santé publique, l'innovation et la propriété intellectuelle*, document de l'OMS WHA61.21, 24 mai 2008.
  - 27 Bien que l'expression « pays de l'OCDE » soit souvent utilisée comme synonyme de pays développé ou industrialisé, c'est plus pour des raisons de commodité linguistique que comme une règle de droit. Ainsi, quand on dit que les pays de l'OCDE ont tel ou tel objectif, c'est bien souvent un raccourci pour désigner les pays développés, et non la mention d'une initiative formelle de l'OCDE elle-même. Le statut de pays en développement à l'OMC est un statut autodéclaré, pour lequel il n'y a pas de norme spécifique.
  - 28 On pourrait évidemment supposer que, s'ils le souhaitent, les membres de l'OCDE pourraient doter cette institution d'une structure analogue à l'Organe de règlement des différends. Mais s'ils le faisaient, cela pourrait être considéré comme un signe clair de leur souhait de se substituer à l'OMC en tant que principale instance de négociation et d'exécution des accords concernant le commerce et les questions économiques connexes.
  - 29 Voir aussi Blair (1993) pour des études de cas concernant les négociations à l'OCDE sur les crédits à l'exportation et le commerce des produits agricoles, de l'acier et des navires.
  - 30 L'Union télégraphique internationale est la première organisation internationale de l'époque moderne. Créée en 1865, elle a été rebaptisée ensuite Union internationale des télécommunications (UIT). Comme l'OMPI, c'est une institution spécialisée des Nations Unies.
  - 31 Le texte de l'accord peut être consulté à l'adresse [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/trips\\_f/wtowip\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/wtowip_f.htm).
  - 32 Par exception à cette règle, les comptes rendus de l'Organe d'examen des politiques commerciales faisaient l'objet d'une distribution générale. De même, les rapports d'examen des politiques commerciales établis par le Secrétariat et par le gouvernement concerné devaient être mis en distribution générale dès l'expiration de l'embargo sur les communiqués de presse.

- 33 Voir *Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC : Décision adoptée par le Conseil général le 18 juillet 1996*, document de l'OMC WT/L/160, 22 juillet 1996.
- 34 Voir *Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC : Décision du 14 mai 2002*, document de l'OMC WT/L/452, 16 mai 2002.
- 35 Une note de bas de page indique que l'expression « document officiel de l'OMC » doit s'entendre « de tout document soumis par un Membre ou élaboré par le Secrétariat pour être publié dans l'une des séries de documents de l'OMC suivantes : série WT (y compris les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel); série G (à l'exception de la série G/IT); série S; série IP; série GATS/SC/EL; série GATS/SC; Listes de concessions et série TN ».
- 36 Certains analystes préfèrent l'expression « acteurs non étatiques » pour décrire les groupes qui ne sont pas affiliés à des gouvernements. Voir, par exemple, Capling et Low (2010) et leurs collaborateurs. À des fins de cohérence, le terme ONG est utilisé dans l'ensemble de cet ouvrage.
- 37 Voir *Relations avec les organisations non gouvernementales : Note du Secrétariat de la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce*, document du GATT ICITO/EC.2/11, 15 juillet 1948.
- 38 L'article XXIII:2 du GATT (Protection des concessions et des avantages) dispose que dans le règlement des différends, les parties contractantes « pourront, lorsqu'elles le jugeront nécessaire, consulter [...] le Conseil économique et social des Nations Unies [...] ». Cette disposition ne mentionne pas expressément l'association entre le Conseil et les ONG.
- 39 Voir *Arrangements concernant les relations entre les organisations non gouvernementales et l'ONU, ses organes subsidiaires et quelques organisations intergouvernementales : Note du Secrétariat*, document de l'OMC PC/SCTE/W/2, 11 octobre 1994, page 4.
- 40 Voir *Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales : Décision adoptée par le Conseil général le 18 juillet 1996*, document de l'OMC WT/L/162, 23 juillet 1996.
- 41 Voir *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevette : AB-1998-4*, document de l'OMC WT/DS58/AB/R, 12 octobre 1998, page 31.
- 42 *Ibid.*, page 38.
- 43 Voir *Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales : Décision adoptée par le Conseil général le 18 juillet 1996*, document de l'OMC WT/L/162, 23 juillet 1996.
- 44 Calcul de l'auteur sur la base de documents disponibles à l'adresse [http://www.wto.org/french/forums\\_f/ngo\\_f/pospap\\_f.htm](http://www.wto.org/french/forums_f/ngo_f/pospap_f.htm), consultée le 19 janvier 2013.
- 45 Le terme « symposium public » a été utilisé entre 2001 et 2005.
- 46 Voir *Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'approche de l'UE en vue du cycle du millénaire de l'OMC*, document COM(1999) 331 – C5-0155/1999 – 1999/2149(COS), A5-0062/1999, 18 novembre 1999.
- 47 Correspondance de l'auteur avec M. Rockwell, le 11 février 2013.
- 48 Données fournies par la Division de l'information et des relations extérieures de l'OMC.
- 49 Correspondance de l'auteur avec M. Rockwell, le 8 février 2013.

- 50 En tant que conseiller de nombreux ministères du commerce de pays en développement, l'auteur a constaté que bon nombre d'entre eux ne disposent pas de ces données de base. Les données sur le commerce sont collectées en premier lieu par les douanes dans un but bien précis (déterminer la valeur des importations et recouvrer les taxes sur ces importations), et, bien souvent, le partage de ces données avec une autre administration n'est pas une priorité.
- 51 Entretien de l'auteur avec Mme Sendanyoye Rugwabiza, 24 janvier 2013.
- 52 Le portail Web du système d'apprentissage en ligne de l'OMC est accessible à l'adresse <http://etraining.wto.org/>.
- 53 Les cours sont réservés aux fonctionnaires gouvernementaux ayant obtenu l'accord de leur ministère. L'accès se fait au moyen d'un identifiant et d'un mot de passe obtenus quand l'utilisateur s'enregistre en ligne et envoie une note signée et visée par son supérieur hiérarchique. Les participants doivent pourvoir consacrer au cours cinq à six heures par semaine pendant les heures de travail normales; ils ont trois mois pour terminer le cours (passé ce délai, le mot de passe expire). Chaque cours est composé de plusieurs modules à la fin desquels les participants doivent répondre à un questionnaire à choix multiples et passer un examen final. Ceux qui répondent correctement au nombre requis de questions reçoivent un certificat et sont admis à un niveau de formation supérieur. L'apprentissage en ligne sert également à sélectionner les participants à d'autres activités avancées.
- 54 Voir *Rapport annuel sur l'assistance technique et la formation (1er janvier au 31 décembre 2011)*, document de l'OMC WT/COMTD/W/186, juin 2012, page 31.
- 55 *Ibid.*, pages 47-48.
- 56 Entretien de l'auteur avec Mme Sendanyoye Rugwabiza, 24 janvier 2013.
- 57 Voir *Rapport annuel sur l'assistance technique et la formation (1er janvier au 31 décembre 2011)*, document de l'OMC WT/COMTD/W/186, 25 juin 2012, page 3.

# Partie III

## Règles, normes et moyens d'application

---

Chapitre 6	Règles et normes	209
Chapitre 7	Règlement des différends	237
Chapitre 8	Notifications, examens des politiques commerciales et suivi	283



# 6 Règles et normes

---

... Les lois écrites ne doivent pas être immuablement conservées. La politique, non plus que les autres sciences, ne peut préciser tous les détails. La loi doit absolument disposer d'une manière générale, tandis que les actes humains portent tous sur des cas particuliers.

Aristote  
*Politique*, livre II, chapitre 8 (350 av. J.-C.)  
Traduction de J. Barthélemy-Saint-Hilaire

## Introduction

Aristote approuverait sans doute la manière dont les processus de prise de décisions dans le système commercial multilatéral permettent d'adapter et de faire évoluer les normes non écrites, en les préférant aux règles formelles. Une lecture littérale du GATT de 1947 et de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord sur l'OMC) ne donne qu'une idée imparfaite de la manière dont les décisions sont prises, car les procédures suivies dans la réalité ont évolué durant des décennies d'expérience, d'improvisation et d'accommodements. Cette évolution n'a cependant été ni facile ni évidente, et tel ou tel groupe propose souvent d'apporter des changements mineurs ou majeurs à la façon dont les questions sont débattues, les décisions prises et les engagements appliqués.

Les organisations internationales se trouvent au croisement entre la démocratie et la souveraineté. Ces deux notions peuvent être difficiles à concilier dans un monde où il y a 9 pays qui comptent chacun plus de 100 millions d'habitants (dont 2 plus de 1 milliard) et 13 qui en ont moins de 100 000. Supposons que la Chine et l'Inde bloquent le consensus sur une question qui reçoit par ailleurs un large soutien : cela pourrait conduire les négociateurs indignés des autres pays à critiquer le fait que deux Membres seulement peuvent contrarier les objectifs de tous les autres. Un négociateur chinois ou indien pourrait rétorquer que, comme ces deux pays représentent 37% de la population mondiale, ils doivent exercer leur droit d'empêcher un accord qui, selon eux, n'est pas dans l'intérêt de leur population. Considérons maintenant le fait que les 22 plus petits Membres de l'OMC comptent à peine 7,5 millions d'habitants. Ces pays, dont la population totale équivaut à peu près à celle de la Bulgarie ou de Bogotá, doivent-ils avoir 10% de droits de vote de plus que l'ensemble du G-20 ? Toute instance qui réunit des entités aussi disparates du point de vue démographique doit élaborer des règles permettant de concilier les besoins parfois contradictoires d'inclusion et d'efficacité ainsi que les exigences

concurrentes de prévisibilité et de flexibilité. Si les règles et les normes de l'OMC pèchent, c'est plutôt du côté de l'inclusion et de la flexibilité, car l'efficacité et la prévisibilité ne font pas toujours l'affaire de pays jaloux de leur souveraineté.

Nous allons examiner comment les Membres de l'OMC ont cherché à concilier ces principes concurrents dans la conception du système décisionnel de l'Organisation. Un point sera souligné tout au long de l'analyse : comme c'est le cas pour de nombreux autres aspects du système commercial, les désaccords entre pays en développement et pays développés créent une fracture horizontale dans les débats sur les règles et les normes. Leurs divergences sur ces questions remontent au moins aux négociations d'après-guerre sur la Charte de La Havane instituant une Organisation internationale du commerce, et le débat a été relancé lorsque les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont conçu une nouvelle organisation internationale.

## Les règles de prise de décisions à l'OMC

### *Exercice et dérogation à l'exercice de la souveraineté*

La Convention de Vienne sur le droit des traités définit un « traité » comme un « accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière » (article 2:1 a)). De façon un peu moins précise, elle définit une « organisation internationale » simplement comme une « organisation intergouvernementale » (article 2:1 i)). On pourrait dire, de façon plus directe, qu'un traité est un instrument par lequel les pays consentent à imposer des limites à l'exercice de leur souveraineté, et qu'une organisation internationale est une entité que les États conviennent de créer pour faciliter l'élaboration et l'exécution de ces instruments qui limitent leur souveraineté. En ce sens, tout traité ou toute organisation internationale implique nécessairement une dérogation à la souveraineté, mais les États ne renoncent jamais entièrement à leur souveraineté, quels que puissent être les termes du traité ou les règles de l'organisation internationale.

La question qui se pose dans l'architecture de l'OMC est celle de savoir jusqu'où les Membres sont prêts à aller dans l'apparente limitation de leur souveraineté pour conclure efficacement des accords, pour parvenir à un niveau de libéralisation approprié et pour assurer le respect des règles avec le maximum de prévisibilité. Pour souhaitables que soient ces objectifs, ils doivent être mis en balance avec l'intérêt des pays de préserver et exercer leur droit à une « marge de manœuvre politique » et d'avoir une certaine flexibilité dans la mise en œuvre et, si nécessaire, dans la révision ou l'abrogation des accords. Le tableau 6.1 illustre l'équilibre entre ces objectifs en montrant l'éventail des options possibles pour trois des questions relatives à l'architecture du système. La première question est celle de la conception des accords, pour laquelle il y a trois options : une qui laisse la plus grande latitude aux États (accords plurilatéraux fondés sur la réciprocité des codes), une autre qui leur laisse le moins de latitude possible (engagement unique strict), et une option de compromis entre les deux. L'éventail des options est le même pour ce qui est de la manière dont les décisions sont prises à l'OMC et dont ses organes de décision sont structurés.

**Tableau 6.1. Taxonomie des options en matière de prise de décisions à l'OMC**

	Dérogation minimale à la souveraineté	Position de compromis	Dérogation maximale à la souveraineté
<b>Conception des accords</b>	Accords plurilatéraux fondés sur la réciprocité de codes que les États sont libres d'accepter ou de rejeter	Accords plurilatéraux fondés sur le traitement NPF que les États sont libres d'accepter ou de rejeter	Engagement unique dans le cadre duquel tous les membres doivent adopter tous les accords conclus au cours d'un cycle
<b>Procédures de prise de décisions</b>	Principe du consensus (pour qu'une décision soit adoptée, il faut qu'aucun membre ne s'y oppose formellement)	Vote à la majorité qualifiée (par exemple, deux tiers, trois quarts, etc.), pondérée ou non	Vote à la majorité simple (50% plus un), pondéré ou non
<b>Organes de décision</b>	Toutes les décisions sont prises par des organes dans lesquels tous les membres ont le droit d'être représentés	Un conseil exécutif composé d'un nombre limité de membres est établi et n'a qu'un pouvoir consultatif	Un conseil exécutif composé d'un nombre limité de membres est établi et a à la fois un pouvoir de négociation et un pouvoir exécutif

Notes : Les parties ombrées indiquent les options choisies par les Membres de l'OMC.

Dans ces trois domaines, les Membres de l'OMC ont fait collectivement des choix très différents. Pour les procédures et les organes de prise de décisions, ils ont choisi l'option qui implique une dérogation minimale à leur souveraineté : le principe du consensus, qui fait que même le plus petit Membre peut bloquer l'adoption d'une décision qu'il juge contraire à ses intérêts et que tous les Membres sont représentés dans tous les organes. Ce choix contraste avec la décision prise au sujet de la conception des accords, les Membres ayant choisi l'engagement unique. La contradiction apparente entre ces choix mérite d'être notée, de même que le fait que les pays semblent beaucoup plus disposés à revoir l'engagement unique/le choix plurilatéral qu'à rouvrir la question du vote par opposition au consensus.

Les critiques formulées à l'égard de l'ancien système du GATT et à l'égard de l'OMC à ses débuts portaient essentiellement sur le fait que les pays en développement étaient prétendument exclus de la prise de décisions. Les négociations du Tokyo Round se sont déroulées suivant ce que Winham (1992 : 55) appelle un « processus pyramidal » dans lequel « les accords étaient généralement conçus à l'initiative des principaux acteurs – les États-Unis et la CE –, puis étaient présentés successivement aux autres parties pour parvenir à un consensus multilatéral ». De même, après avoir examiné la manière dont le Tokyo Round et le Cycle d'Uruguay ont été lancés, conduits et conclus et les débuts du Cycle de Doha, Steinberg (2002 : 365) conclut que « les règles de prise de décisions du GATT/de l'OMC, fondées sur l'égalité souveraine des États, sont une hypocrisie organisée dans le contexte procédural ».<sup>1</sup> Selon lui, les deux acteurs les plus puissants du système continuent de dominer le processus ; la règle du consensus, qui permet de légitimer la négociation, aboutit à une « répartition asymétrique des résultats des cycles de négociations commerciales » (*Ibid.*). Aujourd'hui, cette conclusion semble quelque peu dépassée, vu le rôle accru des pays en développement, non seulement sur le mode défensif traditionnel, mais aussi dans la défense active de leurs intérêts offensifs.



### *Le salon vert et ses détracteurs*

L'une des principales critiques adressées par les pays en développement à la diplomatie du GATT était que les grandes décisions étaient prises à huis clos dans le « salon vert », sorte de chambre étoilée où la plupart de ces pays étaient rarement invités (voir l'encadré 6.1). Les détracteurs du salon vert laissent parfois entendre que c'était un instrument à l'usage exclusif des pays développés, mais c'est exagéré. Dans les années 1970, la configuration la plus fréquente dans le salon vert était « sept plus sept », c'est-à-dire un nombre égal de parties contractantes développées et en développement. Du côté des pays en développement, la composition variait selon la question traitée : Hong Kong avait plus de chances d'être présente que l'Argentine lorsqu'il était question des textiles, et inversement lorsqu'il était question de l'agriculture. La légitimité de ce type de réunion exclusive avec un groupe « G », qu'il s'agisse d'un G-5, d'un G-10 ou d'un G-7+7, est vue de façon différente par ceux qui en font partie et par ceux qui en sont exclus. Ou, pour parler comme les mathématiciens, tout groupe  $G_n$  sera perçu différemment par les pays de la catégorie 1 à  $n$  et par ceux de la catégorie  $n+1$  ou au-dessus. Dans la configuration 7+7, il y avait donc 14 parties contractantes qui pensaient probablement que l'arrangement était équitable et beaucoup d'autres – presque toutes des pays en développement – qui pensaient sans doute autrement. Celles-ci avaient le sentiment que les grands pays développés se réunissaient à huis clos avec le Directeur général du GATT et avec quelques-uns des principaux pays en développement, pour mettre au point des accords qui seraient présentés à l'ensemble des Membres sur le mode « à prendre ou à laisser ».

La controverse s'est atténuée avec le temps et le processus du salon vert a eu tendance à se confondre avec la diplomatie des coalitions décrite au chapitre 3. Les pays qui étaient les « suspects habituels » des salons verts à l'époque du GATT continuent d'être représentés dans ces organes lors des réunions ministérielles et autres réunions, mais d'autres Membres sont là pour représenter les coalitions dont ils font partie. Toutefois, la méthode plus exclusive du salon vert n'a pas entièrement disparu, comme on l'a vu clairement lors des négociations menées au milieu de 2008 pour tenter de résoudre le problème du Cycle de Doha (voir le chapitre 12).

David Hartridge (voir l'appendice biographique, page ? ??) est l'un des vétérans du GATT qui se souviennent du bon usage que le Directeur général, Arthur Dunkel, faisait de cette institution, observant qu'à son époque, le salon vert

a été pendant des années un outil de gestion très efficace. Les discussions entre les pays principalement concernés avaient lieu de toute façon en dehors du GATT, mais, dans le salon vert, le Directeur général pouvait agir comme facilitateur et comme porte-parole du système multilatéral et des intérêts de l'ensemble des Membres (Blackhurst et Hartridge, 2005 : 464).

Le salon vert a connu de bonnes et de mauvaises fortunes, et le processus lui-même ne peut être universellement loué ou condamné. « Les réunions restreintes sont en principe indéfendables, et elles sont toujours mal acceptées par ceux qui en sont exclus, ce qui se comprend, mais l'expérience montre qu'elles sont tolérées parce qu'elles sont reconnues comme nécessaires pour autant qu'elles produisent des résultats » (Blackhurst et Hartridge, 2005 : 464).

### Encadré 6.1. Pourquoi parle-t-on de « salon vert » ?

Cette expression, empruntée au théâtre, désigne la pièce, traditionnellement de couleur verte, où les acteurs se préparent pour le spectacle. Cette convention de la scène britannique date de plusieurs siècles. Dans la *Vie de Samuel Johnson* (1791) de James Boswell, par exemple, le vieux Johnson décida un jour de ne plus fréquenter le « Salon vert » car, dit-il, « les bas de soie et les gorges blanches de vos actrices excitent mes propensions amoureuses ». L'expression apparaît plus tôt encore dans la comédie datant de la Restauration anglaise, *Une veuve vraie* (1678). Comme de nombreux fonctionnaires du Secrétariat du GATT étaient d'origine anglaise, il n'est pas surprenant qu'ils aient connu cette expression par ailleurs obscure. La comparaison des négociateurs commerciaux avec des acteurs est peut-être pertinente, car les diplomates prononcent souvent des phrases écrites par d'autres et se font parfois des effets de manche calculés.

L'emploi de cette expression dans les négociations commerciales semble remonter à l'époque du Directeur général Olivier Long (1968-1980) (voir l'appendice biographique, page ? ? ?), bien que les souvenirs divergent sur le point de savoir qui l'a utilisée pour la première fois et où. Apparemment, ce n'était pas au moment où une partie du Secrétariat se trouvait encore à la Villa le Bocage, bâtiment charmant situé dans l'enceinte du Palais des Nations, ancien siège de la Société des Nations, qui abrite aujourd'hui les bureaux administratifs de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Si l'expression avait été employée à cette époque, elle aurait été purement et simplement empruntée au langage du théâtre car la villa a une façade rose et pas de salon vert. En 1977, le GATT a déménagé au bord du lac, dans l'actuel Centre William Rappard (CWR), qui avait bel et bien un salon vert. « Les murs du fond de la salle de conférence d'Arthur Dunkel, se rappelle David Hartridge, étaient tapissés d'un papier agréable au regard, de couleur vert moyen. »<sup>2</sup> Depuis, cette salle a été rénovée au moins une fois, passant du vert au beige dans les années 1990, mais l'expression était déjà bien ancrée dans la terminologie de l'OMC.

Bien qu'elle ait eu une connotation à la fois théâtrale et architecturale, l'expression a finalement pris un sens politique. Autrefois utilisée uniquement pour désigner cette salle particulière du CWR, elle est employée de façon générique depuis le milieu des années 1980 pour décrire un style de négociation en petit comité. Son sens est devenu de plus en plus controversé, de sorte que quiconque en revendique la paternité cherche « une distinction douteuse étant donné l'opprobre jeté sur cette appellation » (Blackhurst et Hartridge, 2005 : 464).

L'ambiance, la composition et le déroulement des réunions dans le salon vert ont évolué progressivement. Du temps de M. Dunkel, le salon avait non seulement des murs verts, mais aussi un air bleuté, dû en grande partie à la fumée des cigarettes que le Directeur général enchaînaient les uns après les autres. Il fut aussi un temps où certains participants au moins échangeaient quelques verres, mais ce lubrifiant social a été banni du salon vert dans la dernière période du GATT. Selon une source au moins, cela a été décidé après un incident dans lequel un négociateur chevronné qui avait bu un verre de trop avait perdu de vue sa propre position.<sup>3</sup> Les personnes présentes dans les salons verts du GATT et de l'OMC racontent aussi qu'en ce temps-là, on frappait davantage du poing sur la table et que les participants étaient plus enclins à se laisser aller. Le comportement dans les salons verts est devenu plus formel dans la période de l'OMC.

Comme dans d'autres domaines, les changements ont eu lieu pendant la période brève mais marquée par des transformations où Peter Sutherland a été le Directeur général. Sa méthode n'était pas de convoquer des réunions du salon vert au sens habituel (c'est-à-dire uniquement sur invitation), mais c'était plutôt de tenir des réunions avec les chefs de délégation.<sup>4</sup> Aucune partie contractante n'était exclue, ce qui représentait un changement notable par rapport à la formule 7+7 du milieu des années 1970 ou à la limite de 25 à 30 participants fixée du temps de M. Dunkel. Seuls les ambassadeurs étaient admis dans la salle, on ne parlait qu'anglais – sans interprétation – et il n'y avait pas d'écriteaux sur la table pour identifier les pays. Conformément à la pratique du salon vert des administrations précédentes, aucun compte rendu n'était rédigé. Cette démocratisation du processus s'est approfondie par la suite, notamment sous l'administration des Directeurs généraux Mike Moore et Pascal Lamy. Pendant son administration, le Directeur général Lamy a adopté la pratique consistant à rendre compte à l'ensemble des Membres de l'essentiel des discussions qui avaient lieu au cours de ces réunions.

Bien que la participation aux salons verts n'ait pas été officiellement enregistrée, on peut se faire une idée générale de l'identité des ambassadeurs qui y assistaient d'après les ministres qui ont pris part aux miniréunions ministérielles. Pour savoir quels pays ont participé à deux de ces réunions, une au Mexique (en août 2001) et une à Singapour (en octobre 2001), organisées toutes deux en vue de la Conférence ministérielle de Doha, Jawara et Kwa (2003: 61) ont montré que la fréquence de la participation des pays était liée à leur niveau de revenu. Alors que les quatre membres de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne) étaient présents aux deux réunions, le taux de participation tombe à 25 % pour les autres membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, à 17 % pour les autres pays à revenu élevé et à 3 % à 6 % pour les quatre autres catégories de pays à revenu inférieur (depuis les PMA jusqu'aux pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure).

La pratique du salon vert a été vivement critiquée dans les années qui ont précédé le lancement du Cycle de Doha, et les pays en développement ont continué à proposer d'autres formules au début Cycle. Le Groupe de Membres partageant la même opinion<sup>5</sup>, dont la moitié environ étaient rarement présents dans le salon vert, a fait valoir en 2002 que « l'organisation des négociations, y compris la structure et le processus, devrait tenir pleinement compte du caractère intergouvernemental de l'OMC et du fait que celle-ci est conduite par les Membres ». <sup>6</sup> Pour que l'organisation du programme de travail « facilite[] et encourage[] la participation effective de tous les Membres aux négociations », le « processus devrait engendrer transparence et prise de décisions fondée sur le consensus ». Dans ses propositions de réforme, ce groupe visait non seulement le salon vert, mais aussi tous les autres aspects du mécanisme décisionnel qui étaient, à son avis, antidémocratiques et susceptibles de manipulation par les plus grands Membres. Il souhaitait donc réduire la marge d'initiative et d'appréciation laissée au Directeur général, au Secrétariat et aux Présidents des comités de négociation, au profit d'un exercice plus direct de la démocratie et du consensus. Il proposait, par exemple, que le Conseil général assure la supervision globale du fonctionnement du Comité des négociations commerciales (CNC), ce qui revenait à réduire l'un des pouvoirs du Directeur général. Il proposait aussi que toutes les négociations, informelles ou formelles, ne soient menées qu'au cours de réunions qui soient ouvertes à tous

les Membres. Poussé à l'extrême, cela aurait probablement signifié la fin des réunions de groupes d'« amis » ou d'autres coalitions. Le Groupe souhaitait aussi que les pouvoirs des Présidents soient fortement restreints, comme cela est expliqué au chapitre 14.

Une autre option pour les Membres qui ne sont pas satisfaits du processus est d'exprimer leurs préoccupations en laissant entendre qu'ils sont prêts à bloquer formellement l'action, sans le faire effectivement. À la Conférence ministérielle de 2011, par exemple, l'État plurinational de Bolivie, Cuba, l'Équateur, le Nicaragua et la République bolivarienne du Venezuela ont présenté un document critiquant vivement ce qu'ils appelaient les « pratiques d'exclusion non démocratiques » dans le processus de consultation qui avait précédé la Conférence.<sup>7</sup> En présentant ce document, ils se dissociaient du consensus mais n'empêchaient pas les autres Membres de le réaliser.

### *Propositions relatives à un conseil exécutif*

Alors que le Groupe de Membres partageant la même opinion espérait restreindre les pouvoirs des comités, d'autres proposaient exactement le contraire. L'établissement d'un conseil exécutif à l'OMC est une question récurrente. L'Organisation internationale du commerce (OIT) était censée en avoir un, et le GATT en a eu un (sous forme affaiblie) pendant dix ans, mais l'Accord sur l'OMC ne prévoit pas l'existence d'un tel organe. Bien qu'un conseil exécutif ne soit pas identique à un salon vert, cette notion soulève à peu près les mêmes questions. Ces deux concepts ont en commun l'idée qu'un nombre limité de Membres aurait le pouvoir, sur certaines questions et dans certaines limites, de prendre des décisions ou, du moins, de proposer des actions qui seraient ensuite soumises à l'approbation (explicite ou tacite) de l'ensemble des Membres. Dans le compromis susmentionné entre équité et efficacité, ces notions mettent l'accent sur l'efficacité. La réaction d'un Membre à ce type d'approche dépendra souvent du fait qu'il s'attend à en faire partie ou non.

Le Conseil du GATT a établi le Groupe consultatif des Dix-Huit (GC18) au milieu de l'année 1975.<sup>8</sup> Jusqu'en 1985, ce groupe a généralement tenu trois réunions par an. Sa fonction était essentiellement consultative et non exécutive, mais il présentait parfois des recommandations ou des suggestions au Conseil général sur des questions importantes. Il ne s'agissait pas d'un salon vert, car des comptes rendus étaient rédigés. Comme le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui comprend cinq membres permanents et dix membres siégeant par roulement, le Groupe consultatif avait à la fois des membres permanents et des membres suppléants. Il était cependant beaucoup plus large que le Conseil de sécurité puisqu'il comptait 18 membres permanents et 9 membres suppléants siégeant par roulement. Le nombre de membres permanents a été porté à 22 en 1986. Ce groupe a joué un rôle important dans la phase finale du Tokyo Round et dans la période qui a précédé le Cycle d'Uruguay. Au moment où ce dernier a été lancé, certains pensaient que le Groupe consultatif n'avait plus d'utilité car « il était jugé trop grand pour être efficace et trop petit pour être représentatif » (Croome, 1995 : 155).

Au cours des négociations sur la création de l'OMC, les positions prises par les principaux négociateurs sur les propositions concernant une structure similaire reflétaient généralement la taille de leur pays. Warren Lavorel (États-Unis) était partisan d'un nouvel organe exécutif, alors

que Julio Lacarte (Uruguay) s'y opposait. M. Lacarte a expliqué par la suite qu'il était contre « non seulement parce que notre participation à cet organe serait rare, mais aussi et surtout en raison du fait incontournable qu'il existe au GATT (et maintenant à l'OMC) une ligne de démarcation très mince entre le fond et la procédure ». C'était un sujet sur lequel lui et M. Lavorel

s'affrontaient souvent et, un soir, après un échange particulièrement long, M. Dunkel a demandé une brève suspension de séance. Warren et moi sommes sortis dans le couloir et avons poursuivi notre discussion, jusqu'au moment où j'ai demandé : « Warren, vous saisissez mon point de vue ? » À quoi il a répondu : « *Oui, mais il ne me plaît pas !* »<sup>9</sup>

Certains de ceux qui analysent la pratique passée du GATT ou l'expérience d'autres organisations internationales font valoir que l'OMC aurait intérêt à avoir un tel organe. Selon Alvarez-Jiménez (2009 : 116), par exemple, l'expérience du Comité monétaire et financier international du Fonds monétaire international « plaide en faveur de la création d'un organe consultatif à l'OMC comme organe de décision potentiellement important, capable de sortir les négociations commerciales de l'impasse ». Le rapport Sutherland s'est prononcé en faveur d'un tel conseil. Il ne proposait pas un conseil exécutif proprement dit, mais préconisait la création d'« un organe consultatif [qui] n'aurait aucun pouvoir exécutif ni aucun pouvoir de négociation », qui comporterait 30 membres au plus, et dont « [c]ertaines grandes nations commerçantes seraient inévitablement des membres permanents » (rapport Sutherland, 2004 : 71). Il recommandait l'établissement d'un « organe consultatif composé de hauts fonctionnaires qui serait présidé et convoqué par le Directeur général » et qui se réunirait deux à quatre fois par an. « Il aurait un nombre restreint de membres dont une partie siègerait par roulement » et « pourrait se réunir au niveau ministériel, en totalité ou en partie ». Le rapport suggérait en outre que « cet organe se réunisse immédiatement avant les réunions ministérielles afin de faciliter la transition entre les deux niveaux ». Il n'était pas le seul à proposer un tel conseil. L'Association du droit international (2006) a recommandé que la « branche exécutive » de l'OMC (notamment le Directeur général) et un nouvel organe consultatif de l'OMC (éventuellement celui suggéré par le rapport Sutherland) soient dotés de plus grands pouvoirs d'initiative et de coordination (par exemple, en faisant du Directeur général le Président du Conseil général) ».

Blackhurst et Hartridge (2005 : 459) ont également proposé la création d'un organe exécutif. Le comité qu'ils proposaient « n'aurait pas le pouvoir de prendre des décisions engageant tous les Membres », mais pourrait « avoir des consultations, discuter, débattre et négocier ». Ses actes

se limiteraient à des recommandations présentées à l'ensemble des Membres pour approbation/adoption. Et, comme pour le Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale et le Conseil d'administration du FMI, cet organe ferait formellement partie de l'organigramme de l'OMC, et sa composition – quels Membres y siègeraient et quand – serait fixe (c'est-à-dire *prévisible*), les principaux pays commerçants ayant vraisemblablement un siège chacun, tandis que les autres Membres de l'OMC seraient divisés en groupes ayant chacun un siège partagé par roulement entre les membres du groupe.

Cela revenait donc à rétablir une sorte de GC18, organe que M. Hartridge connaissait bien puisqu'il en avait été le secrétaire, et qui remplissait (selon lui) une fonction utile que les Membres de l'OMC seraient bien inspirés de reproduire. Un certain nombre de spécialistes et de chercheurs partagent cette idée. Les propositions demandant la création d'un conseil exécutif ont refait surface au moment de la Conférence ministérielle de Seattle (Hoekman et Kostecki, 2001 : 471-474) et, au cours des dernières décennies, cette idée a eu d'autres défenseurs, comme Jackson (1990), Wolfe (1996), Matsushita *et al.* (2003), Srinivasan (2003), Cottier (2009) et Steger (2009a).

L'établissement d'un tel conseil poserait principalement trois questions. La première et la plus importante concerne son rôle : serait-il seulement une autorité consultative, ou aurait-il aussi des pouvoirs exécutifs ? Les deux autres questions concernent sa taille et sa composition. Le chiffre 18 a quelque chose d'un nombre magique ; c'est le nombre des pays qui étaient censés faire partie du Conseil exécutif de l'OIC, mais c'est aussi le nombre des pays nommés 30 ans plus tard au GC18 du GATT. Il est bon de se demander si la composition d'un organe exécutif devrait être analogue à ou différente de celle du G-20, qui est devenu une importante instance mondiale en 2008. Si cet organe est plus petit, certains membres du G-20 n'y seront pas représentés, et la question se pose alors de savoir lesquels. Et s'il a la même taille ou s'il est plus grand, faudrait-il considérer la composition actuelle du G-20 comme le point de départ ?<sup>10</sup>

## La prise de décisions par consensus ou par vote

Bien qu'il ne soit pas mentionné dans le GATT de 1947, le principe du consensus est la règle la plus importante dans les processus décisionnels du système multilatéral. Certains se demandent s'il est dans l'intérêt du système d'avoir une règle qui confère un pouvoir de veto à chaque membre, mais beaucoup pensent que les Membres de l'OMC seraient probablement opposés à toute tentative de remplacer le consensus par le vote.

### *Les dispositions du GATT*

Les dispositions institutionnelles du GATT de 1947 sont parmi celles qui ont demandé le plus d'originalité aux rédacteurs de l'accord. Les accords commerciaux bilatéraux négociés par les États-Unis entre 1935 et 1946 ont servi de modèle à la plupart des dispositions de fond du GATT et aussi à une grande partie de la Charte de La Havane, mais, dans les instruments purement bilatéraux, les dispositions institutionnelles sont plutôt minces.<sup>11</sup> Pour l'OIC et les rédacteurs du GATT, ce qui se rapprochait le plus d'un modèle était les organisations économiques internationales établies dans l'immédiat après-guerre. L'Organisation des Nations Unies avait été créée dans ses grandes lignes à la Conférence de Dumbarton Oaks, puis de façon définitive à la Conférence de San Francisco, et la Conférence de Bretton Woods avait institué la Banque mondiale (officiellement appelée Banque internationale pour la reconstruction et le développement) et le Fonds monétaire international (FMI). Dès 1947, la Banque mondiale et le FMI ont utilisé un système de votes pondérés dans lequel chaque pays disposait d'une base de

150 voix, plus une voix par 100 000 dollars de quote-part des ressources financières de l'institution. En conséquence, les États-Unis détenaient 31,46 % des voix au FMI et 34,23 % à la Banque mondiale, le Royaume-Uni 15,02 % et 14,17 %, la Chine 6,52 % et 6,68 %, et la France 6,23 % et 5,88 % (Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, 1947). S'ils l'avaient voulu, les rédacteurs du GATT et de la Charte de La Havane auraient pu s'inspirer de ce système.

En 1947, les pays n'étaient pas d'accord sur l'opportunité d'un système de vote pondéré pour l'OIC et le GATT, et c'était l'un des domaines où les planificateurs des États-Unis et du Royaume-Uni avaient des attentes différentes. Dans leur proposition concernant l'OIC (Département d'État des États-Unis, 1945 : 638) et dans celle concernant le GATT (Conseil économique et social des Nations Unies, 1947), les États-Unis suggéraient que les décisions soient prises à la majorité selon le principe un membre, une voix. C'était assez remarquable vu que, dans n'importe quel système de vote pondéré (sauf s'il était basé uniquement sur la population), ils auraient eu l'avantage. Le Royaume-Uni proposait au contraire que le vote à l'OIC soit pondéré car, selon ce pays très tributaire du commerce, « il fallait tenir dûment compte du degré de participation des membres de l'Organisation au commerce international » (Conseil économique et social des Nations Unies, 1946 : 1). Dans le système qu'il proposait, le Royaume-Uni aurait eu 180 voix (ou 210 en comptant ses colonies), et les États-Unis 237.<sup>12</sup> Cette proposition s'est heurtée à l'opposition des pays petits ou en développement comme le Chili, l'Inde, le Liban et la Tchécoslovaquie et elle a reçu le soutien des anciennes colonies du Royaume-Uni comme l'Afrique du Sud et la Nouvelle-Zélande, tandis que d'autres, comme la Chine, les États-Unis et la Norvège, avaient des avis partagés ou incertains (Conseil économique et social des Nations Unies, 1947). Les sceptiques finirent par l'emporter, et les dispositions finales de la Charte de La Havane et du texte « temporaire » du GATT prévoyaient la formule « un État, une voix ».

Bien que le GATT prévoie théoriquement le recours au vote, l'institution n'a pas tardé à privilégier la prise de décisions par consensus. Contrairement à d'autres organisations pour lesquelles l'évolution historique de la règle du consensus est bien documentée<sup>13</sup>, le développement de cette pratique n'a apparemment pas été relaté dans les rapports officiels, les mémoires des négociateurs ou d'autres sources publiées. Il semble qu'elle soit entrée dans les faits dès le début, mais on cherchera en vain le mot « consensus » dans le texte du GATT de 1947. L'article XXV dit au contraire que « [c]haque partie contractante dispose d'une voix à toutes les réunions des PARTIES CONTRACTANTES » et que, « [s]auf dispositions contraires du présent Accord, les décisions des PARTIES CONTRACTANTES seront prises à la majorité des votes émis ». Mais, dans la pratique, les seules questions soumises régulièrement à un vote formel au GATT étaient les dérogations (conformément à l'article XXV :5) et les accessions (article XXXIII). Et même dans ces deux cas, les décisions n'étaient pas fondées exclusivement sur le vote : pour les dérogations, « le vote était souvent précédé par un consensus au Conseil du GATT » (Ehlermann et Ehring, 2005 : 507), et, dans la pratique, certaines parties contractantes

utilisaient la règle du consensus pour bloquer les accessions controversées avant même le début du processus (Haus, 1992).

### *Les règles de prise de décisions à l'OMC*

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, la question du vote par ou du consensus a été au centre des négociations sur l'établissement de l'OMC pendant le Cycle d'Uruguay. La Communauté européenne et le Canada avaient proposé de donner effet aux nouveaux accords contraignants pour tous les Membres par un vote à la majorité des deux tiers. Les négociateurs des États-Unis insistaient pour que les négociations servent à faire du consensus la règle par défaut plutôt que la norme informelle (mais universelle). Ils voulaient aussi s'assurer que, dans la mesure où les règles de l'OMC faisaient référence au vote, les seuils soient fixés à un niveau encore plus élevé que dans le GATT. Le résultat est que les règles de l'OMC reconnaissent plus clairement la pratique du consensus, mais l'article IX et d'autres dispositions de l'Accord sur l'OMC prévoient encore la possibilité d'un vote. Cet article est assez long, mais il suffit de lire la première phrase et la première note de bas de page pour comprendre presque toutes les décisions prises jusqu'à présent à l'OMC (voir l'encadré 6.2).

#### **Encadré 6.2. La prise de décisions à l'OMC**

*Texte partiel de l'article IX de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce.*

1. L'OMC conservera la pratique de prise de décisions par consensus suivie en vertu du GATT de 1947.<sup>1</sup> Sauf disposition contraire, dans les cas où il ne sera pas possible d'arriver à une décision par consensus, la décision sur la question à l'examen sera prise aux voix. Aux réunions de la Conférence ministérielle et du Conseil général, chaque Membre de l'OMC disposera d'une voix. Dans les cas où les Communautés européennes exerceront leur droit de vote, elles disposeront d'un nombre de voix égal au nombre de leurs États membres<sup>2</sup> qui sont Membres de l'OMC. Les décisions de la Conférence ministérielle et du Conseil général seront prises à la majorité des votes émis, à moins que le présent accord ou l'Accord commercial multilatéral correspondant n'en dispose autrement.<sup>3</sup> [...]

*Notes de bas de page :*

<sup>1</sup>L'organe concerné sera réputé avoir pris une décision par consensus sur une question dont il a été saisi si aucun Membre, présent à la réunion au cours de laquelle la décision est prise, ne s'oppose formellement à la décision proposée.

<sup>2</sup>Le nombre de voix des Communautés européennes et de leurs États membres ne dépassera en aucun cas le nombre des États membres des Communautés européennes.

<sup>3</sup>Les décisions du Conseil général lorsque celui-ci se réunira en tant qu'Organe de règlement des différends ne seront prises que conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 2 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.



Comme l'indique le tableau 6.2, plusieurs dispositions de l'Accord sur l'OMC prévoient le recours au vote. Chacune exige une forme de « supermajorité » ; la majorité simple n'est jamais suffisante pour adopter une décision. Il y a cependant une exception possible à cette règle, comme cela est expliqué dans le chapitre 14. Les procédures de désignation du Directeur général approuvées en 2002<sup>14</sup> prévoient que, dans le cas où il n'est pas possible d'arriver à un consensus sur un seul candidat, « les Membres devraient envisager la possibilité de procéder à un vote en dernier recours ». Les procédures sont délibérément vagues sur le pourcentage de voix qui serait exigé dans cette éventualité, indiquant simplement que le vote aurait lieu « suivant une procédure qui sera déterminée à ce moment-là ». La logique voudrait qu'en cas d'impasse, on procède à un vote à la majorité, car tout seuil supérieur risquerait de perpétuer l'impasse.<sup>15</sup> Même si les Membres devaient recourir au vote pour choisir le Directeur général, les procédures précisent qu'« [i] est entendu que le recours au vote pour la désignation du Directeur général sera une dérogation exceptionnelle à la pratique habituelle de prise de décisions par consensus et n'établira aucun précédent en ce qui concerne un tel recours pour toutes décisions futures à l'OMC ».

Bien que le vote soit frappé d'anathème par les Membres de l'OMC, ni eux ni les analystes ne sont vraiment satisfaits de la règle générale du consensus. Les réserves formulées à son encontre portent généralement sur deux points. Le premier est qu'elle a pour effet d'encourager la timidité. Selon Jackson (1990 : 23), l'application stricte de la méthode du consensus « donne à chaque pays un droit de veto, ce qui réduit toute initiative potentielle au plus petit dénominateur commun ». Le second point est qu'elle crée une tension entre le pouvoir législatif faible et le pouvoir judiciaire fort de l'OMC. « En un sens », constate Stuart Harbinson, « l'OMC est l'otage de la partie juridique/judiciaire de l'institution. Cela a eu l'avantage de favoriser la primauté du droit, mais le prix à payer est élevé car un légalisme excessif nuit à la capacité de conduire et de conclure les négociations. »<sup>16</sup> Barfield (2001 : 1) est du même avis, estimant que l'OMC « est mise en péril par un vice constitutionnel redoutable » lié au « déséquilibre entre des procédures d'élaboration de règles inefficaces, entravées par le consensus et un système de règlement des différends très efficace ». La conséquence de ce déséquilibre est qu'il « pousse à édicter de nouvelles règles par la voie juridictionnelle en faisant fi du mandat selon lequel les jugements rendus dans le cadre du règlement des différends ne doivent ni accroître ni diminuer les droits et obligations des Membres de l'OMC » (*ibid.*). Cet avis est partagé par plusieurs autres auteurs, comme Hudec (1992), Pauwelyn (2005), Cottier et Takenoshita (2008) et Steger (2009b). La solution de Barfield serait non pas de modifier la règle du consensus elle-même, mais de rééquilibrer les fonctions en affaiblissant la règle relative au règlement des différends. Barfield préconise la règle de la « minorité de blocage » qui permettrait à tout groupe représentant au moins un tiers des Membres de l'OMC et au moins un quart du commerce total entre les Membres de faire annuler une décision d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel. L'Organe de règlement des différends déclarerait alors que « la décision ne deviendra pas une règle contraignante de l'OMC » (*ibid.* : 14).

Les analystes sont généralement plus enclins à louer qu'à condamner la règle du consensus, même si leurs louanges manquent parfois de conviction. « Les avantages du consensus sont évidents », disent Ehlermann et Ehring (2005 : 513), car « il bénéficie généralement d'un large soutien ... et signifie que personne ne perd la face ». Mais beaucoup pensent aussi que cette

**Tableau 6.2.** Niveaux de soutien requis pour différents types de décision à l'OMC

Disposition	Niveau	Type de décision
Article IX :1 de l'Accord sur l'OMC	Consensus	Règle de prise de décisions par défaut
Article X :2 de l'Accord sur l'OMC	Unanimité	Amendements aux dispositions de l'article IX de l'Accord sur l'OMC, des articles I <sup>er</sup> et II du GATT de 1994, de l'article II:1 de l'AGCS et de l'article 4 de l'Accord sur les ADPIC
Article IX :2 et IX :3 de l'Accord sur l'OMC	Majorité des trois quarts	Interprétations des accords commerciaux multilatéraux et dérogations aux obligations imposées par ces accords
Articles X :1, X :3, X :4, X :5 et XII :2 de l'Accord sur l'OMC	Deux tiers	Adoption d'une décision de soumettre aux Membres des amendements aux Accords (lorsque cette décision ne peut être prise par consensus) ; adoption de certains amendements ; décisions relatives aux accessions

règle « risque d'influencer le fond, car la recherche d'un consensus implique en général la recherche d'un compromis qui soit, d'une façon ou d'une autre, acceptable pour tous » (*Ibid.* : 514). Selon l'Association du droit international (2006 : 15), le consensus « protège la qualité et le caractère inclusif de la prise de décisions et confère à chaque Membre de l'OMC un pouvoir de veto, limité par des pressions politiques, ce qui n'existe pas dans le cas du vote ». Un autre avantage de la règle du consensus à l'époque du GATT était que la « méthode de travail informelle permet[tait] aux Membres provisoires et *de facto* du GATT de participer sans se préoccuper du fait qu'ils n'avaient pas de droit de vote formel » (Jackson, 1969 : 123). Sachant qu'en 2012 il y avait 18 Membres de l'OMC sans représentation (c'est-à-dire des Membres qui n'ont pas de mission permanente à Genève et qui ne sont donc représentés qu'à partir de leur capitale ou d'autres postes diplomatiques en Europe)<sup>17</sup>, cela est préoccupant. Mais, comme cela est dit dans le chapitre 3, le pourcentage de Membres sans représentation a été ramené de 21,1 % du nombre total de Membres en 1997 à 11,7 % en 2012.

### *Le consensus et le vote dans la pratique*

Les différences entre le consensus et le vote ne sont pas aussi évidentes qu'on le croit, et les deux ont tendance à se chevaucher dans leur intention et leurs conséquences. Le flou de la séparation entre ces deux règles peut être démontré par le fait qu'un analyste expérimenté peut dire que « la prise de décisions fondée sur une masse critique est en soi une forme de vote *de facto* ou implicite » (Low, 2009 : 5), et qu'un autre peut affirmer que le « consensus implique un système informel de vote pondéré » (Cottier, 2009 : 57). En fait, tout système de prise de décisions à l'OMC peut être analogue à un vote si on l'entend comme un système dans lequel tous les Membres ont une voix et où un nombre suffisamment élevé de Membres peut agir de concert, pour faire avancer ou (peut-être plus souvent) pour bloquer certaines initiatives.

L'attachement au consensus est peut-être même plus grand à l'OMC qu'au GATT, bien que l'Organisation compte plus de Membres. En l'occurrence, l'exception a confirmé la règle. La seule fois où l'OMC a utilisé le vote, c'était en 1995 ; cette année-là le Conseil général a organisé un vote par correspondance sur des projets de décision relatifs à l'accession de

l'Équateur et à certaines dérogations ; et encore, ce vote n'a eu lieu qu'après l'obtention d'un consensus sur chaque point. Le Conseil général a ensuite adopté une décision (sous la forme d'une déclaration du Président) selon laquelle les décisions sur les accessions et les dérogations seraient désormais prises par consensus.<sup>18</sup> Plus précisément, la déclaration du Président du 15 novembre 1995 sur les Procédures de prise de décisions au titre des articles IX et XII de l'Accord sur l'OMC disait, entre autres, ceci :

Lorsque le Conseil général traitera de questions relatives à des demandes de dérogations ou à des accessions à l'OMC au titre des articles IX ou XII de l'Accord sur l'OMC, respectivement, il s'efforcera de prendre une décision conformément à l'article IX:1. Sauf disposition contraire, dans les cas où il ne sera pas possible d'arriver à une décision par consensus, la décision sur la question à l'examen sera prise aux voix conformément aux dispositions pertinentes des articles IX ou XII.

Cette déclaration permettait aussi aux Membres de demander un vote, mais il existe des normes strictes qui s'y opposent. Le tabou du vote est si fort qu'il y a des cas où des Membres de l'OMC ont agi pour le faire respecter, même s'il leur en a coûté. Songeons, par exemple, à la controverse survenue en 2009 au sujet de l'admission de la Palestine comme observateur. L'Ambassadeur d'Égypte avait fait savoir qu'il demanderait un vote simplement pour démontrer l'isolement des États-Unis et d'Israël dans leur opposition à cette initiative. Le Président du Conseil général était alors le Chilien Mario Matus (voir l'appendice biographique, page ? ??) et, bien que son pays ait été favorable à l'octroi du statut d'observateur à la Palestine, l'Ambassadeur – agissant en défenseur de l'institution et de ses traditions en sa qualité de Président du Conseil général – s'est senti obligé d'exhorter son homologue égyptien à ne pas mettre son plan à exécution. Avant de s'adresser à l'Ambassadeur d'Égypte, il avait consulté plusieurs Membres et il avait constaté qu'ils étaient presque tous du même avis. Eux aussi préféraient, pour des raisons politiques, que le statut d'observateur soit accordé à la Palestine, mais il était encore plus important pour eux que le vote reste banni. L'Ambassadeur d'Égypte fut donc convaincu de renoncer.

### ***Propositions en faveur du vote***

Diverses considérations pratiques découragent les commentateurs contemporains de préconiser le vote. Les spécialistes qui ont l'expérience de la diplomatie de l'OMC sont particulièrement réticents à le faire<sup>19</sup>, tout comme l'Association du droit international (2006 : 14-15), qui estime que « l'introduction d'un système de vote pondéré ... n'emporterait probablement pas l'adhésion des Membres et risquerait de créer un clivage ». C'est aussi, semble-t-il, pour des raisons pratiques que la Commission Warwick a rejeté une proposition comparable. Elle a estimé que les « gouvernements auraient beaucoup de difficulté pour se mettre d'accord sur les seuils appropriés » et qu'un tel système « formaliserait une privation de facto du droit de vote de certains pays à chaque fois qu'un vote aurait lieu » (*Ibid.* : 29).

Quelques auteurs proposent néanmoins le recours au vote pour certaines décisions. Cottier et Takenoshita (2008 : 188-189) ont fait valoir que la règle « un membre, une voix » était

fondamentalement déséquilibrée dans une institution où (au moment où ils écrivaient) les 24 pays industrialisés représentaient 79 % du produit intérieur brut (PIB) total des Membres et 71 % du budget de l'OMC, tandis que 119 pays en développement en représentaient, respectivement, 21 % et 29 %. Dans le système «un membre, une voix», les premiers n'auraient que 17 % des voix, et les seconds 83 %. Les auteurs ne préconisaient pas de passer purement et simplement au système du vote mais proposaient que «la diplomatie du consensus ... soit complétée par un système de vote applicable et réaliste auquel les Membres pourraient recourir en cas de blocage, d'effondrement ou de rupture des négociations, pendant les cycles aussi bien que dans l'intervalle» (*Ibid.*: 192). Ils recommandaient que le système soit conçu de telle manière qu'«aucun Membre ne puisse à lui seul bloquer l'adoption d'une position» et qu'«aucune décision ne soit adoptée contre la volonté conjointe des principales parties prenantes», tout en «rend[ant] justice aux moyens comme aux petits États Membres» (*Ibid.*: 195).

Dans un article ultérieur, Cottier (2009: 56) a suggéré que le vote soit limité à certains types de décisions, de sorte que «[l]es règles primaires puissent continuer de fonctionner en vertu d'un principe rigide de consensus», mais que «les règles secondaires puissent faire l'objet de variantes, comme le consensus fondé sur une masse critique ou le vote pondéré». Les règles primaires (ou constitutionnelles) sont celles qui «établissent les obligations fondamentales et le cadre des régimes spécialisés», alors que les règles secondaires «sont normalement utilisées pour les décisions et les actions adoptées par les organes d'une organisation internationale» (*Ibid.*: 53). L'auteur recommandait que le consensus (ou le consensus moins ...) soit la règle pour l'Organe de règlement des différends, tandis que, dans certains autres organes, les décisions pourraient faire l'objet d'un vote pondéré ou d'un vote selon le principe «un membre, une voix», mais il ne précisait pas dans quels organes cela devrait s'appliquer. Ehlermann et Ehring (2005: 520) ont avancé un argument analogue en préconisant l'«abolition du tabou du vote à la majorité». Ils ont proposé de faire une «distinction entre les aspects procéduraux et le fond», afin d'éviter que «même les questions de procédure d'importance mineure conduisent à une impasse ou fassent l'objet de longues consultations jusqu'à l'obtention d'un consensus».

L'une des principales difficultés du vote est que presque toutes les formules aboutissent à une concentration du pouvoir que certains groupes de pays jugent disproportionnée. Les philosophes et les spécialistes des sciences sociales s'inquiètent depuis longtemps du fait que le vote permettrait une «tyrannie de la majorité», dans laquelle le groupe mathématiquement dominant pourrait violer sciemment les droits des minorités.<sup>20</sup> Cette préoccupation est parfois exprimée à gauche de l'échiquier politique (par exemple lorsque des minorités raciales ou autres craignent une discrimination) et, peut-être plus souvent, à droite (par exemple lorsque les riches craignent que les pauvres réclament un «nivellement»). Cette propension de la majorité à sacrifier les intérêts de la minorité est encore plus préoccupante dans les relations internationales, où tous les pays ont intérêt à préserver les prérogatives des États souverains. Comme on l'a suggéré au début de ce chapitre, si la règle de la majorité s'appliquait à l'OMC, cela pourrait conférer un pouvoir considérable à de grands groupes de petits pays. Un système «un membre, une voix» permettrait à un groupe

numériquement important de Membres de petite taille économique et démographique d'exercer une influence plus grande que ce qui semblerait justifié aux yeux des grandes puissances commerciales (pays développés ou en développement).

La tyrannie d'une minorité puissante représente un danger tout à fait différent, qui pourrait surgir dans un système permettant le vote pondéré. Dans une organisation internationale où les voix sont attribuées en fonction de la taille des États (quelle que soit la façon de la mesurer), il serait possible, au moins par hypothèse, qu'un petit cercle de pays possédant de nombreuses voix dicte sa loi au reste du monde. Le tableau 6.3 montre que, si les voix étaient pondérées uniquement en fonction de la population, par exemple, la moitié des voix serait contrôlée par seulement cinq Membres. Et si elles l'étaient uniquement en fonction de la part du PIB ou des exportations, trois Membres seulement contrôlèrent la majorité. Toute formule basée sur une combinaison de ces facteurs, et peut-être d'autres aussi, aboutirait presque inévitablement à une concentration du pouvoir entre les mains de quelques Membres, notamment l'Union européenne, les États-Unis, la Chine, l'Inde et le Japon, à peu près dans cet ordre (selon les facteurs et la pondération). Le seul moyen d'éviter cela serait de concevoir une formule qui commence par l'attribution d'un assez grand nombre de voix de base à tous les pays – ce qui nous ramène à un système du type « un membre, une voix » avec tous les problèmes qui lui sont liés. Trouver un équilibre entre les valeurs de base et les valeurs pondérées serait une tâche redoutable pour ceux qui voudraient rédiger une nouvelle constitution de l'OMC. Étant donné les difficultés que les pays ont eues pour concevoir des règles sur des questions apparemment techniques comme la formule adéquate pour calculer l'équivalent *ad valorem* des droits spécifiques, on imagine mal comment ils pourraient se mettre d'accord sur une formule plus substantielle permettant de déterminer la pondération des voix entre eux.

Cela ne veut pas dire nécessairement que les Membres de grande taille sont favorables à un système de vote pondéré. Un tel système ne faisait pas partie, par exemple, de la proposition initiale des États-Unis pour l'OIT, ce qu'un diplomate américain a expliqué indirectement en comparant devant une commission du Sénat en 1947. Il déclara en effet que « [c]e n'est pas une bonne chose d'avoir un vote de 75 % qui représente, à l'extrême, trois pays ... et d'espérer que les législateurs des [autres] pays appliqueront la recommandation » (cité dans McIntyre, 1954: 491). Les négociateurs qui représentaient alors les États-Unis n'avaient aucun intérêt dans des victoires à la Pyrrhus, pas plus, sans doute, que ceux qui représentent aujourd'hui les grands pays commerçants.

Certains analystes cherchent dans d'autres institutions et accords internationaux, ainsi que dans les mécanismes constitutionnels des pays et des marchés communs, des exemples qui pourraient être instructifs. On pourrait dire que le vote est une pratique courante dans les conférences internationales, du moins comme le prévoit la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui dit que « [l]'adoption du texte d'un traité à une conférence internationale s'effectue à la majorité des deux tiers des États présents et votants, à moins que ces États ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente » (article 9.2). Certaines organisations internationales ont cependant leurs propres règles de prise de décisions. Même

**Tableau 6.3.** Les dix premiers Membres de l'OMC selon la population, le PIB et les exportations en 2011, en pourcentage

Membre	Population		Membre	PIB		Membre	Exportations de biens et de services	
	Part	Cumul		Part	Cumul		Part	Cumul
Chine	19,3	19,3	Union européenne	25,1	25,1	Union européenne	34,8	34,8
Inde	17,8	37,1	États-Unis	21,6	46,7	États-Unis	9,5	44,3
Union européenne	7,2	44,3	Chine	10,5	57,2	Chine	9,4	53,7
États-Unis	4,5	48,8	Japon	8,4	65,6	Japon	4,2	57,9
Indonésie	3,5	52,3	Brésil	3,5	69,1	Corée, Rép. de	2,9	60,8
Brésil	2,8	55,1	Fédération de Russie	2,7	71,8	Fédération de Russie	2,6	63,4
Pakistan	2,5	57,6	Inde	2,6	74,4	Hong Kong, Chine	2,5	65,9
Nigéria	2,3	59,9	Canada	2,5	76,9	Canada	2,4	68,3
Bangladesh	2,2	62,1	Australie	2,0	78,9	Mexique	1,6	69,9
Fédération de Russie	2,0	64,1	Mexique	1,7	80,6	Brésil	1,3	71,2

Sources : Calculs effectués sur la base des données de la Banque mondiale, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> (population) et <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> (PIB), et <http://data.worldbank.org/indicator/BX.GSR.GNFS.CD> (exportations).

lorsque les règles écrites prescrivent le vote, les membres de l'organisation peuvent avoir tendance à opter pour le consensus. Dans son étude sur l'Assemblée générale des Nations Unies, par exemple, Szasz (2001 : 60) constate qu'après avoir adopté « de nombreuses résolutions qui ne représentaient pas en fait la volonté d'une partie significative de la communauté mondiale », l'Assemblée générale en est venue à recourir plus souvent à la prise de décisions par consensus.<sup>21</sup>

L'UE offre un exemple de la manière dont on peut conserver la pratique de la prise de décisions par consensus tout en la transformant. En vertu du « Compromis de Luxembourg », les États membres « s'abstiennent d'exercer leur droit de vote potentiel contre une mesure dans certaines circonstances, sauf si la mesure met en jeu l'« intérêt vital » du pays membre concerné » (Jackson, 2000 : 189). Selon la même logique, il serait possible de modifier les règles ou les pratiques de l'OMC pour exiger que les Membres fassent une déclaration « d'intérêt national vital » chaque fois qu'ils décident de bloquer un consensus. C'est une recommandation de ce type qui est faite dans le rapport Sutherland, dont John Jackson était l'un des auteurs. La règle du consensus y est qualifiée de « filet de sécurité » pour le système de l'OMC. Pourtant, les membres de la Commission Sutherland estimaient que cette règle était loin d'être idéale. Au lieu de proposer l'abandon du consensus au profit du vote, ils ont suggéré une réforme en deux temps. Leur première recommandation était 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» (rapport Sutherland, 2004 : 64). Dans leur deuxième recommandation, plus précise, ils demandaient instamment aux 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 ». Dans leur étude des modifications apportées aux procédures du Conseil des ministres de l'UE, Carrubba et Volden (2001 : 22) notent que les pressions en faveur du changement (par exemple, le recours accru au vote à la majorité qualifiée, voire à des règles moins inclusives) « se produisent lorsque le nombre de membres du Conseil augmente, lorsqu'il est plus difficile de former des coalitions et lorsqu'une législation moins avantageuse est proposée ». Au moins deux de ces trois conditions semblent présentes dans l'environnement de négociation du Cycle de Doha.

### *Comment traiter les cas de résistance : pression des pairs et expulsion*

L'un des problèmes inhérents à la prise de décisions par consensus est qu'elle a pour effet de donner un droit de veto à chaque membre de l'organisation. La seule solution viable face à ce droit de veto est d'espérer que les membres n'abuseront pas de leur privilège, espoir étayé parfois par la pression des pairs ou d'autres tactiques. Le cas le plus connu a eu lieu au moment de l'adoption de la Déclaration ministérielle de Doha en 2001, à laquelle l'Inde était la seule à s'opposer. En vertu des règles, ce pays avait à lui seul les moyens d'empêcher le lancement du Cycle, et il aurait peut-être exercé son droit si quelques autres Membres au moins s'étaient joints à lui, mais comme il était totalement isolé, il n'a pas voulu bloquer une décision qui était soutenue ou acceptée par tous les autres. L'Inde n'est pas la seule à avoir été confrontée à la pression des pairs.

À la Conférence ministérielle de Doha, il y a eu aussi un épisode dans lequel les États-Unis risquaient de se voir reprocher l'échec des négociations s'ils ne soutenaient pas le compromis en cours d'élaboration sur la question des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et de la santé publique. Comme on l'explique plus en détail dans le chapitre 10, l'une des intrigues secondaires de la Conférence tournait autour des efforts faits par les pays en développement pour surmonter la résistance des États-Unis à une proposition visant à rééquilibrer les droits et les obligations au titre de l'Accord sur les ADPIC en ce qui concerne les droits conférés par un brevet pour les produits pharmaceutiques. Dans ces négociations, le Ministre mexicain des affaires étrangères, Luis Ernesto Derbez (voir l'appendice biographique, page ? ?), était le facilitateur chargé de trouver une position de consensus. Chacun des facilitateurs rendait compte en séance plénière des progrès accomplis dans son domaine et, quand le tour de M. Derbez est venu, il a annoncé que son groupe avait le feu vert pour signer la Déclaration sur les ADPIC et la santé publique. « Les gens se sont mis à applaudir », se souvient Eduardo Pérez Motta, l'Ambassadeur du Mexique, « et il y avait un mouvement très positif ». Quelques minutes après cette annonce, il dit au Ministre qu'il ne savait pas qu'un accord avait été conclu. « Pas exactement, répondit

M. Derbez, mais avec cette annonce, je peux vous assurer qu'ils vont signer.» C'était un pari risqué, mais en faisant cette annonce prématurée de façon calculée, M. Derbez avait « mis une forte pression sur un côté de la table pour qu'un accord soit conclu ».<sup>22</sup>

Le moyen le plus extrême de mener des négociations est de menacer d'expulsion tout membre qui bloque l'adoption d'un accord bénéficiant d'un large soutien ou qui refuse de ratifier un accord adopté par le reste des membres. L'expulsion est une arme lourde rarement utilisée par les organisations internationales. Les exemples les plus notables ont tous trait à des situations qui dépassent largement la politique commerciale : la Société des Nations expulsa l'Union soviétique en 1939 après son invasion de la Finlande, et l'ONU et les parties contractantes du GATT firent de même avec la Serbie et le Monténégro après l'invasion de la Bosnie-Herzégovine en 1992.<sup>23</sup>

Il peut donc paraître surprenant aux yeux de nombreux spécialistes du commerce que les règles de l'OMC autorisent effectivement l'expulsion, ou quelque chose qui y ressemble, non pas pour des raisons de haute politique mais pour des questions plus terre-à-terre de politique commerciale. L'article X de l'Accord sur l'OMC prévoit la possibilité d'amender les Accords de l'OMC. Certaines dispositions ne peuvent être amendées que lorsque les amendements « auront été acceptés par tous les Membres »<sup>24</sup>, alors que pour d'autres dispositions, les amendements peuvent être approuvés par des supermajorités de proportion variables. Dans le cas de certains accords, les amendements « d'une nature qui ne modifierait pas les droits et obligations des Membres, prendront effet à l'égard de tous les Membres dès qu'ils auront été acceptés par les deux tiers des Membres ». Dans le cas plus difficile où les amendements sont « de nature à modifier les droits et obligations des Membres », ceux-ci « prendront effet à l'égard des Membres qui les auront acceptés dès qu'ils auront été acceptés par les deux tiers des Membres et, ensuite, à l'égard de tout autre Membre, dès que celui-ci les aura acceptés ». L'article X :3 prévoit en outre qu'en pareil cas :

La Conférence ministérielle pourra décider, à une majorité des trois quarts des Membres, qu'un amendement ayant pris effet en vertu de la disposition précédente est d'une nature telle que tout Membre qui ne l'aura pas accepté dans un délai fixé par la Conférence ministérielle dans chaque cas pourra se retirer de l'OMC ou continuer à en être Membre avec le consentement de la Conférence ministérielle.

Pour dire les choses plus simplement, dans le cas hypothétique où un seul Membre bloquerait l'adoption d'un tel amendement, l'ensemble des autres Membres pourraient l'inviter à se retirer volontairement ou, s'il ne le fait pas, pourraient même l'expulser.

Il y a une histoire obscure mais intéressante sur cet aspect peu connu des règles de l'OMC, qui remonte à la proposition présentée à l'origine par les États-Unis pour le GATT en 1947. Selon un article du projet de texte, l'accord pouvait être amendé, et les « amendements qui entraînent de nouvelles obligations de la part des États contractants prendr[ai]ent effet lorsqu'ils aur[ai]ent été adoptés par les deux tiers desdits États, en ce qui concerne chaque



État contractant acceptant l'amendement». L'innovation se trouvait dans la clause suivante, selon laquelle un comité exécutif «pourra[it] décider que tout État contractant qui n'aura[it] pas accepté un amendement dans un délai fixé par lui sera[it] tenu de se retirer de l'accord» (Conseil économique et social des Nations Unies, 1947: 31). La version finale de cette disposition (article XXX du GATT) n'est pas aussi «incisive» puisqu'elle dispose seulement que les amendements «entreront en vigueur dès qu'ils auront été acceptés par toutes les parties contractantes et les amendements aux autres dispositions du présent Accord prendront effet, à l'égard des parties contractantes qui les acceptent, dès qu'ils auront été acceptés par les deux tiers des parties contractantes, et, ensuite, à l'égard de toute autre partie contractante, dès que celle-ci les aura acceptés». La première et la deuxième partie de cette clause garantissent qu'aucun pays ne sera obligé d'accepter un amendement auquel il est opposé.

C'est un principe qui reçoit un certain soutien en théorie. Les économistes Maggi et Morelli (2006), qui préfèrent parler de «règle de l'unanimité» plutôt que de «consensus», ont cherché à déterminer le fondement rationnel sur lequel une organisation internationale donnée s'appuierait pour choisir cette option plutôt que le vote. Leur analyse souligne une distinction importante :

La règle de l'unanimité ne nécessite qu'une *coordination*, [alors que] la règle de la majorité (simple ou qualifiée) exige aussi l'*exécution*. En effet, chaque fois qu'une organisation prend une décision non unanime, les membres qui y sont opposés seront tentés de faire défection, et l'organisation doit déjouer cette tentation (*Ibid.* : 1137).<sup>25</sup>

Les auteurs constatent que le recours fréquent à la règle de l'unanimité dans les organisations internationales, depuis l'OMC jusqu'à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, est tout à fait compréhensible si l'on tient compte du fait que l'exécution est finalement une question d'auto-exécution par les États souverains. Il est néanmoins presque impossible d'imager un scénario réaliste dans lequel le pouvoir d'expulsion serait effectivement exercé, ne serait-ce que dans la mesure évoquée à l'OMC. Entre l'intérêt pour la communauté de faciliter l'adoption de nouveaux accords commerciaux et l'intérêt pour les États souverains de conserver leur pouvoir de rejeter des accords dont ils ne veulent pas, les Membres de l'OMC ont toujours affiché une préférence marquée pour le second.

## Comment les accords sont approuvés : l'importance du pouvoir de négociation des États-Unis

Dans un monde où les pays seraient véritablement égaux, il ne serait pas nécessaire de se pencher sur la politique interne ou sur les procédures d'approbation des Membres de l'OMC. Mais ce monde n'existe manifestement pas, et l'histoire du système commercial regorge d'exemples d'initiatives qui n'ont pas survécu à l'opposition rencontrée au Congrès des États-Unis. Cela s'est parfois produit même lorsque l'exécutif américain comptait parmi les

principaux auteurs de l'initiative. Si le pouvoir législatif avait l'habitude d'être déférent envers l'exécutif, les États-Unis auraient approuvé le Traité de Versailles, la Charte de La Havane et les codes non tarifaires des Négociations Kennedy.

La portée des sujets que les négociateurs peuvent traiter dans le système commercial multilatéral dépend de la mesure dans laquelle le Congrès est disposé à déléguer à l'exécutif une partie de son pouvoir constitutionnel en matière de politique commerciale, puis à approuver les accords qui lui sont soumis en vertu du pouvoir ainsi délégué. C'est une question qui revêt une importance à la fois procédurale et pratique pour le reste de la communauté commerciale, car l'octroi du pouvoir de négociation – ou parfois son absence ostensible – peut influencer sur le rythme, l'ambition et le dénouement des cycles. La chronologie des Négociations Kennedy et du Tokyo Round a été déterminée par les dates d'expiration des pouvoirs accordés par le Congrès pour ces négociations. Le Cycle d'Uruguay a été beaucoup moins discipliné puisque les négociateurs ont manqué les échéances et que le Congrès a dû renouveler le pouvoir du Président en 1991 et 1993.

### *Les règles de la procédure accélérée*

La procédure accélérée, ou toute autre forme de pouvoir de négociation spécial, est rendue nécessaire par les sérieuses lacunes des procédures des États-Unis pour l'approbation des traités. La Constitution des États-Unis dispose, à l'article premier, section 8, clause 3 (clause sur le commerce), que le commerce est une prérogative du Congrès<sup>26</sup>, et, selon un principe établi de longue date, l'exécutif ne peut agir effectivement dans ce domaine que dans la mesure où le pouvoir législatif le lui permet. Bien que le Président puisse s'occuper de la politique commerciale en tant que question de politique étrangère et puisse négocier des traités avec d'autres chefs d'État, le Sénat a bien souvent rejeté ou même ignoré les traités soumis par les présidents pour avis et approbation.<sup>27</sup> Un autre problème est que la Constitution ne confère pas expressément au Sénat le pouvoir d'amender les traités et leurs lois d'application, mais celui-ci a exercé ce pouvoir librement dès les premiers jours de la république. Un autre problème, plus grave encore, est que l'adoption d'un traité ou de sa législation d'application peut être indéfiniment retardée par des manœuvres parlementaires. Les règles du Sénat offrent de nombreuses tactiques dilatoires, comme le blocage de l'examen d'un projet de loi en commission ou l'obstruction systématique (débats interminables). En 2013, un traité présenté par le Président Harry Truman, et deux traités soumis par le Président Lyndon Johnson étaient encore en instance à la Commission des affaires étrangères du Sénat.<sup>28</sup>

La procédure accélérée est une procédure spéciale qui permet la ratification accélérée des accords commerciaux par le Congrès. Ces dispositions de la Loi sur le commerce de 1974 (modifiée) prévoient la transformation des accords non tarifaires en projets de loi appelés « lois d'application ». Le projet indique les modifications qui doivent être apportées à la législation sur le commerce pour assurer le respect des obligations inscrites dans un accord. Le texte est théoriquement rédigé par l'exécutif, mais les commissions du Congrès chargées du commerce participent de près au processus. Une fois que le Président a soumis au

Congrès la législation d'application, accompagnée de déclarations expliquant son but et décrivant les mesures administratives supplémentaires nécessaires pour mettre en œuvre l'accord, le Congrès a un délai de 90 jours législatifs pour approuver ou rejeter le projet de loi. Pendant cette période, les commissions compétentes doivent voter pour approuver ou rejeter le texte, de même que la Chambre des Représentants et le Sénat au complet. Une majorité simple est requise dans chaque chambre pour que le texte soit approuvé. Dans la pratique, une majorité à la Chambre ou au Sénat peut signer l'arrêt de mort d'un accord.

La procédure accélérée a fonctionné comme prévu de 1979 à 1994, et le Congrès a approuvé tous les accords qui lui ont été présentés dans le cadre de cette procédure. Mais son intérêt s'est affaibli depuis les débuts de l'OMC, plusieurs incidents ayant réduit la confiance qu'elle donne aux partenaires de négociation des États-Unis. Les conditions d'autorisation de la procédure accélérée ont été modifiées, de même que la manière dont l'exécutif et le législatif exercent leurs pouvoirs au titre de ces autorisations et, en fait, le Congrès a été de plus en plus réticent à déléguer ses pouvoirs.

Lorsqu'un président n'est pas autorisé à utiliser la procédure accélérée, les négociateurs commerciaux opèrent dans l'incertitude. Cela a beaucoup gêné l'administration Clinton, qui a essayé à plusieurs reprises, entre 1994 et 1997, d'obtenir du Congrès un nouveau pouvoir de négociation. Le problème était que les deux partis politiques et les deux branches du gouvernement étaient depuis longtemps en désaccord sur les objectifs des négociations commerciales : les Démocrates au sein de l'administration et du Congrès insistaient pour que les accords commerciaux soient liés aux questions de travail et d'environnement, tandis que les Républicains, majoritaires au Congrès, insistaient tout autant pour qu'ils ne le soient pas. Il fallut des années pour négocier les conditions de l'octroi du pouvoir de négociation et, même alors, il y avait trop peu de centristes pour approuver le texte de compromis. Craignant que le projet de renouvellement de la procédure accélérée ne soit rejeté à la Chambre des Représentants, la Maison-Blanche a demandé, à la fin de 1997, que le projet ne soit pas mis aux voix.

Il a fallu un changement d'administration et le rétablissement d'un gouvernement ayant la majorité au Congrès pour que les deux pouvoirs se mettent d'accord sur les conditions d'octroi du pouvoir de négociation. Et encore, l'administration Bush a dû faire trois concessions majeures en 2002 pour calmer les exigences des secteurs sceptiques à l'égard du commerce. Elle a accordé une protection à l'industrie sidérurgique au titre de la Loi sur les sauvegardes ; elle a approuvé un nouveau projet de loi sur l'agriculture qui augmentait fortement les subventions aux agriculteurs et elle a publié le premier d'une série annuelle de rapports à la commission des textiles du Congrès, indiquant les mesures qu'elle prenait pour défendre les intérêts commerciaux de ce secteur. En outre, le Congrès a cherché à brider l'administration en inscrivant dans le projet de loi des dispositions qui limitaient sa capacité de conclure des accords concernant les lois antidumping et les produits agricoles sensibles aux importations. Et même après avoir fait ces concessions aux mouvements protectionnistes, l'administration a à peine réussi à arracher la victoire : la Chambre des Représentants n'a approuvé le projet de loi qu'à une voix de majorité.

La Loi sur le commerce de 2002 a institué un nouveau mandat pour la promotion du commerce (TPA), valable jusqu'au milieu de 2005. La loi prévoyait aussi la possibilité d'une reconduction pour deux ans si l'exécutif le demandait et si le Congrès ne s'y opposait pas. Cette reconduction a effectivement été nécessaire et a été obtenue sans grand effort, mais après son expiration au milieu de 2007, le mandat ne pouvait être renouvelé que par la promulgation d'une nouvelle loi. Cela a été compliqué par le calendrier électoral : l'administration Bush était dans les deux dernières années de son second mandat, les Démocrates avaient repris le contrôle des deux chambres du Congrès lors des élections de 2006 et, à l'approche des élections législatives et présidentielle de 2008, le Président ne tarderait pas à devenir le « canard boiteux ». Non seulement cela ne prédisposait guère au renouvellement du TPA, mais encore les opposants aux accords commerciaux se sont enhardis. Les mesures qu'ils ont prises en 2007 et 2008 ont affaibli les deux garanties supposées du pouvoir de négociation accélérée.

### *Révision de la procédure accélérée en 2007 et 2008*

Il ne suffit pas que le président obtienne le pouvoir de négociation accélérée ; pour qu'il puisse l'utiliser effectivement, il faut aussi que les deux branches du gouvernement coopèrent dans un esprit de courtoisie. L'administration Bush avait réussi à obtenir du Congrès l'approbation des accords de libre-échange (ALE) qu'elle lui avait soumis entre 2003 et 2006 mais, quand les Démocrates ont repris le contrôle du Congrès lors des élections de 2006, les positions politiques internes sur le commerce sont devenues plus conflictuelles. Les opposants à l'administration ont perturbé l'entente sur le TPA en revenant sur la promesse du Congrès de ne pas modifier les termes d'un accord commercial. C'est un aspect de la procédure accélérée qui échappe à la compréhension de la plupart des observateurs extérieurs et de nombreux initiés de Washington. La loi n'offre pas une garantie complète contre les modifications qui pourraient être apportées aux accords passés par l'exécutif ; elle garantit seulement que le Congrès ne modifiera pas la législation d'application de ces accords. Au cours des décennies précédentes, les législateurs avaient trouvé plusieurs moyens d'imposer des modifications des accords sans toucher à la loi d'application après son adoption. Ces moyens consistaient, entre autres, à demander aux parties de remanier les dispositions d'un accord aux derniers stades de la négociation, à négocier avec l'exécutif les termes de la loi lorsqu'elle était encore en préparation et à demander aux parties de conclure des accords parallèles sur d'autres sujets.<sup>29</sup>

Dans le passé, quand le Congrès avait exercé ces pouvoirs, cela avait été fait de manière si subtile que les partenaires de négociation des États-Unis avaient l'impression rassurante mais inexacte que la procédure accélérée empêchait le Congrès de remanier les termes d'un accord commercial. Mais l'accord conclu entre l'administration Bush et les Démocrates du Congrès en mai 2007<sup>30</sup> était trop flagrant pour passer inaperçu. Aux termes de cet accord, l'administration s'engageait à ne pas soumettre les lois d'application des ALE en instance avec la République de Corée, le Panama et le Pérou tant que ces accords n'auraient pas été renégociés de manière à répondre aux demandes des Démocrates concernant le travail, l'environnement et d'autres questions. Techniquement, cet accord n'était pas contraire à l'interdiction formulée dans le TPA

de modifier la législation d'application, mais en réalité, il entraîna la renégociation d'accords commerciaux la plus substantielle de toute l'histoire des États-Unis. Le Congrès a approuvé l'ALE renégocié entre les États-Unis et le Pérou en 2007, mais les accords avec la République de Corée et le Panama – qui avaient également été renégociés par l'administration Bush et le seraient de nouveau par l'administration Obama – n'ont été ratifiés qu'en 2011.

Alors que les Démocrates du Congrès étaient disposés à négocier sur ces trois ALE, en 2007 et 2008, ils ne voulaient même pas négocier avec l'administration Bush sur les termes de l'ALE avec la Colombie. Pour eux, le libre-échange avec ce pays était proscrit en raison du bilan de Bogotá dans le domaine des droits du travail. Quand l'administration Bush a tenté de passer en force en 2008 en présentant la loi d'application de l'ALE sans en avoir d'abord élaboré les termes avec le Congrès, la Chambre des Représentants a réagi en adoptant une résolution qui retirait l'autorisation d'utiliser la procédure accélérée pour cet accord. L'ALE sera finalement approuvé sous l'administration Obama en 2011, après avoir été lui aussi renégocié et complété par un accord parallèle sur le travail, mais l'épisode de 2008 a démenti l'autre perception erronée de la procédure accélérée. La loi ne garantit pas de façon absolue que le Congrès votera dans des délais stricts sur les projets de loi d'application que lui soumet l'administration. Le Congrès a toujours eu le pouvoir de retirer à tout moment l'autorisation de la procédure accélérée mais, jusqu'en 2008, il avait rarement menacé de le faire.

Le pouvoir de négociation donné au Président des États-Unis a expiré au milieu de 2007. C'est un problème dont il faudra s'occuper avant que de nouveaux accords commerciaux importants soient soumis au Congrès pour approbation. Et quand le Cycle de Doha ou une autre négociation ultérieure à l'OMC entreront dans leur phase finale, les faits susmentionnés aideront peut-être les partenaires de négociation des États-Unis à mieux saisir l'utilité du TPA pour contrebalancer le pouvoir du Congrès.

### *Le Parlement européen suivra-t-il l'exemple du Congrès des États-Unis ?*

Les procédures d'approbation examinées ci-dessus font partie de ce qu'on a appelé au chapitre 2 le « problème de Washington », c'est-à-dire les considérations politiques internes des États-Unis liées à l'approbation des accords commerciaux. Ce problème de négociation interne à Washington a parfois été plus épineux que celui des négociations externes à Genève, mais les difficultés inhérentes à la diplomatie commerciale multilatérale pourraient être décuplées par l'apparition d'un problème de Bruxelles. Les négociations internes sur la politique commerciale dans l'Union européenne pourraient être tout aussi problématiques que les négociations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif aux États-Unis, surtout avec la montée en puissance du Parlement européen. La relation entre les branches exécutive et législative de l'Union européenne évolue sans cesse. Il reste à déterminer dans quelle mesure le Parlement européen pourrait contrebalancer le pouvoir de la Commission européenne et être un contrepoids pour les États membres.

Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur à la fin de 2009, a remanié les institutions de l'Union européenne.<sup>31</sup> Il a notamment remplacé la règle de l'unanimité par le vote à la majorité

qualifiée dans plusieurs domaines d'action du Conseil des ministres ; il a modifié le mode de calcul de la majorité qualifiée (majorité double) ; il a doté le Conseil européen d'un président et, ce qui est important pour la politique commerciale, il a renforcé les pouvoirs du Parlement européen. Le Parlement est désormais une instance bicamérale à côté du Conseil des ministres et il possède, entre autres pouvoirs, celui d'approuver ou de rejeter les traités. Le processus par lequel le Traité de Lisbonne lui-même a été approuvé donne une idée de la fragilité du consensus au sein de l'Union européenne. Cet instrument, qui remplace le Traité établissant une Constitution pour l'Europe que les électeurs français et néerlandais avaient rejeté en 2005, a lui-même été rejeté en 2008 par les électeurs irlandais.

L'une des conséquences de la redistribution des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif au sein de l'Union européenne est que les négociations commerciales pourraient être plus difficiles à autoriser et que les accords qu'elles produisent pourraient être plus difficiles à approuver. La position des membres du Parlement européen est que toute nouvelle négociation qui pourrait être envisagée dans le cadre de l'OMC nécessitera leur autorisation expresse.

En ce qui concerne l'approbation des accords, le cas de l'Accord commercial anti-contrefaçon (ACAC) donne une idée de la tournure que pourraient prendre les choses dans l'avenir. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un Accord de l'OMC, l'ACAC traite d'une question qui relève des Accords de l'OMC. L'Union européenne et 22 de ses États membres ont signé cet accord, ainsi que l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, le Maroc, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la République de Corée et Singapour. Toutefois, à la fin de 2012, le Japon était le seul signataire à l'avoir ratifié et, après son rejet par le Parlement européen, il est peu probable que les six membres requis pour son entrée en vigueur soient un jour réunis. L'ACAC a suscité une vive opposition de la part de groupes qui considéraient qu'il portait atteinte à des droits fondamentaux tels que la liberté d'expression et le respect de la vie privée, et qui s'inquiétaient une fois encore de la relation entre la protection de la propriété intellectuelle et l'accès aux médicaments dans les pays en développement. Le Parlement européen l'a rejeté en séance plénière le 4 juin 2012, avec 478 voix contre et seulement 39 pour, et 165 abstentions. Comme l'a déclaré le Président de la Commission du commerce international du Parlement européen, ce rejet constitue « un avertissement clair adressé à l'exécutif pour lui rappeler que nous avons le dernier mot sur les accords commerciaux ».<sup>32</sup>

Les ALE avec la Colombie et la République de Corée se sont également heurtés à une forte opposition. Ces épisodes laissent penser qu'à l'avenir, il pourrait être aussi difficile pour les responsables de la politique commerciale de l'UE de traiter avec leurs interlocuteurs au Parlement européen qu'il a été difficile pour leurs homologues américains de traiter avec le Congrès. Si tel est le cas, la dynamique du système commercial multilatéral pourrait devenir encore plus complexe qu'elle ne l'a été jusqu'à présent.

## Notes finales

---

- 1 Cette conclusion situe donc l'analyse du GATT/de l'OMC de Steinberg dans le prolongement de celle de Krasner (1999), théoricien néoréaliste influent pour qui le modèle de la souveraineté des États équivaut à un système d'«hypocrisie organisée» qui ne fait que masquer la véritable nature des rapports de force entre les États.
- 2 Correspondance de l'auteur avec M. Hartridge, 11 janvier 2013.
- 3 Voir l'entretien avec le Directeur général adjoint Rufus Yerxa à l'adresse suivante : [www.wtocreation.org/videos?video=30495229](http://www.wtocreation.org/videos?video=30495229).
- 4 C'est un point sur lequel la terminologie diffère selon les utilisateurs. Certains emploient l'expression «salon vert» pour désigner uniquement les réunions en petit comité sur invitation; en ce sens, les réunions non limitées avec les chefs de délégation sont d'un type entièrement différent. Mais d'autres les considèrent comme une variante du salon vert.
- 5 Les membres de ce groupe étaient alors les suivants : Cuba, Honduras, Inde, Indonésie, Jamaïque, Kenya, Malaisie, Ouganda, Pakistan, République dominicaine, Sri Lanka, Tanzanie et Zimbabwe.
- 6 Voir *Organisation des négociations envisagées dans la Déclaration ministérielle de Doha*, document de l'OMC TN/C/W/2, 29 janvier 2002, page 1.
- 7 Voir *Communication présentée par l'État plurinational de Bolivie, la République de Cuba, la République de l'Équateur, la République du Nicaragua et la République bolivarienne du Venezuela*, document de l'OMC WT/MIN(11)/W/4, 15 décembre 2011, page 1.
- 8 Pour une histoire institutionnelle de cet organe, voir *Historique du Groupe consultatif des Dix-Huit, Note du Secrétariat*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/5, 9 juin 1987. Pour une analyse plus critique, voir Ostry (2001).
- 9 Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte, 18 février 2013.
- 10 Au moment de la création du G-20, la Fédération de Russie était le seul membre du groupe encore en voie d'accession à l'OMC.
- 11 Les accords bilatéraux prévoient souvent la création d'un mécanisme consultatif pour leur administration, mais il n'est pas nécessaire d'établir des règles de vote pour cet organe. Dans un groupe de deux, il n'y a pas de différence entre le vote à la majorité, le vote à l'unanimité et la décision par consensus.
- 12 Selon la formule proposée par le Royaume-Uni, un pays aurait eu 20 voix par milliard de dollars de commerce extérieur, 2 voix par milliard de revenu national et 1 voix par 25 dollars de commerce extérieur par habitant. Selon une autre formule parrainée par le Royaume-Uni, chaque pays aurait eu une base de 100 voix, plus des voix supplémentaires attribuées en fonction de 4 facteurs (commerce extérieur, revenu national, population et dépendance à l'égard du commerce). Ainsi, le Royaume-Uni et ses colonies auraient eu un nombre de voix (335) assez proche de celui des États-Unis (399). Les États de second rang auraient été, entre autres, l'Union soviétique (199), l'Inde (194), la France (182) et la Chine (181) (Conseil économique et social des Nations Unies, 1947 : 1).
- 13 Voir, par exemple, Buzan (1981) sur l'évolution de la prise de décisions par consensus à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.
- 14 Voir *Procédures de désignation des Directeurs généraux*, document de l'OMC WT/L/509, 20 janvier 2003.

- 15 Cela suppose qu'un vote aurait eu lieu sur la base «un membre, une voix». Bien qu'il soit également possible que les Membres optent pour une forme de vote pondéré, on a du mal à imaginer comment ils pourraient parvenir à un consensus sur la pondération des voix. Cela est déjà assez difficile quand le vote est considéré de manière abstraite et cela le serait plus encore s'il s'agissait d'une question réelle plutôt qu'hypothétique et si les positions des membres importants étaient connues de tous.
- 16 Correspondance de l'auteur avec M. Harbinson, 30 janvier 2013.
- 17 Les Membres de l'OMC sans représentation sont huit pays moins avancés (PMA) (Gambie, Guinée-Bissau, Îles Salomon, Malawi, Maldives, République centrafricaine, Sierra Leone et Togo) et onze autres pays en développement (Antigua-et-Barbuda, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sainte-Lucie, Suriname et Tonga). Les PMA sans représentation seraient probablement plus nombreux sans la subvention accordée par le gouvernement suisse.
- 18 Pour la décision par laquelle le Conseil général a adopté cette déclaration, voir *Compte rendu de la réunion tenue au Centre William Rappard le 15 novembre 1995*, document de l'OMC WT/GC/M/8, 13 décembre 1995, pages 6 et 7.
- 19 Pauwelyn (2005 : 44-45), par exemple, dit qu'«il est difficile d'imaginer qu'un Membre de l'OMC accepte d'être mis en minorité en raison d'une règle de vote à la majorité, que ce soit la majorité des Membres de l'OMC (ce qui donnerait un pouvoir disproportionné à des pays comme le Luxembourg ou la Trinité-et-Tobago) ou, plus encore, la majorité des habitants des Membres de l'OMC (ce qui, bien entendu, favoriserait considérablement des pays comme la Chine et l'Inde)». Low (2009 : 5) va dans le même sens : «Il est difficile d'imaginer une situation dans laquelle les Membres de l'OMC seraient disposés à mettre aux voix des mesures dont ils estimeraient qu'elles ont de réelles implications en termes de ressources.»
- 20 Parmi ceux qui ont exprimé de telles préoccupations il y a Platon, Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, Friedrich Nietzsche et Ayn Rand.
- 21 Szasz (2001) n'approuvait pas cette évolution. La qualifiant de «recul par rapport aux principes d'unanimité de la Société des Nations» (*Ibid.* : 60), il a proposé que la Charte des Nations Unies soit amendée pour permettre à l'Assemblée générale d'adopter des résolutions contraignantes avec l'approbation d'une supermajorité de membres. Pour être contraignante, une résolution devrait être soutenue par des pays dont les contributions cumulées représenteraient la majeure partie du budget de l'ONU et dont la population totale représenterait la majeure partie de la population mondiale.
- 22 Entretien de l'auteur avec M. Pérez Motta, 24 septembre 2012.
- 23 Dans cette affaire, les décisions et la chronologie sont plus compliquées et plus nuancées qu'une simple question d'invasion suivie d'une expulsion. Les hostilités entre les États de l'ex-Yougoslavie se sont aggravées durant l'année 1992, conduisant par étapes à l'isolement diplomatique de la République fédérative de Yougoslavie. L'une de ces étapes a été la décision prise par le Conseil du GATT, à sa réunion du 19 juin 1992, de demander à la République fédérative de Yougoslavie de ne pas participer à ses travaux. Il y a eu ensuite une recommandation du Conseil de sécurité des Nations Unies, le 19 septembre 1992, disant que «la République fédérative de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro) ... ne participera[it] pas aux travaux de l'Assemblée générale» et qu'elle «devrait présenter une demande d'adhésion aux Nations Unies». Cette recommandation a conduit trois jours plus tard, à l'adoption par l'Assemblée générale de la Résolution 47/1, dans laquelle celle-ci acceptait les recommandations du Conseil de sécurité et déclarait que «la République fédérative de Yougoslavie (Serbie-et-Monténégro) ne [pouvait] pas assumer automatiquement la [continuité de la] qualité de membre de l'Organisation des Nations Unies» à la place de l'ex-Yougoslavie. Compte tenu de la Résolution 47/1, le Conseil du GATT a adopté alors, à sa réunion des 16 et 17 juin 1993, une décision qui, pour l'essentiel, reprenait *mutatis mutandis* les termes de la résolution de l'Assemblée générale et les appliquait aux organes du GATT.



- 24 Cette règle s'applique à l'article IX de l'Accord sur l'OMC, aux articles Ier et II du GATT de 1994, à l'article II:1 de l'AGCS et à l'article 4 de l'Accord sur les ADPIC.
- 25 Il faut noter que les auteurs parlent de la mise en œuvre des décisions par lesquelles les accords sont adoptés, qui fait que toutes les parties doivent se conformer à ce que la majorité a décidé, même si elles sont dans la minorité perdante. Il ne faut pas confondre cela avec l'application des règles établies dans les accords approuvés.
- 26 La clause sur le commerce dit plus précisément que le Congrès a le pouvoir de « réguler le commerce avec les nations étrangères, entre les divers États, et avec les tribus indiennes ».
- 27 Voir, par exemple, Holt (1933) et Wiktor (1976).
- 28 Ces trois traités étaient des conventions de l'OIT. Une différence importante entre les traités et les projets de loi est que les premiers ne « meurent » pas à la fin des deux années de mandat du Congrès au cours desquelles ils sont présentés. Une fois envoyé au Sénat pour avis et approbation, un traité reste inscrit au calendrier jusqu'à son acceptation, son rejet ou son retrait formel par le Président (celui qui l'a présenté ou un successeur).
- 29 Pour une explication plus complète de ces tactiques, avec des exemples tirés d'ALE, du Tokyo Round et du Cycle d'Uruguay, voir VanGrasstek (1997).
- 30 Le texte de cet accord peut être consulté à l'adresse suivante : <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/110/05%2014%2007/05%2014%2007.pdf>.
- 31 Il faut noter que le Traité de Lisbonne a également modifié le nom du groupe à l'OMC. Avant son entrée en vigueur, c'était les Communautés européennes ; depuis le 1er décembre 2009, c'est l'Union européenne.
- 32 Entretien de l'auteur avec Vital Moreira, 26 septembre 2012.

# 7 Règlement des différends

---

Une nation qui vous prive de la faculté de commercer chez elle, vous fait tort incontestablement: elle vous prive des avantages du commerce extérieur par rapport à elle; et en conséquence, si, en lui faisant craindre pour elle-même un tort pareil, vous pouvez la déterminer à renverser les barrières qu'elle vous oppose, sans doute on peut approuver un tel moyen comme une mesure purement politique. Mais cette représaille, qui est préjudiciable à votre rivale, est aussi préjudiciable à vous-même. Ce n'est point une défense de vos propres intérêts que vous opposez à une précaution intéressée prise par vos rivaux; c'est un tort que vous vous faites pour leur en faire un autre. (...) Il ne s'agit plus que de savoir à quel point vous chérissez la vengeance, et combien vous consentez qu'elle vous coûte.

Jean-Baptiste Say  
*Traité d'économie politique* (1803)

## Introduction

Jean-Baptiste Say pensait comme Adam Smith que les pays avaient raison de prendre des mesures de rétorsion à l'encontre des partenaires commerciaux qui les excluaient de leurs marchés, dans l'espoir que, en prenant ces mesures, ou simplement en menaçant de le faire, ces partenaires seraient incités à lever leurs restrictions. Mais, alors que Smith était prêt à s'en remettre «à l'habileté de cet être insidieux et rusé qu'on appelle vulgairement homme d'État ou politique» pour déterminer si de telles mesures de rétorsion étaient justifiées dans un cas donné<sup>1</sup>, Say était moins enthousiaste à l'idée d'avoir recours à cette solution. Il a souligné à la fois les coûts qu'un pays s'imposait à lui-même lorsqu'il prenait ce genre de mesures et le fait que cela pourrait le dissuader de lever ces sanctions. À cet égard, on pourrait dire que le système de règlement des différends de l'OMC s'inspire davantage de la pensée de Say que de celle de Smith, car même s'il repose en fin de compte sur la possibilité de prendre des mesures de rétorsion, il est conçu de façon à ce que les membres ne choisissent cette solution qu'en dernier recours après avoir épuisé toutes les autres voies.

La fonction de règlement des différends a gagné en importance dans le cadre de l'OMC par rapport à la période du GATT. En effet, au cours de cette période qui aura duré un peu moins d'un demi-siècle, 101 affaires sont allées jusqu'au bout de la procédure de règlement des différends, soit un peu plus de 2 par an, alors que, au cours des 18 premières années d'existence de l'Organe de règlement des différends de l'OMC (ORD), le nombre d'affaires traitées a explosé, 25 plaintes

étant déposées en moyenne chaque année. Cette augmentation considérable peut s'expliquer en partie par la diversité croissante des sujets visés par les Accords de l'OMC (comme cela est examiné au chapitre 2) et plus encore par l'augmentation du nombre de membres de l'Organisation (comme cela est examiné ci-après). Mais c'est peut-être le changement des règles du jeu qui est la principale cause de cette progression. En effet, le système du GATT était favorable aux défendeurs, ce qui dissuadait probablement d'emblée les plaignants potentiels d'engager une action. Il fonctionnait sur la base du consensus, ménageant ainsi à toutes les parties (y compris le défendeur) la possibilité de bloquer la procédure pratiquement à n'importe quel stade. Le système de l'OMC ne prévoit pas cette possibilité. Fondé sur le principe du « consensus inverse », ce qui signifie concrètement que la procédure ne peut être suspendue qu'avec l'accord du plaignant (par exemple, lorsque les parties parviennent à un règlement à l'amiable), il est bien plus attractif pour les plaignants par rapport à l'ancien système du GATT. Le changement qui s'est opéré n'était pas seulement quantitatif, il était aussi qualitatif : de branche auxiliaire de la diplomatie, le système est devenu un processus plus judiciairisé. Cette double évolution était déjà en cours, bien qu'inachevée, au moment où l'OMC a succédé au GATT. Le système réformé de l'OMC a généralement un caractère plus juridictionnel, mais il continue à privilégier néanmoins la consultation et la médiation par rapport à la confrontation juridique.

Le présent chapitre examine tout d'abord les différences entre les négociations et le règlement des différends en tant que solutions pour gérer les tensions qui existent entre les membres, l'accent étant mis sur la manière dont les Membres de l'OMC abordent ce choix en fonction de leurs différentes cultures politiques et traditions juridiques. Vient ensuite un résumé succinct des modifications apportées au fonctionnement du système par le Cycle d'Uruguay et au cours de la période qui a suivi. L'analyse passe ensuite en revue l'expérience acquise jusqu'à présent dans le cadre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends (Mémoire d'accord), principalement au moyen de statistiques descriptives concernant les affaires, et en examinant l'évolution du nombre de plaintes, les sujets couverts par ces plaintes ainsi que les pays qui figurent le plus souvent parmi les plaignants et les défendeurs. Le lecteur notera que cet examen est axé sur les aspects quantifiables de l'expérience acquise dans le cadre du Mémoire d'accord, l'espace dont nous disposons ici ne permettant pas d'examiner les questions plus nuancées relatives à la jurisprudence de l'OMC et les implications des interprétations des Accords de l'OMC données par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel. Enfin, en conclusion de ce chapitre, nous établirons le profil des membres des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel en examinant leur nationalité et leur parcours.

## **Procédure juridictionnelle, conciliation et négociation**

Les procédures de règlement des différends du système commercial multilatéral qui suivaient auparavant une approche fondée sur la médiation dans des litiges survenant principalement entre les membres d'un cercle restreint de pays développés se réclamant des mêmes idées, ont progressivement évolué vers un système davantage fondé sur des règles auquel participe activement un cercle plus large de pays – toutefois bien loin de représenter l'ensemble des membres. À l'évidence, certains membres demeurent beaucoup plus actifs que d'autres dans le

système, de sorte que les différends sont, en grande majorité, engagés par un nombre relativement faible d'entre eux et que le rôle le plus important joué par environ la moitié des membres est celui de tierce partie. Plusieurs facteurs différents peuvent expliquer les divers niveaux de participation des membres : la taille de leur économie (pour les membres plus importants, les secteurs et les questions concernés sont susceptibles d'être plus nombreux), leurs différences de capacités (les membres disposant de missions importantes bien dotées en personnel sont plus à même d'engager une procédure de règlement des différends). En plus de ces facteurs et d'autres considérations pratiques, il est aussi important de tenir compte des différences qui existent entre les cultures politiques et les traditions juridiques des membres. Pour dire les choses simplement, dans certains pays, les responsables politiques sont plus procéduriers que leurs homologues dans d'autres régions du monde.

D'un point de vue plus abstrait, il est possible d'établir deux distinctions principales entre les cultures politiques et les traditions juridiques des Membres de l'OMC. On peut tout d'abord opposer la culture procédurière à la culture de conciliation, comme on pourrait les appeler. Dans la première, la survenue d'un différend est largement perçue comme normale, le tribunal étant l'endroit le plus approprié pour régler ces différends, alors que, dans la seconde, prédomine la préoccupation selon laquelle la confrontation est dommageable, source de ressentiment entre les gagnants et les perdants et devrait être évitée autant que possible. L'autre grande distinction qu'il convient d'établir oppose les traditions juridiques fondées sur la *common law* anglaise, qui souligne l'importance du précédent, aux traditions du droit codifié ou droit romano-civiliste (parfois associées à d'autres sources du droit) qui mettent l'accent sur les termes de la loi spécifique en question. La première de ces grandes distinctions permet d'expliquer pourquoi les divers membres n'ont pas recours dans la même mesure au système de règlement des différends ; ainsi, les pays de tradition plus procédurière en Europe et en Amérique (du Nord et du Sud) sont généralement ceux qui déposent le plus grand nombre de plaintes auprès de l'ORD, alors que les membres d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie déposent rarement des plaintes. La seconde distinction peut avoir une influence sur l'issue de ces affaires, même s'il s'agit davantage d'une supposition que d'un fait avéré. Un nombre disproportionné de juristes composant ce que nous pourrions appeler de manière générale le « barreau de l'ORD » étaient originaires de membres appartenant à la tradition juridique de la *common law*, comme en témoignent les nationalités des membres des groupes spéciaux ainsi que celles des personnes ayant occupé des postes clés de direction au sein de l'OMC et comme en témoigne également la formation juridique des membres de l'Organe d'appel.

Dans la présente section, nous examinons la première de ces distinctions, en mettant en évidence les différences qui existent entre, d'une part, l'approche plus procédurière, et d'autre part, l'approche plus conciliatrice, en matière d'élaboration de la politique commerciale. Plus loin dans ce chapitre, nous reviendrons sur les différences entre la *common law* et le droit codifié, qui sont des sous-catégories de la tradition plus procédurière.

### ***Culture politique et opposition entre procédure juridictionnelle et conciliation***

Le système commercial multilatéral est devenu plus procédurier au fil du temps, le volume d'affaires soumises à l'OMC dépassant largement celles traitées dans le cadre du GATT, de

nombreux observateurs ayant remarqué que la fonction judiciaire de l'OMC l'emportait désormais sur sa fonction législative. On peut considérer cette transition de la négociation à l'action en justice soit comme une avancée soit comme un recul, en fonction de ce que l'on attend du système, ces attentes pouvant être influencées par les différentes cultures politiques des membres. Dans l'optique traditionnelle du GATT, qui reflète les cultures juridiques et politiques de l'Europe et de l'Amérique, les différends juridiques sont considérés comme naturels voire comme un gage de bonne santé du système. D'après Petersmann (2005b: 141), «le recours fréquent aux procédures de règlement des différends de l'OMC est le signe du bon fonctionnement des systèmes juridique et judiciaire et non celui de conflits préjudiciables d'un point de vue social». En revanche, ceux qui pensent que le système devrait être fondé sur la coopération plutôt que sur la confrontation ont tendance à considérer que les différends sont des signes indésirables de l'échec du système. Ce point de vue est particulièrement répandu chez les membres qui ne faisaient pas partie encore du système à l'époque du GATT ou bien qui ne jouaient pas un rôle très actif dans ce système.

La deuxième approche, qui privilégie la conciliation par rapport à la confrontation, est souvent associée aux pays asiatiques. Le Directeur général Supachai Panitchpakdi voyait les différends d'un mauvais œil, estimant qu'il serait préférable tant pour les membres parties à ces différends que pour le système dans son ensemble de régler les problèmes par la voie de la négociation et de la médiation. Il a indiqué que, lorsqu'il dirigeait l'OMC, il avait «essayé de promouvoir la solution de la médiation, mais celle-ci n'était pas très populaire et les gens semblaient lui reprocher de vouloir éviter le recours au règlement des différends et de ne pas utiliser le Mémoire d'accord».<sup>2</sup> Faisant part au contraire de son souhait de «créer une atmosphère de paix et de collégialité», M. Supachai a aussi souligné qu'en évitant les actions en justice, «on gagnait du temps, de l'argent, en s'épargnant une bonne dose de confrontation». Les membres ont déposé moins de plaintes au cours du mandat de M. Supachai (27,3 plaintes par an) qu'au cours de la période précédente (34,6 par an), mais le nombre de plaintes déposées a aussi diminué après son mandat (14,7 par an). Le recours moins fréquent au système au cours de son administration pourrait donc s'inscrire dans une évolution à long terme et ne pas être le résultat des efforts qu'il a déployés pour promouvoir d'autres approches.

En fin de compte, ce sont les membres et non le Directeur général qui déterminent la fréquence des plaintes déposées et, à cet égard, il n'est pas clairement établi que les membres asiatiques aient une moindre propension à engager des différends. Liyu et Gao (2010: 165) ont souligné que, dans la pensée confucéenne, il est important d'éviter les litiges qui «causent des dommages irréparables aux relations et ne devraient être engagés qu'en dernier recours». Ce facteur et d'autres facteurs historiques ont amené les juges chinois «à privilégier la médiation pour régler les différends afin d'éviter l'affrontement dans les litiges conflictuels». Un anthropologue a étudié le recours par la Chine au Mémoire d'accord en replaçant la question dans un contexte culturel, notant qu'avant de pouvoir participer activement au système, Beijing avait d'abord dû s'affranchir de la tradition selon laquelle la nécessité de «sauver la face» dissuadait de participer directement à un affrontement juridique. Et même si l'on écarte

l'argument de l'obstacle culturel, il faut tenir compte d'un fait très concret : ayant peu d'expertise nationale dans ce domaine et encore moins d'expérience au niveau international, la Chine a mis des années pour se doter des compétences juridiques nécessaires pour pouvoir participer, efficacement et fréquemment, aux différends. Cai (2011 : 220) distingue trois étapes dans l'approche de la Chine : de 2002 à 2003, « l'idée qui prévalait dans la délégation chinoise était qu'il fallait régler les différends à l'amiable », puis la Chine a commencé à jouer un rôle plus actif entre 2003 et 2007, et, depuis 2007, c'est l'un des principaux participants aux procédures. Dans ce nouveau contexte, non seulement la Chine engage elle-même des différends, mais elle participe aussi à ceux qui concernent d'autres pays :

En ce qui concerne les différends entre pays occidentaux, il n'est pas nécessaire que la Chine intervienne. En ce qui concerne ceux qui opposent pays émergents et en développement et pays développés, la Chine peut se mettre du côté des premiers, quant à ceux entre pays émergents et en développement, le seul choix est de garder le silence (*Ibid.* : 220).<sup>3</sup>

Les obstacles culturels et pratiques à l'action en justice ne sont pas propres à l'Asie. D'après Kidane (2012 : 66), « la Chine et l'Afrique se heurtent aux mêmes obstacles, mais les États africains sont beaucoup plus désavantagés ». Et, alors que la Chine a fini par surmonter sa réticence à soumettre des différends à l'OMC, tout comme les autres Membres de l'OMC l'avaient fait avant elle, les pays d'Afrique et du Moyen-Orient n'ont pas encore déposé une seule plainte.

Ces différences sont illustrées par le tableau 7.1, qui montre la fréquence des plaintes déposées par différents groupes de membres auprès de l'ORD. Les données font une distinction entre les pays développés et les pays en développement, puis entre les pays en développement en fonction de la région, et chacun de ces groupes sont encore subdivisés en fonction des traditions juridiques des pays qui les composent. Certains pays appartiennent à la tradition de la *common law* (il s'agit principalement des anciennes colonies britanniques), d'autres à la tradition du droit codifié (issue essentiellement des systèmes juridiques romain, espagnol ou français) et d'autres à une tradition pluraliste (combinant les deux précédentes). La première conclusion que l'on peut en tirer est que les distinctions entre la *common law*, le droit codifié et le pluralisme ne sont pas importantes pour expliquer pourquoi les membres n'ont pas tous la même propension à engager une procédure. Dans tout groupe économique ou géographique, le nombre de plaintes déposées par les membres se réclamant de l'une de ces traditions était du même ordre de grandeur que pour les autres membres du même groupe. Les distinctions entre les groupes eux-mêmes sont plus significatives qu'entre les sous-catégories de traditions juridiques au sein d'un groupe. Les pays développés sont les plus procéduriers et, parmi les pays en développement, le spectre va des pays d'Amérique latine plutôt légalistes (qui se réclament tous de la tradition du droit codifié) aux pays d'Afrique et du Moyen-Orient. Les pays en développement d'Asie et du Pacifique se situent au milieu du spectre, de même que les pays des Caraïbes et les États de l'ex-Union soviétique et de l'ex-Yougoslavie.

**Tableau 7.1.** Fréquence des différends par plaignant, 1995-2012

	Nombre de membres	Nombre de plaintes	Plaintes par membre
<b>Pays développés</b>	<b>10</b>	<b>271</b>	<b>27,1</b>
<i>Common law</i>	4	150	37,5
Droit codifié	6	121	20,2
<b>Amérique latine (droit codifié)</b>	<b>20</b>	<b>119</b>	<b>6,0</b>
<b>Asie/Pacifique</b>	<b>26</b>	<b>88</b>	<b>3,4</b>
<i>Common law</i>	10	28	2,8
Système pluraliste	3	19	6,3
Droit codifié	13	41	3,2
<b>Ex-Union soviétique/Ex-Yougoslavie (droit codifié)</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>0,6</b>
<b>Caraïbes</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>0,1</b>
<i>Common law</i>	9	1	0,1
Système pluraliste	2	0	0,0
<b>Afrique/Moyen-Orient</b>	<b>57</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
<i>Common law</i>	2	0	0,0
Système pluraliste	10	0	0,0
Droit codifié	45	0	0,0

Source : Résumé des données figurant à l'appendice 7.1.

Note : L'Union européenne est comptée ici comme un seul membre et est classée comme appartenant à la tradition du droit codifié.

### Intérêts économiques et capacité

Le caractère plus procédurier des pays développés peut s'expliquer aussi par le fait qu'ils ont plus de commerce à défendre et qu'ils disposent des compétences juridiques nécessaires pour engager des procédures. De même, le cas de la Chine donne à penser que la croissance économique peut amener un pays à mieux percevoir ses enjeux dans une affaire et que sa meilleure connaissance du système accroît sa capacité d'agir en fonction de cette perception. Une culture politique asiatique ne semble pas avoir dissuadé le Japon de tirer parti du système de règlement des différends et, avec le temps, la Chine est devenue plus semblable au Japon, à plusieurs égards : par sa part croissante des exportations mondiales, par le nombre et le haut niveau de compétence de ses responsables de la politique commerciale et par le fait qu'elle n'hésite pas à porter plainte contre d'autres membres. Mais ce n'est pas une règle universelle dans la mesure où même de grandes économies comme l'Afrique du Sud et le Royaume d'Arabie saoudite n'ont jamais déposé de plainte auprès de l'ORD.

Les ressources et les capacités peuvent expliquer en partie cette différence. Il y a, en effet, de nombreux obstacles pratiques à la participation des pays en développement au système de règlement des différends. Les difficultés les plus couramment citées sont la complexité et le coût du système, le fait que les pays en développement (en particulier en dehors de l'Amérique latine) ne sont pas convenablement représentés dans les groupes spéciaux et le

fait que le système a pour but non pas le développement, mais le respect du droit.<sup>4</sup> Un autre facteur lié à la capacité peut expliquer la réticence des pays en développement : les pays ayant une mission dédiée à l'OMC sont plus enclins à engager des différends. Vingt-six des 36 membres ayant déposé des plaintes auprès de l'ORD entre 1995 et 2012 avaient leurs propres missions en 2012, alors que seul 1 membre sans représentation avait déposé une plainte. Seulement un quart des membres ont une mission dédiée, mais ces membres ont été à l'origine de près des trois quarts des plaintes. Le lien de causalité va aussi dans l'autre sens, l'augmentation du nombre d'actions contribuant à l'augmentation de la taille des missions.<sup>5</sup>

Ces problèmes sont en partie surmontés grâce à l'assistance fournie aux pays en développement par le Centre consultatif sur la législation de l'OMC (voir l'encadré 7.1) et grâce au recours à des conseillers extérieurs qui peuvent être rémunérés par le secteur privé. Néanmoins, aucune assistance technique ne peut remédier au fait que les pays qui ne représentent qu'une petite part du commerce ont moins de poids quand il s'agit d'imposer des mesures de rétorsion. Par exemple, dans l'affaire *États-Unis – Jeux*, les mesures de rétorsion qu'Antigua-et-Barbuda a été autorisée à prendre à l'encontre des États-Unis ont eu peu d'impact sur Washington, mais le pouvoir de rétorsion conféré au Brésil dans l'affaire du coton (dont il est question plus loin) a été beaucoup plus persuasif. Les pays africains du groupe « Coton-4 » n'avaient pas la même « force de frappe » potentielle que le Brésil, ce qui explique en partie pourquoi ils ont choisi de négocier quand le Brésil a choisi d'engager une action.

### ***Le choix entre la voie juridictionnelle et la négociation***

Même les membres qui ont une culture procédurière, ou qui ont pu surmonter les obstacles culturels à l'engagement d'une procédure, sont toujours confrontés au même choix quand ils doivent décider comment régler des problèmes particuliers : faut-il engager des poursuites ou négocier ? La réponse à cette question dépend de plusieurs facteurs.

L'évolution aux États-Unis a été l'inverse de celle de la Chine, les responsables politiques étant devenus un peu plus mesurés avec le temps. Du point de vue des États-Unis, la principale différence en matière de règlement des différends entre l'époque du GATT et celle de l'OMC est le passage de la menace unilatérale à la procédure juridictionnelle multilatérale. Comme on l'a vu au chapitre 2, les lois de réciprocité des États-Unis étaient l'une des principales causes de frictions à la fin de la période du GATT. Ces lois conféraient au Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR) le pouvoir de mener des enquêtes et de prendre des mesures de rétorsion lorsqu'il jugeait que des lois, des politiques et des pratiques de pays étrangers étaient contraires aux droits des États-Unis, sans obtenir au préalable l'autorisation du GATT d'imposer de telles mesures. L'USTR usait souvent de ce pouvoir pour défendre les positions des États-Unis sur ce qu'on appelait, dans les années 1980, les « nouvelles questions », à savoir les services, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle. Les États-Unis ont donc choisi la voie juridictionnelle plutôt que celle de la négociation, jouant tous les rôles sauf celui de défendeur ; l'USTR était donc à la fois le plaignant, le juge et l'agent d'exécution des décisions. C'était du moins le choix tactique fait dans certaines affaires, mais plus généralement, cela



### Encadré 7.1. Centre consultatif sur la législation de l'OMC

Le Centre consultatif sur la législation de l'OMC (CCLO) fournit une aide juridique aux pays en développement du règlement des différends. Cette institution, dont la création a été décidée à la Conférence ministérielle de Seattle en 1996, a vu le jour en 2001. Indépendante de l'OMC, elle a pour mission de fournir aux pays les moins avancés (PMA) et aux autres pays en développement les moyens juridiques dont ils ont besoin pour faire respecter leurs droits au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Outre les contributions versées par les membres, qui vont de 50 000 dollars EU pour les pays les moins avancés à 1 million de dollars EU pour les pays industrialisés, les pays en développement peuvent bénéficier de services de conseil dont les tarifs varient en fonction de leur niveau de revenu. Le Centre fournit notamment des avis juridiques sur la législation de l'OMC (gratuits pour les membres et les PMA) et une aide dans les procédures de règlement des différends (pour un tarif horaire allant de 25 dollars EU pour les PMA à 350 dollars EU pour les pays en développement non membres à revenu élevé), et il organise des séminaires et des stages. En 2012, le Centre employait 12 avocats et il avait des contrats avec 20 cabinets juridiques et 2 juristes indépendants. Trente pays en développement membres et 31 PMA avaient droit aux services du CCLO.

Cette institution s'occupe plus d'aider les bénéficiaires à attaquer qu'à se défendre. Dans les 41 premières affaires auxquelles le CCLO a participé, son rôle a été le plus souvent de fournir une assistance au pays plaignant ; il n'a conseillé la partie défenderesse que dans 3 affaires (d'après les chiffres du CCLO 2012 : 36-37). Mis à part le Canada, les États-Unis et l'Union européenne, c'est le CCLO qui a joué le rôle le plus actif aux côtés des plaignants dans 29 affaires.

Le CCLO suscite généralement des avis favorables. Certains pensent, comme Mshomba (2009 : 91), que « c'est un brillant exemple de la façon dont l'assistance technique peut et doit être fournie ». Bown (2009 : 174) a une opinion plus nuancée, estimant, d'une part, que le CCLO « améliore le respect du droit dans les cas où il n'est pas possible de recourir à des avocats parce que l'accès au marché en jeu pour les exportateurs des pays pauvres est trop limité », mais que, d'autre part, « son efficacité est limitée du fait des services qu'il ne peut pas fournir », tels que la collecte de renseignements, l'organisation au niveau politique et l'incitation à la réforme.

faisait partie d'une stratégie implicite, mais très efficace, consistant à utiliser cette forme de procédure agressive et unilatérale pour encourager la négociation. Cette grande stratégie a abouti à un grand compromis dans le Cycle d'Uruguay : les États-Unis allaient renoncer à la politique de réciprocité et allaient donc soumettre leurs plaintes à l'ORD, en échange de l'acceptation par leurs partenaires d'accords substantiels et exécutoires sur les nouvelles questions. Ce compromis a été confirmé par le résultat d'un différend engagé par l'Union européenne en 1998 contre la principale loi de réciprocité des États-Unis. Dans l'affaire *États-Unis – Articles 301 à 310 de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur*, le Groupe spécial a partagé l'avis de l'Union européenne selon lequel il n'appartenait pas aux Membres de l'OMC, pris individuellement, de déterminer si les mesures adoptées par un autre Membre étaient contraires à ses obligations dans le cadre de l'OMC. Le Groupe spécial a cependant conclu que le fait d'avoir une loi écrite n'était « pas incompatible » avec les obligations des États-Unis, même si le dispositif législatif de cette loi constituait en soi une menace grave de déterminations unilatérales, parce que les États-Unis s'étaient engagés à rendre les déterminations conformes à leurs obligations dans le cadre de l'OMC. Le Groupe spécial a

aussi indiqué que, si les États-Unis reniaient ou rompaient leurs engagements d'une manière ou d'une autre, la constatation de conformité ne serait plus justifiée.

Il est désormais interdit de faire respecter les règles de manière unilatérale, mais un Membre doit encore choisir entre la voie législative et la voie juridictionnelle à l'OMC pour régler ses problèmes avec d'autres membres. Il ne faut pas penser que cette dernière exclut la négociation et réciproquement, car il est possible d'y recourir successivement pour atteindre le même objectif. Avec suffisamment de recul, on peut considérer que ces deux options peuvent se renforcer mutuellement. John Weekes (2004: 1) a fait observer qu'« un bon accord peut persuader les gouvernements d'accepter un système de règlement des différends permettant de rendre rapidement des jugements impartiaux et définitifs » de même qu'un « bon système de règlement des différends renforce les obligations énoncées dans l'accord et peut jouer un rôle important dans une renégociation de cet accord ». Ce résultat positif peut toutefois être compromis si la fonction judiciaire de l'institution semble être en décalage par rapport à ses pouvoirs législatifs. Selon certains, la judiciarisation de l'OMC peut dissuader les membres d'élaborer des accords selon l'ancienne pratique de l'ambiguïté constructive, qui permettait aux négociateurs de trouver, non sans quelque réticence, des compromis qui permettaient à chaque camp de clamer victoire, mais qui laissaient planer le doute sur le sens précis. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Selon Stuart Harbinson, « les négociateurs ne sont plus disposés à trouver des compromis comportant une certaine ambiguïté parce qu'ils savent que, tôt ou tard, un groupe spécial rendra une décision qui sera contraignante et ils ne veulent pas prendre de risque ».<sup>7</sup> Ou pour dire les choses autrement, il y a eu un temps où les négociateurs étaient prêts à laisser leur travail à moitié fait dans l'intention d'y revenir ultérieurement, mais, sachant que les instances juridictionnelles ont le pouvoir de reprendre le travail là où ils l'ont laissé, les négociateurs préfèrent peut-être aujourd'hui la sécurité d'une impasse au risque d'une solution approximative.

Deux praticiens expérimentés ont formulé le choix en ces termes: « les négociations commerciales multilatérales visent à modifier les règles existantes afin d'établir un système mondial fondé sur de nouveaux principes (changements pour l'avenir) », alors que les procédures juridictionnelles « visent à faire appliquer les règles déjà en vigueur, mais qui ne sont pas respectées par certains membres de l'Organisation mondiale du commerce » (Imboden et Nivet-Claeys, 2008: 127). Parfois, la première étape consiste à élaborer le droit par la négociation, et la seconde à le perfectionner au moyen d'une procédure sélective; mais il arrive aussi que la nécessité de nouvelles négociations soit mise en évidence par les résultats imparfaits de la procédure. Dans le même esprit, Petersmann (2005b: 139) a constaté qu'il existait un lien stratégique entre la procédure juridictionnelle et la négociation, notant que :

le calendrier et les cibles juridiques des procédures de règlement des différends de l'OMC donnent à penser que les plaintes et les procédures de groupe spécial et d'appel à l'OMC servent également à clarifier les obligations existant dans le cadre de l'OMC, à identifier la nécessité d'élaborer de nouvelles règles, à améliorer la position de négociation des pays ou à faire pression sur les autres membres pour qu'ils engagent des négociations sur des règles et des engagements additionnels.

Aucun principe universellement applicable ne permet de choisir entre ces options. En fait, le choix se résume plutôt à un calcul tactique pour déterminer laquelle permettra, le plus probablement, d'atteindre l'objectif souhaité par les parties ou les négociateurs dans un contexte particulier. Par exemple, dans le cas des subventions des États-Unis qui portent préjudice aux intérêts des producteurs de coton d'Amérique latine et d'Afrique, le Brésil a choisi d'engager une procédure en alléguant que ces subventions étaient contraires aux engagements des États-Unis au titre de l'Accord sur l'agriculture, alors que les PMA africains du groupe « Coton-4 » ont choisi de négocier dans le cadre du Cycle de Doha. Les PMA ont choisi de ne pas participer à la procédure en tant que coplaignants pour plusieurs raisons. Le Brésil avait déjà engagé la procédure et les PMA n'avaient aucun élément nouveau à apporter. Si l'affaire aboutissait à des mesures de rétorsion, le groupe « Coton-4 » avait moins de poids face aux États-Unis qu'un grand pays comme le Brésil, et le cycle multilatéral déjà en cours leur donnait la possibilité d'exercer des pressions. Ces options ne s'excluaient pas mutuellement. En choisissant de négocier, les PMA conservaient la possibilité d'engager une procédure en cas d'échec des négociations.

## **Fonctionnement du Mémoire d'accord sur le règlement des différends**

Le Mémoire d'accord fait partie du grand compromis trouvé dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Aux termes de ce compromis, le GATT devait être remplacé par l'OMC ; les compétences de la nouvelle organisation devaient englober, outre le commerce des marchandises, les nouvelles questions préconisées par les États-Unis ; les membres renonçaient à faire respecter leurs droits de manière unilatérale et le système de règlement des différends devait être réformé pour être plus efficace, moins facile à bloquer et plus cohérent dans ses décisions (grâce à l'Organe d'appel). Cependant, le nouveau système ne représentait pas une rupture complète avec le passé car les principes juridiques fondamentaux étaient inchangés.

### ***Principes fondamentaux du règlement des différends***

Le processus de règlement des différends commence quand un ou plusieurs Membres de l'OMC contestent formellement des mesures prises par un autre Membre en alléguant qu'elles sont contraires à ses engagements. Ces allégations reposent souvent sur l'affirmation que la mesure en question enfreint, par exemple, les grands principes de non-discrimination (voir le tableau 7.4). Pour dire les choses simplement, le principe du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) (article premier du GATT) empêche un pays d'établir une discrimination entre deux partenaires commerciaux à la frontière, alors que le principe du traitement national (article III du GATT) empêche un pays d'établir une discrimination entre ses propres produits et ceux d'un autre pays sur son territoire. Par exemple, en vertu du principe NPF, l'Australie doit appliquer les mêmes droits aux importations de saumon norvégien et aux importations de saumon chilien similaire.<sup>8</sup> En vertu du principe du traitement national, le Brésil ne peut pas appliquer à des produits français une taxe sur les ventes ou une autre mesure qui serait plus restrictive que celles qu'il applique aux produits des entreprises brésiliennes.<sup>9</sup> En outre, les plaignants allèguent souvent que les mesures

contestées sont contraires aux règles de l'OMC relatives à une autre question visée par le GATT de 1994 ou par les nombreux Accords de l'OMC. Il est courant qu'un plaignant formule plusieurs allégations et cite de nombreuses dispositions de plusieurs accords différents lorsqu'il explique en quoi les lois ou politiques d'un partenaire sont contraires à ses engagements. Une allégation peut aussi être fondée sur une plainte en situation de non-violation, dans laquelle un Membre fait valoir qu'il a été privé d'un avantage attendu du fait d'une action d'un autre gouvernement même si cette action n'est pas en soi incompatible avec les règles de l'OMC.

En contestant les faits de la cause ou l'interprétation du ou des accord(s) en question donnée par le plaignant, le défendeur fera souvent valoir que les mesures en cause sont autorisées au titre d'une ou plusieurs exceptions générales. Ces exceptions sont prévues à l'article XX du GATT ou, dans le cas des services, à l'article XIV de l'AGCS. Elles portent, entre autres, sur les points suivants<sup>10</sup> :

- protection de la moralité publique
- protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou préservation des végétaux
- articles fabriqués dans les prisons
- protection de trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique
- conservation des ressources naturelles épuisables
- accords intergouvernementaux sur un produit de base
- restrictions à l'exportation de matières premières produites à l'intérieur du pays
- produits pour lesquels se fait sentir une pénurie générale ou locale.

Des mesures qui sont par ailleurs illégales au regard des règles de l'OMC peuvent être justifiées au titre de ces exceptions, mais celles-ci ne donnent pas aux pays un blanc-seing pour appliquer toute restriction qu'ils jugent politiquement nécessaire et qui relève, selon eux, d'un ou plusieurs de ces principes. Les exceptions sont en fait limitées par le texte introductif de l'article XX, qui précise que des mesures peuvent être prises « [s]ous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international ». Plusieurs de ces exceptions sont en outre limitées par un « critère de nécessité », qui veut que la mesure soit nécessaire pour atteindre l'objectif déclaré et qu'aucune autre mesure compatible avec les règles de l'OMC ou moins restrictive pour le commerce n'est possible techniquement et financièrement. L'affirmation qu'une mesure est justifiée par une ou plusieurs de ces exceptions est en fait une proposition réfutable qui peut être contestée par un autre Membre de l'OMC et sur laquelle un groupe spécial peut se prononcer sur la base des arguments des deux parties et de son interprétation des règles et de la jurisprudence de l'OMC.

Un jugement défavorable au défendeur n'entraîne pas automatiquement l'invalidation de ses lois. En effet, les décisions d'un groupe spécial de l'OMC ne sont pas comparables aux décisions rendues par un tribunal national qui a le pouvoir d'abroger les lois qu'il juge inconstitutionnelles. Les dispositions relatives au règlement des différends reposent avant tout sur la volonté des parties de respecter les décisions. Si un groupe spécial constate que la législation d'un pays est contraire à ses obligations au titre du GATT, les rapports du groupe

spécial et de l'Organe d'appel formuleront la même recommandation contraignante, à savoir que le Membre doit mettre la mesure contestée en conformité avec les règles de l'OMC. Il appartient ensuite à ce Membre de décider ce qu'il fera. Le mieux est qu'il mette ses lois en conformité avec la décision, ce qui peut impliquer l'abrogation ou la modification de la loi, ou son remplacement par une loi entièrement nouvelle. Ce n'est que dans des cas extrêmes que la partie lésée peut demander, obtenir et exercer le droit de prendre des mesures de rétorsion. Les parties contractantes au GATT n'ont autorisé un pays à prendre de telles mesures à l'encontre d'un autre pays que dans une affaire, avant le Cycle d'Uruguay (il s'agissait d'une plainte des Pays-Bas contre les États-Unis dans les années 1950), et les mesures de rétorsion n'ont jamais été appliquées. Cet ordre de préférence est resté inchangé même après la réforme des règles relatives au règlement des différends dans le cadre de l'OMC. Malgré l'explosion du nombre d'affaires soumises à l'OMC, l'autorisation de prendre des mesures de rétorsion n'a été donnée que dans 17 cas jusqu'à la fin de 2012, soit environ 1 cas sur 25 pour l'ensemble des plaintes déposées jusqu'en 2011. Les membres qui obtiennent cette autorisation n'appliquent pas tous les mesures. Pour certains, il existe une troisième option, qui est d'offrir une compensation aux parties lésées (par exemple, en réduisant les droits de douane sur certains produits qu'elles exportent), mais d'autres juristes rejettent fermement l'idée que ce serait une solution légitime pour la partie perdante.

### *Les réformes du Cycle d'Uruguay*

La judiciarisation du système de règlement des différends résulte en partie du Cycle d'Uruguay, et les changements ne se sont pas arrêtés avec la conclusion du cycle et l'inauguration de la nouvelle organisation. L'évolution de la jurisprudence des groupes spéciaux et, en particulier, de l'Organe d'appel a accentué cette tendance, mettant en place un système dans lequel le règlement des différends est considéré plus comme une fonction juridictionnelle indépendante que comme la conduite de la diplomatie sous une autre forme. Les négociations sur le Mémorandum d'accord ont cependant été un élément essentiel de ce processus et ont abouti à des profonds changements dans le fonctionnement du système. Au début du Cycle d'Uruguay, il était généralement admis qu'une réforme était nécessaire. Personne ne pensait à l'époque que le système de règlement des différends fonctionnait bien ; les vues divergeaient seulement sur la meilleure façon de remédier aux défauts bien connus du système.

Le principal défaut du système de règlement des différends du GATT était qu'il permettait aux pays de bloquer les procédures. L'application de la règle du consensus dans les différends posait un problème assez évident. Comment imaginer qu'une règle de ce genre fonctionne dans une procédure pénale si toutes les personnes présentes au tribunal, y compris l'accusé et son avocat, ont la faculté de stopper la procédure à tout moment. Le plus surprenant dans les différends au temps du GATT, ce n'est pas que les défenseurs aient abusé de ce privilège, mais c'est plutôt qu'ils aient attendu des décennies pour le faire de façon quasi systématique. Ce défaut systémique a déjà été examiné au chapitre 2, où il a été question aussi de l'exigence de disciplines exprimée par les parties contractantes pour empêcher les États-Unis de définir et de faire respecter unilatéralement leurs droits commerciaux. Cette évolution, conjuguée à l'élargissement du champ des questions négociées dans le cadre du Cycle d'Uruguay, a fait de

la réforme du système de règlement des différends l'un des principaux objectifs de ce cycle. Les négociations ont abouti à un système beaucoup plus solide, qui corrigeait bon nombre des défauts des règles du GATT. Dans le cadre du Mémorandum d'accord, un pays ne peut pas, à lui seul, retarder ou bloquer une procédure car il n'a plus le pouvoir d'empêcher l'établissement d'un groupe spécial, l'adoption d'un rapport de groupe spécial ou l'octroi du droit de prendre des mesures de rétorsion. La procédure doit aussi être plus rapide. Il doit normalement s'écouler 12 mois et demi entre le dépôt d'une plainte et l'adoption du rapport d'un groupe spécial, ou 15 mois et demi en cas d'appel auprès du nouvel Organe d'appel, un délai raisonnable étant ensuite prévu pour la mise en œuvre. Dans les faits, la durée des procédures a tendance à être un peu plus longue que ce qui est prévu dans le Mémorandum d'accord.

Comme d'autres aspects du passage du GATT à l'OMC, les réformes du Cycle d'Uruguay se sont faites par étapes. La première s'est achevée avec la Conférence ministérielle de Montréal en 1988, quand les parties contractantes ont adopté, à titre provisoire, une série de réformes élaborées au sein du Groupe de la Paix (voir le chapitre 3). La réforme la plus importante adoptée alors a été l'instauration du consensus inverse pour l'établissement des groupes spéciaux. Les parties contractantes n'étaient pas encore prêtes à accepter l'application du même principe pour l'adoption des rapports de groupes spéciaux. Les autres réformes consistaient en l'établissement d'un calendrier précis pour chaque étape de la procédure de règlement des différends, dont la durée totale était limitée à 15 mois ; la fixation de délais plus courts pour les affaires concernant des produits périssables et de délais plus longs pour certains aspects des affaires concernant des pays en développement ; la possibilité de recourir à l'arbitrage plutôt qu'aux groupes spéciaux ; l'élargissement de la liste des experts sans attaches avec des administrations nationales pouvant faire partie des groupes spéciaux ; la fourniture d'avis juridiques aux pays en développement et l'examen de la mise en œuvre des décisions des groupes spéciaux après une période de six mois (Weston et Delich, 2000). C'était les « premiers résultats », les plus faciles à obtenir, les questions plus épineuses étant laissées pour la seconde partie du Cycle d'Uruguay. La plus importante de ces questions concernait le fait que les défenseurs pouvaient bloquer l'adoption des rapports de groupes spéciaux ; les réformateurs souhaitaient mettre fin à l'usage abusif du consensus, en rendant l'adoption automatique. Un négociateur canadien se souvient que « c'est à cette époque, après la Conférence de Montréal, que les discussions sur l'Organe d'appel ont commencé ».<sup>11</sup> Il restait à régler la question essentielle de l'adoption automatique des rapports de groupes spéciaux et à « faire en sorte qu'elle soit acceptée par les « grands », en particulier les Américains et les Européens. C'est ainsi qu'est née l'idée de l'Organe d'appel. Il devait veiller à l'adoption des rapports des groupes spéciaux ».

### *L'Organe d'appel*

L'Organe d'appel constitue l'une des principales différences entre le système de règlement des différends de l'OMC et celui du GATT. Il est composé de sept membres désignés pour un mandat de quatre ans (renouvelable une fois), qui ont tous une réputation de probité et d'intégrité et qui comptent parmi les personnalités les plus expérimentées et les plus reconnues de la communauté du commerce international. Quand il est fait appel des décisions

des groupes spéciaux, trois membres de l'Organe d'appel sont désignés de manière aléatoire et ils disposent d'un délai précis de 90 jours pour rendre leur décision. Selon Ujal Bhatia, membre de l'Organe d'appel (voir l'appendice biographique, page 608), « cela nous oblige à nous tenir prêts avant même qu'un appel soit formé ». Ainsi, « nous sommes censés, tous les sept, lire tous les rapports des groupes spéciaux dès leur parution ».<sup>12</sup> Les trois membres désignés consultent les autres membres de l'Organe d'appel avant de rendre leur décision afin d'éviter les contradictions et dans un souci de cohérence et de collégialité. Bien que, techniquement, l'Organe d'appel n'applique pas la règle du *stare decisis*, dans la pratique, ses décisions constitue une jurisprudence cohérente. Pour paraphraser ce que Charles Evans Hughes, juge à la Cour suprême des États-Unis, a dit en 1907 au sujet de la Constitution, « nous sommes dans un système d'accords commerciaux, mais ce sont les membres de l'Organe d'appel qui disent ce qu'est le droit du commerce ».<sup>13</sup>

Les affaires sont attribuées de manière aléatoire et par roulement. L'article 6 des Procédures de travail pour l'examen en appel dispose que les membres sont choisis « par roulement, compte tenu des principes de la sélection aléatoire et de l'imprévisibilité et du principe selon lequel tous les membres doivent avoir la possibilité de siéger quelle que soit leur origine nationale ». Said El Naggar (voir l'appendice biographique, page 622), un des tout premiers membres de l'Organe d'appel, a élaboré une méthode pour procéder à cette sélection aléatoire. Les membres de l'Organe d'appel tirent des jetons numérotés dans un sac, ces numéros sont ensuite enregistrés et servent à les identifier et à leur attribuer les affaires selon une formule mathématique. Grâce à cette méthode, aucun ne sait à l'avance quelle affaire lui sera attribuée ni lequel de ses six collègues sera désigné pour siéger dans le même groupe spécial d'appel. Un membre de l'Organe d'appel à qui une affaire a été attribuée ne peut la refuser qu'en cas de conflit d'intérêt; un ressortissant d'un pays partie au différend peut quand même participer au groupe spécial d'appel chargé de cette affaire. Les membres de l'Organe d'appel ne peuvent pas invoquer d'autres affaires urgentes. Les avances qui leur sont versées sont destinées à garantir leur disponibilité pour s'acquitter de leurs fonctions au sein de l'Organe d'appel, quelques que soient leurs autres activités ailleurs – comme l'enseignement ou la participation à des groupes spéciaux d'arbitrage.

Alors qu'ils ont défini en détail les fonctions des groupes spéciaux, les négociateurs n'ont pas donné beaucoup d'indications dans le Mémoire d'accord sur les procédures et le fonctionnement de l'Organe d'appel. Le Mémoire d'accord indique simplement que l'Organe d'appel « recevra le soutien administratif et juridique dont il aura besoin » (article 17 :7), que les frais de ses membres « seront mis à la charge du budget de l'OMC » (article 17 :8) et que « [l']Organe d'appel, en consultation avec le Président de l'ORD et le Directeur général, élaborera des procédures de travail qui seront communiquées aux membres pour leur information » (article 17 :9). Debra Steger, qui a été la première directrice du secrétariat de l'Organe d'appel, se souvient des nombreuses difficultés rencontrées lors de la mise en place du nouvel organe en 1995. Bien qu'un petit budget ait été attribué initialement à l'Organe d'appel, le Secrétariat de l'OMC s'attendait à ce qu'il y ait peu d'appels et à ce que les membres de l'Organe d'appel ne soient qu'occasionnellement à Genève. Mais, dès le début, Mme Steger a jugé qu'il fallait que l'Organe d'appel ait son propre secrétariat afin de maintenir et de garantir son indépendance

par rapport aux fonctionnaires du Secrétariat de l'OMC qui travaillaient avec les groupes spéciaux. Il a fallu élaborer très rapidement la procédure d'assermentation des nouveaux membres de l'Organe d'appel et les procédures de travail pour l'examen en appel car le premier appel était prévu au début de 1996.

Ceux qui ont proposé de créer l'Organe d'appel lors du Cycle d'Uruguay pensaient qu'il ne serait sollicité que dans de rares cas, par exemple, s'il était allégué qu'un groupe spécial subissait une influence inappropriée ou que son interprétation du droit comportait des erreurs manifestes. John Jackson, qui a été l'un des premiers partisans de ce mécanisme (qu'il appelait « tribunal d'appel »), avait insisté sur la nécessité d'établir des règles pour faire en sorte que « chaque affaire ne fasse pas l'objet d'un appel », car cela risquerait « de rallonger la procédure, sans apporter de véritables avantages ».<sup>14</sup> Rétrospectivement, il est clair que cette attente n'était pas réaliste. En effet, n'importe quel ministre du commerce qui doit expliquer pourquoi une affaire a été perdue devant l'ORD au Président ou au Premier Ministre, sans parler de ses collègues au gouvernement, du Parlement et des groupements professionnels concernés, voudra prouver qu'il a fait tout son possible pour défendre les lois de son pays, en particulier s'il est dans l'obligation de demander au parlement d'abroger ou de réviser une loi. Il serait politiquement intenable de ne pas opter pour une défense vigoureuse et exhaustive. Ce calcul simple semble avoir échappé aux négociateurs pendant le Cycle d'Uruguay.

Il est apparu très vite que l'idée qu'il y aurait peu d'appels était totalement erronée. Dans les premières années, chaque rapport de groupe spécial a fait l'objet d'un appel et comme les questions de droit traitées étaient souvent nouvelles, la charge de travail de l'Organe d'appel a considérablement augmenté. Il était aussi demandé à ses membres d'agir en qualité d'arbitres dans les affaires concernant « le délai raisonnable » au titre de l'article 21 :3 c), avec l'assistance du personnel du secrétariat de l'Organe d'appel. Compte tenu des courts délais prévus pour les appels, les membres de l'Organe d'appel devaient rester à Genève pour travailler ensemble et pour pouvoir délibérer et échanger des vues de manière efficace. Bien que l'Organe d'appel soit un « organe permanent », ses membres sont rémunérés à temps partiel. Une provision leur est versée pour s'assurer de leur disponibilité tout au long de l'année, à quoi s'ajoutent des honoraires journaliers pour chaque jour de travail sur une affaire et une indemnité journalière de subsistance pour couvrir leurs frais pendant leur séjour à Genève. Certains ont choisi de louer un logement à Genève pour la durée de leur vacation.

L'Organe d'appel a influencé directement et indirectement la jurisprudence de l'OMC. Son influence directe, qui est la plus visible, résulte des décisions qu'il rend, dans lesquelles il se prononce sur le sens des Accords de l'OMC et sur la conduite des différends eux-mêmes, comme c'est le cas dans ses décisions concernant les conseils extérieurs et les mémoires d'*amici curiae* (voir ci-après). L'Organe d'appel a aussi une influence indirecte sur les affaires en incitant les membres de groupes spéciaux à rendre des décisions « qui ne donnent pas lieu à un appel ». Dans le système de l'OMC, les membres des groupes spéciaux sont plus enclins à s'investir dans leurs décisions et veulent éviter les critiques que susciterait l'infirmité de leurs décisions. Cela peut expliquer la longueur et la complexité croissantes des décisions rendues par les groupes spéciaux. Des considérations analogues encouragent aussi les pays à demander qu'au moins un des



membres des groupes spéciaux chargés d'affaires dans lesquelles ils sont parties soit un juriste de profession et que le président soit lui aussi juriste. Dans le système du GATT, les membres des groupes spéciaux étaient, pour la plupart, des diplomates en poste dans les missions locales et non des juristes (quoi qu'en disent leurs diplômes).

### **Ajustement du fonctionnement du *Mémoire d'accord***

Les règles et procédures régissant le règlement des différends ont été ajustées depuis le Cycle d'Uruguay à travers la pratique, notamment avec certaines décisions marquantes de l'Organe d'appel, et à travers ce qu'on appelle le « Processus Jara ». L'Organe d'appel a établi un précédent important lorsqu'il a décidé que les groupes spéciaux pouvaient examiner les mémoires d'*amici curiae* (amis de la cour). Il a affirmé ce principe en 1998 dans l'affaire *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes*<sup>15</sup>, et il l'a réaffirmé dans plusieurs affaires ultérieures. L'Organe d'appel a estimé que le pouvoir étendu des groupes spéciaux de demander des renseignements à toute source qu'ils jugeront appropriée (article 13 du *Mémoire d'accord*) et de compléter les procédures de travail énoncées dans l'Appendice 3 du *Mémoire d'accord* ou de s'en écarter (article 12:1) permettait aux groupes spéciaux d'accepter ou de rejeter des renseignements et des avis, y compris ceux qui n'étaient pas demandés. Cela reste un point litigieux entre les Membres de l'OMC qui sont nombreux à considérer que les différends sont des procédures qui ne concernent que les membres et qu'aucune autre partie – parties prenantes ou experts – n'a un rôle à jouer, et qui se méfient de toute implication d'organisations non gouvernementales. Les pays en développement en particulier se montrent circonspects sur ce point.

La détermination établie par l'Organe d'appel en 1997 dans l'affaire *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution de bananes* (plus connue sous le nom de *Bananes III*) a été encore plus importante, car elle permettait aux membres d'être représentés par des conseils extérieurs. La première tentative de Sainte-Lucie de recourir à des conseils privés au cours des délibérations du Groupe spécial a été largement contestée et rejetée, mais l'Organe d'appel a autorisé cette pratique, ce qui a modifié la nature du règlement des différends. Il a dit que l'Accord sur l'OMC, le *Mémoire d'accord* et les Procédures de travail ne contenaient pas de dispositions « indiquant qui [pouvait] représenter un gouvernement pour faire des représentations lors d'une audience de l'Organe d'appel », et qu'il ne voyait aucun « rapport de groupe spécial [du GATT] antérieur qui trait[ait] spécifiquement de cette question dans le contexte des réunions des groupes spéciaux avec les parties ». Il a en outre indiqué ce qui suit :

la représentation par les conseils choisis par un gouvernement peut fort bien revêtir une importance particulière – surtout pour les pays en développement membres – lesquels doivent pouvoir être pleinement associés aux procédures de règlement des différends. En outre, comme l'Organe d'appel a pour mandat de n'examiner que des questions de droit ou des interprétations du droit figurant dans les rapports de groupes spéciaux, il est particulièrement important que les gouvernements soient représentés par des conseils qualifiés dans les procédures de l'Organe d'appel.<sup>16</sup>

Cette décision a conduit les délégations des membres auprès de l'OMC à accréditer des avocats privés spécialisés en droit commercial pour des affaires particulières. Cela a aussi amené l'OMC à assouplir en partie et de manière indirecte la règle générale selon laquelle les différends ne peuvent être soulevés que par des États, et non par des parties privées. Les entreprises privées et les associations professionnelles n'ont toujours pas qualité pour agir de manière indépendante à l'OMC, mais elles peuvent demander aux gouvernements membres de déposer des plaintes en leur nom. Dans ce cas, elles peuvent désormais s'engager à prendre à leur charge les frais juridiques parfois considérables afférents à une affaire. Cela peut expliquer en partie pourquoi les pays en développement sont moins réticents à déposer des plaintes formelles auprès de l'OMC. À l'époque du GATT, il se pouvait qu'un pays en développement n'ait pas de mission permanente à Genève, et encore moins une mission employant un juriste expérimenté, mais les choses sont très différentes quand l'expertise et les ressources financières peuvent être trouvées à l'extérieur.

Le « Processus Jara » est un autre moyen de réformer le système. Ainsi appelé d'après l'ancien Directeur général adjoint Alejandro Jara, ce processus a pour but de rendre la procédure de règlement des différends plus efficace et moins coûteuse. Ce qui est en cause ici, c'est la charge imposée par un système plus judiciairisé, en termes de temps passé par les membres des groupes spéciaux et en termes de coûts budgétaires liés à la traduction et même au transport des documents. Selon certains membres de groupes spéciaux, le volume des documents qu'ils reçoivent des parties est excessif. L'un d'eux a d'ailleurs fait observer qu'« elles jouent parfois le jeu de l'avocat en vous inondant de toutes sortes de documents non pertinents ».<sup>17</sup> Le Processus Jara vise à ramener cela à un niveau gérable et à faire d'autres réformes complémentaires.

Cela montre comment les réformes et les innovations peuvent amener à demander de nouveaux changements. La réforme a entraîné une augmentation du nombre d'affaires ; la création de l'Organe d'appel a encouragé les plaignants, les défendeurs et les membres des groupes spéciaux à adopter une approche plus légaliste des différends ; et l'intervention d'avocats privés n'a pas découragé de produire toujours plus de documents. Cela s'est traduit au final par une augmentation du coût individuel et global des affaires traitées. Comme le Directeur général Pascal Lamy lui en avait fait la demande, M. Jara a engagé, en 2010, un processus de collecte de renseignements et de consultations en vue d'accroître l'efficacité du travail des groupes spéciaux et de réduire la charge financière et humaine. Il a sollicité des idées de toutes parts, tout en soulignant qu'une réforme devait être compatible avec les règles existantes et ne pouvait être envisagée que si elle n'impliquait pas un amendement du Mémoire d'accord. Il a aussi insisté sur le fait que les modifications ne devaient pas compromettre la réputation et les résultats du système. Dans ce processus, M. Jara s'est appuyé principalement sur la flexibilité prévue à l'article 12:1 et 12:2, qui exige que les groupes spéciaux suivent les procédures énoncées à l'Appendice 3 du Mémoire d'accord « à moins qu'ils n'en décident autrement après avoir consulté les parties au différend », et qui indique que la procédure des groupes spéciaux « devrait offrir une flexibilité suffisante pour que les rapports des groupes soient de haute qualité, sans toutefois retarder indûment les travaux des groupes ».

L'une des réformes proposées est la double présentation, c'est-à-dire la transmission au groupe spécial avant la première audition, des premières communications écrites des parties, des réfutations et des communications des tierces parties. Jara (2012) a fait observer que cette réforme «retarderait probablement la première audition des parties», mais qu'elle pourrait aussi «accélérer les travaux du groupe spécial en faisant avancer les discussions des parties sur les questions pertinentes, ce qui éliminerait probablement certains échanges dans la phase des questions et réponses écrites». Elle pourrait aussi éviter une deuxième audition. Une autre réforme proposée est la présentation préalable de questions (indicatives) en vue de la réunion du groupe spécial. Les groupes spéciaux utilisent généralement la première réunion de fond pour déterminer les questions factuelles et juridiques de base et, parfois, les parties ne sont pas préparées à répondre aux questions posées par les membres du groupe spécial à ces réunions. Il a donc été suggéré que les groupes spéciaux fournissent à l'avance la liste des questions susceptibles d'être posées. Une autre réforme particulièrement importante prévoit le dépôt électronique. Parmi les autres réformes envisagées, on peut citer la limitation de la durée des déclarations orales, la distribution préalable de l'ordre du jour proposé ou de la structure de la réunion, la limitation du nombre de pages des résumés analytiques et la réduction du nombre d'annexes. Ces réformes ont permis non seulement d'accélérer les travaux, mais aussi de réduire le nombre de pages déposées qui doivent être traduites et transmises aux membres des groupes spéciaux à grands frais. Dans le cadre d'une initiative connexe, l'OMC a créé en 2010 une base de données numérique qui rassemble les renseignements sur toutes les affaires antérieures examinées par des groupes spéciaux et par l'Organe d'appel. Cette base de données vise à faciliter la recherche et l'accès aux rapports de règlement des différends et aux documents connexes.

## Recours au Mémoire d'accord sur le règlement des différends

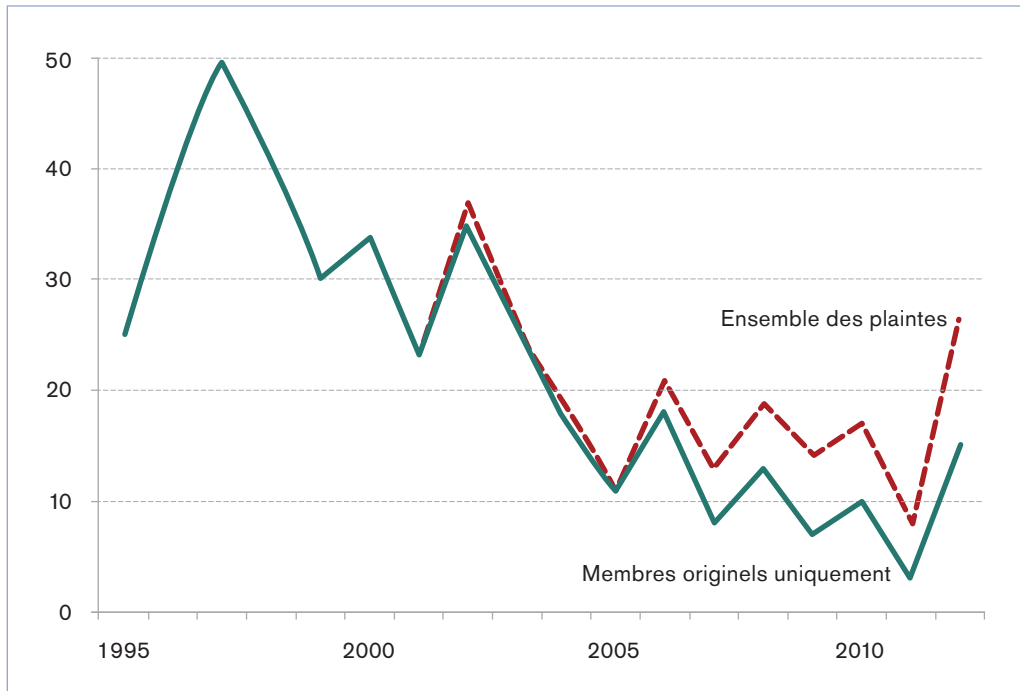
Dans les pages qui suivent, nous passons en revue les statistiques descriptives relatives aux affaires de règlement des différends. Avant d'examiner les chiffres, il faut d'abord souligner le caractère parfois singulier de ces statistiques. L'unité de mesure utilisée ci-après est la plainte, première étape formelle d'une procédure engagée par un membre, et parfois par un groupe de membres agissant conjointement, à l'encontre d'un autre membre. Les plaintes ne passent pas toutes par chaque étape de la procédure, c'est-à-dire, après le dépôt de la plainte, l'établissement d'un groupe spécial, la remise du rapport du groupe spécial, son adoption, et (si l'une des parties ou les deux font appel des conclusions) l'examen par l'Organe d'appel. Le taux d'abandon des affaires est en fait assez élevé, en particulier au début de la procédure. Sur les 427 demandes de consultations présentées entre 1995 et 2011, seulement 232 ont abouti à une décision d'établir un groupe spécial. Cela signifie soit que le plaignant et le défendeur sont parvenus à régler le différend à ce stade, soit que le plaignant (pour une raison quelconque) a choisi de ne pas donner suite à l'affaire. Dans 29 de ces 232 affaires, le groupe spécial n'a en fait jamais été établi. Sur les 204 affaires dans lesquelles un groupe spécial a été établi, 96 ont abouti à des solutions convenues d'un commun accord ou au retrait des plaintes à un moment donné de la procédure, ce qui représente 22,5% des plaintes. En fin de compte, seulement 146 rapports de groupes spéciaux ont été distribués, ce qui veut dire qu'à peine plus d'un tiers (34,2%) des affaires ont suivi toutes les étapes de la procédure, du dépôt de la plainte jusqu'au rapport du groupe spécial.

Les choses sont encore compliquées par le fait que plusieurs affaires peuvent se rapporter à une seule question. Il arrive en effet que plusieurs membres déposent une plainte conjointe ou des plaintes distinctes contre un même Membre. Dans ce dernier cas, il est courant que les plaintes soient regroupées en une seule affaire traitée par un seul groupe spécial. Il arrive aussi qu'un différend donne naissance à d'autres différends, en particulier si le plaignant dans l'affaire initiale n'est pas satisfait des mesures prises par le défendeur pour se mettre en conformité. Dans le cas de l'Union européenne, il se peut qu'un Membre dépose plusieurs plaintes analogues contre plusieurs États membres de l'UE, au lieu de déposer une plainte unique contre l'Union européenne dans son ensemble. Pour toutes ces raisons, certaines questions occupent une place plus importante que d'autres dans les statistiques. On n'a pas tenté ici de regrouper les procédures multiples en affaires uniques car il y a trop de raisons pour lesquelles des questions apparemment liées donneront lieu à des affaires uniques ou en série et aucune règle de décision unique ne permet de les regrouper de manière satisfaisante. Le lecteur doit donc savoir que, comme cela est souvent le cas dans l'examen de statistiques descriptives, les chiffres indiqués ci-après doivent être considérés comme une représentation générale de tendances larges plutôt que comme une représentation mathématiquement précise de la réalité.

Il faut souligner aussi que l'on ne tente pas ici d'évaluer les affaires en fonction de leur valeur économique ou de leur importance juridique. À l'évidence, les flux commerciaux concernés sont plus importants dans certaines affaires que dans d'autres. Par exemple, si l'on additionnait les milliards de dollars et d'euros en jeu dans le différend entre Boeing et Airbus, le résultat dépasserait probablement la valeur totale de la plupart des autres affaires portées devant l'ORD. De même, certaines affaires sont plus importantes que d'autres du fait des questions en jeu et des précédents qui pourraient être établis. Mais nous n'allons pas ici procéder à une analyse détaillée de ces distinctions.

### *Diminution du nombre de plaintes*

Cela étant dit, nous observerons tout d'abord que le nombre de plaintes a eu tendance à diminuer depuis les premières années de l'OMC, comme le montre la figure 7.1, qui indique que le nombre de plaintes a culminé en 1997 et a nettement baissé ensuite. En gros, il y avait en moyenne un peu plus de trois plaintes par mois entre 1995 et 2000, puis leur nombre est tombé à un peu moins de deux par mois entre 2001 et 2006 et il a encore diminué entre 2007 et 2012, passant à environ une plainte toutes les cinq semaines. Autrement dit, il y a eu pratiquement autant de plaintes dans les 6 premières années de l'OMC, de 1995 à 2000, que dans les 12 années suivantes, entre 2001 et 2012. La baisse est encore plus nette si l'on considère uniquement les différends soulevés par ou contre des pays qui étaient membres originels de l'OMC, en excluant par conséquent les affaires concernant des pays qui ont accédé à l'OMC. Si l'on examine uniquement les affaires dans lesquelles les membres originels de l'OMC étaient défendeurs ou plaignants, en comparant donc ce qui est comparable, la fréquence des plaintes est passée de 36,5 par an en moyenne entre 1995 et 2000 à 9,2 par an entre 2007 et 2012. Certains membres ayant accédé plus récemment, comme l'Ukraine, le Viet Nam et, surtout, la Chine, ont participé de plus en plus à des différends, en tant que plaignants ou défendeurs, prenant ainsi le relais des membres originels.

**Figure 7.1. Plaintes déposées au titre du Mémorandum d'accord, 1995-2012**

Source: Graphique établi sur la base des données consultées à l'adresse suivante : [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dispu\\_status\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm).

Note: La catégorie «membres originels uniquement» ne comprend aucune affaire dans laquelle le défendeur ou un seul plaignant était un Membre ayant accédé à l'OMC entre 1996 et 2012.

Les données montrent aussi que le nombre de plaintes déposées en 2012 a fortement augmenté, la moitié environ étant déposée par ou contre des membres ayant accédé depuis 1995 (en particulier la Chine). Cette progression a été telle qu'il a fallu réaffecter des ressources au sein du Secrétariat de l'OMC pour faire face à cette charge de travail supplémentaire. Au moment où ce livre est rédigé, il est bien trop tôt pour savoir si l'année 2012 représente une anomalie ou le début d'une nouvelle tendance. Pour l'instant, on peut considérer qu'elle s'inscrit dans une période plus longue caractérisée par une baisse notable du nombre moyen de différends par rapport aux périodes précédentes. Dans l'enquête statistique qui suit, les chiffres de 2012 sont inclus dans la période 2007-2012 et les données montrent qu'au cours de ces six années, le nombre de plaintes déposées a été, globalement, inférieur à celui des périodes de six ans précédentes.

Il y a au moins deux raisons à cette baisse. La première est que les affaires opposant l'Union européenne et les États-Unis sont beaucoup moins fréquentes. Cette observation peut cependant amener à se demander pourquoi les deux membres les plus importants soulèvent moins de différends, ce qui n'est pas clair de prime abord. L'autre raison est que les autres membres déposent moins de plaintes contre ces deux membres, car il y a eu un ralentissement

de l'activité antidumping des uns et des autres, celle-ci étant l'une des principales causes des plaintes déposées contre Bruxelles et contre Washington.

### *Qui porte plainte contre qui*

Les Membres de l'OMC ne sont pas tous plaignants ou défendeurs devant l'ORD. Au total, 44 membres, soit près d'un tiers des membres, n'ont jamais participé à quelque titre que ce soit à une procédure de règlement des différends entre 1995 et 2012 (voir les données sur la participation des pays dans l'appendice 7.2). Trente-cinq autres membres ont participé, exclusivement en qualité de tierces parties, à au moins un différend, mais jamais en tant que plaignant ou défendeur. Dans certains cas, ils l'ont fait parce qu'il y avait un intérêt national précis dans l'affaire et, dans d'autres cas, ils ont suivi le conseil du Secrétariat de l'OMC selon lequel il est bon de participer en tant que tierce partie pour acquérir une expérience pratique de la conduite des différends. La Chine, par exemple, a participé à 92 affaires en tant que tierce partie jusqu'en 2012, dans le but notamment de former ses fonctionnaires. Mais, de ce fait, très peu de ressortissants chinois ont siégé dans des groupes spéciaux. En somme, la moitié des 158 Membres de l'OMC n'avaient pas ou presque pas d'expérience du règlement des différends.

Ce sont les pays de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne) qui sont à l'origine du plus grand nombre d'affaires ; c'est donc là qu'il faut d'abord chercher l'explication du recul du nombre de différends. La logique des représailles est ici imparable. Si un membre A porte plainte contre le membre B, il y a de bonnes chances que ce membre B lui rende la pareille. À l'inverse, si le membre A porte moins fréquemment plainte contre le membre B, la tendance à la baisse peut être accentuée par la réduction réciproque du nombre de plaintes déposées par le membre B. Il semble que c'est cela qui explique la moindre fréquence des litiges entre l'Union européenne et les États-Unis. Comme le montre le tableau 7.2, le nombre de plaintes réciproques déposées par ces deux membres a évolué de manière à peu près parallèle pendant trois périodes, passant d'un niveau élevé entre 1995 et 2000 à un niveau beaucoup plus bas entre 2007 et 2012.

Ce qui est peut-être le plus étonnant, c'est que le nombre total de plaintes déposées par l'Union européenne contre les États-Unis et par les États-Unis contre l'Union européenne est exactement le même, soit 32, ce qui n'est sans doute pas dû au hasard. Les plaintes réciproques entre ces deux membres représentaient plus du cinquième du nombre total de plaintes au cours des six premières années d'existence de l'OMC. Cette part a diminué de moitié dans les six années suivantes et encore plus dans la période qui a suivi. Dans l'absolu, le recul du nombre de plaintes a été encore plus important. Entre 1995 et 2000, l'un de ces deux grands membres avait déposé plainte contre l'autre presque une fois toutes les six semaines, contre seulement une fois tous les deux ans entre 2007 et 2012. Toutes choses étant égales par ailleurs, si ces deux membres avaient engagé autant d'affaires l'un contre l'autre entre 2007 et 2012 qu'entre 1995 et 2000, il y aurait eu au total 140 plaintes auprès de l'OMC et non 98 pendant la période 2007-2012. Les 42 affaires de moins entre l'Union européenne et les États-Unis expliquent environ un tiers de la diminution du nombre de différends soumis à l'OMC.

**Tableau 7.2. Participation de l'Union européenne et des États-Unis au règlement des différends de l'OMC, 1995-2012**

	1995-2000	2001-2006	2007-2012	Total
<b>Affaires UE – États-Unis</b>	<b>46 (21,0 %)</b>	<b>15 (11,0 %)</b>	<b>3 (3,1 %)</b>	<b>64 (14,1 %)</b>
Plaintes de l'UE contre les États-Unis	22 (10,0 %)	9 (6,6 %)	1 (1,0 %)	32 (7,0 %)
Plaintes des États-Unis contre l'Union européenne	24 (11,0 %)	6 (4,4 %)	2 (2,0 %)	32 (7,0 %)
<b>Affaires contre d'autres membres</b>	<b>77 (35,2 %)</b>	<b>22 (16,1 %)</b>	<b>27 (27,6 %)</b>	<b>126 (27,8 %)</b>
Plaintes de l'UE contre d'autres membres	33 (15,1 %)	12 (8,8 %)	10 (10,2 %)	55 (12,1 %)
Plaintes des États-Unis contre d'autres membres	44 (20,1 %)	10 (7,3 %)	17 (17,3 %)	71 (15,6 %)
<b>Affaires engagées par d'autres membres</b>	<b>47 (21,5 %)</b>	<b>57 (40,6 %)</b>	<b>37 (37,8 %)</b>	<b>141 (31,1 %)</b>
Plaintes déposées contre l'Union européenne	19 (8,7 %)	20 (14,6 %)	15 (15,3 %)	54 (11,9 %)
Plaintes déposées contre les États-Unis	28 (12,8 %)	37 (26,0 %)	22 (22,4 %)	87 (19,2 %)
<b>Participation de l'UE/des États-Unis en tant que tierces parties</b>	<b>18 (8,2 %)</b>	<b>16 (11,7 %)</b>	<b>15 (15,3 %)</b>	<b>49 (10,8 %)</b>
Union européenne uniquement dans des affaires ne concernant pas les États-Unis	2 (0,9 %)	1 (0,7 %)	3 (3,1 %)	6 (1,3 %)
États-Unis uniquement dans des affaires ne concernant pas l'UE	6 (2,7 %)	3 (2,2 %)	1 (1,0 %)	10 (2,2 %)
Union européenne et États-Unis ensemble	10 (4,6 %)	12 (8,8 %)	11 (11,2 %)	33 (7,3 %)
<b>Participation totale de l'UE et/ou des États-Unis</b>	<b>188 (85,8 %)</b>	<b>110 (80,3 %)</b>	<b>82 (83,6 %)</b>	<b>380 (83,7 %)</b>
En tant que plaignants et/ou défendeurs	170 (77,6 %)	94 (68,6 %)	67 (68,4 %)	331 (72,9 %)
En tant que tierces parties	18 (8,2 %)	16 (11,7 %)	15 (15,3 %)	49 (10,8 %)
<b>Affaires auxquelles ni l'UE ni les États-Unis n'ont participé</b>	<b>31 (14,2 %)</b>	<b>27 (19,7 %)</b>	<b>16 (16,3 %)</b>	<b>74 (16,3 %)</b>
<b>Total des affaires</b>	<b>219 (100,0 %)</b>	<b>137 (100,0 %)</b>	<b>98 (100,0 %)</b>	<b>454 (100,0 %)</b>

Source: Tableau établi sur la base des données consultées à l'adresse suivante: [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dispu\\_status\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm).

Note: Sur la base de l'année où une plainte formelle a été déposée. Les données concernant l'Union européenne comprennent les affaires dans lesquelles celle-ci agit collectivement ainsi que les affaires dans lesquelles des États membres de l'UE agissent individuellement en tant que défendeurs. Il n'est jamais arrivé qu'un État membre participe seul à une affaire en tant que plaignant. Certaines affaires dans lesquelles l'Union européenne et/ou les États-Unis interviennent en tant que plaignants l'un contre l'autre ou contre des tiers font aussi intervenir un ou plusieurs autres Membres de l'OMC en tant que plaignants.

Ce n'est pas parce que les affaires opposant les États-Unis et l'Union européenne sont moins nombreuses que ces deux membres sont moins actifs dans les procédures de règlement des différends. Ensemble, ils ont participé à 80 ou 85 % des affaires soumises depuis la création de l'OMC, mais avec le temps, ils ont participé de moins en moins à des affaires transatlantiques (qui représentaient 21,0 % du total entre 1995 et 2000, contre 3,1 % entre 2007 et 2012) et à des affaires contre d'autres membres (35,2 % entre 1995 et 2000, contre 27,8 % entre 2007 et 2012) pour intervenir de plus en plus en tant que tierces parties dans des différends entre d'autres membres (8,2 % entre 1995 et 2000, contre 15,5 % entre 2007 et 2012). Autre changement important, les différends transpacifiques ont pris le pas sur les différends transatlantiques. Le tournant a eu lieu en mars 2004, quand les États-Unis ont pour la première fois déposé une plainte contre la Chine. Avant cela, 17,2 % des différends portés devant l'OMC opposaient directement les États-Unis à l'Union européenne (ou

inversement). Jusqu'à la fin de 2012, les plaintes déposées par les États-Unis contre la Chine ou l'inverse (ce qui est moins courant) ont représenté 11,4 % de l'ensemble des affaires.

### *Objet des plaintes et accords visés*

Quelles sont les questions prédominantes dans les affaires de règlement des différends à l'OMC ? Comme on l'a déjà dit dans le chapitre 2, l'introduction de nouvelles questions dans le système n'a pas eu une incidence aussi grande qu'on aurait pu le penser sur les différends. Comme le montre le tableau 7.3, la grande majorité des affaires portent toujours sur les questions classiques concernant le commerce des marchandises. Plus d'un tiers des plaintes ont trait à la législation en matière de mesures correctives commerciales, un peu plus d'un quart portent sur des questions relatives au commerce des produits agricoles et un autre quart sur des questions concernant le commerce des produits non agricoles, de sorte que ces trois séries de questions ont représenté 88 % des affaires pendant les 18 premières années d'existence de l'OMC.

L'objet du litige varie en fonction du défendeur. Entre 1995 et 2012, la législation des États-Unis en matière de mesures correctives commerciales, en particulier leur loi antidumping, a été la principale source de plaintes, plus d'une affaire sur six concernant ce Membre et cette question. Venait ensuite la politique agricole de l'Union européenne. Il y avait donc une véritable continuité avec les différends de la période du GATT. La Chine n'était pas encore Membre pendant la période 1995-2000 et elle n'a participé qu'à un petit nombre de différends entre 2001 et 2006, mais elle a été souvent la cible de plaintes entre 2007 et 2012. Les plaintes déposées contre la Chine dans cette dernière période concernaient principalement le commerce des produits non agricoles, représentant un différend sur neuf soumis à l'OMC pendant la dernière période de six ans. Les « autres pays en développement », grand groupe comprenant tous les pays en développement sauf la Chine, ont été défendeurs dans un peu plus d'un tiers des affaires, différends qui portaient presque en proportions égales sur les mesures correctives commerciales, les produits agricoles et les produits non agricoles. Les défendeurs dans plus des deux cinquièmes de ces affaires étaient les quatre pays suivants : Argentine, Inde, République de Corée et Mexique.

On peut également classer les affaires en fonction des accords visés et, plus précisément, des articles de ces accords cités dans les plaintes. Les données du tableau 7.4 ne donnent qu'un aperçu de la situation d'ensemble, car elles ne portent que sur certaines des dispositions en question dans les affaires. Il est intéressant de noter que le traitement national est plus souvent invoqué que le traitement NPF, ce qui est vrai à la fois pour les marchandises (l'article III du GATT est plus cité que l'article premier) et pour les services (l'article XVII de l'AGCS est plus cité que l'article II). Ces données montrent aussi qu'il y a beaucoup plus d'affaires concernant l'accès aux marchés pour les marchandises que pour les services. Il n'est pas surprenant que la législation relative aux mesures correctives commerciales soit fréquemment à l'origine de plaintes, mais il y a en fait plus de plaintes concernant des manquements allégués dans la publication et l'application des règlements relatifs au commerce (complétant généralement des plaintes portant sur une autre question) qu'une disposition particulière de la législation en matière de mesures correctives commerciales.



**Tableau 7.3.** Différends portés devant l'OMC par objet et par défendeur, 1995-2012

	1995-2000	2001-2006	2007-2012	Total
<b>Mesures correctives commerciales et questions connexes</b>	<b>57 (26,0 %)</b>	<b>69 (50,3 %)</b>	<b>31 (31,6 %)</b>	<b>157 (34,6 %)</b>
Chine	–	0 (0,0 %)	6 (6,1 %)	6 (1,3 %)
Union européenne	3 (1,4 %)	6 (4,4 %)	4 (4,1 %)	13 (2,9 %)
États-Unis	29 (13,2 %)	37 (27,0 %)	13 (13,3 %)	79 (17,4 %)
Autres pays développés	2 (0,9 %)	2 (1,5 %)	0 (0,0 %)	4 (0,9 %)
Autres pays en développement	23 (10,5 %)	24 (17,5 %)	8 (8,2 %)	55 (12,1 %)
<b>Produits non agricoles</b>	<b>64 (29,2 %)</b>	<b>29 (21,2 %)</b>	<b>29 (39,6 %)</b>	<b>122 (26,9 %)</b>
Chine	–	4 (2,9 %)	11 (11,2 %)	15 (3,3 %)
Union européenne	10 (4,6 %)	8 (5,8 %)	5 (5,1 %)	23 (5,1 %)
États-Unis	12 (5,5 %)	4 (2,9 %)	2 (2,0 %)	18 (4,0 %)
Autres pays développés	11 (5,0 %)	2 (1,5 %)	2 (2,0 %)	15 (3,3 %)
Autres pays en développement	31 (14,2 %)	11 (8,0 %)	9 (9,2 %)	51 (11,2 %)
<b>Agricultural goods</b>	<b>58 (26,5 %)</b>	<b>37 (27,0 %)</b>	<b>26 (26,5 %)</b>	<b>121 (26,7 %)</b>
Chine	–	0 (0,0 %)	3 (3,1 %)	3 (0,7 %)
European Union	18 (8,2 %)	12 (8,8 %)	6 (6,1 %)	36 (7,9 %)
États-Unis	4 (1,8 %)	3 (2,2 %)	8 (8,2 %)	15 (3,3 %)
Autres pays développés	11 (5,0 %)	8 (5,8 %)	1 (1,0 %)	20 (4,4 %)
Autres pays en développement	25 (11,4 %)	14 (10,2 %)	8 (8,2 %)	47 (10,4 %)
<b>Intellectual property rights</b>	<b>20 (9,1 %)</b>	<b>1 (0,7 %)</b>	<b>7 (7,1 %)</b>	<b>28 (6,2 %)</b>
Chine	–	0 (0,0 %)	2 (2,0 %)	2 (0,4 %)
Union européenne	9 (4,1 %)	0 (0,0 %)	2 (2,0 %)	11 (2,4 %)
États-Unis	1 (0,5 %)	1 (0,7 %)	0 (0,0 %)	2 (0,4 %)
Autres pays développés	4 (1,8 %)	0 (0,0 %)	3 (3,1 %)	7 (1,5 %)
Autres pays en développement	6 (2,7 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	6 (1,3 %)
<b>Services</b>	<b>7 (3,2 %)</b>	<b>1 (0,7 %)</b>	<b>4 (4,1 %)</b>	<b>12 (2,6 %)</b>
Chine	–	0 (0,0 %)	4 (4,1 %)	4 (0,9 %)
Union européenne	3 (1,4 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	3 (0,7 %)
États-Unis	0 (0,0 %)	1 (0,7 %)	0 (0,0 %)	1 (0,2 %)
Autres pays développés	2 (0,9 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	2 (0,4 %)
Autres pays en développement	2 (0,9 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	2 (0,4 %)
<b>Other</b>	<b>13 (5,9 %)</b>	<b>0 (0,0 %)</b>	<b>1 (1,0 %)</b>	<b>14 (3,1 %)</b>
Chine	–	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)
Union européenne	5 (2,3 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	5 (1,1 %)
États-Unis	4 (1,8 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	4 (0,9 %)
Autres pays développés	2 (0,9 %)	0 (0,0 %)	0 (0,0 %)	2 (0,4 %)
Autres pays en développement	2 (0,9 %)	0 (0,0 %)	1 (1,0 %)	3 (0,7 %)
<b>Total</b>	<b>219 (100,0 %)</b>	<b>137 (100,0 %)</b>	<b>98 (100,0 %)</b>	<b>454 (100,0 %)</b>
Chine	–	4 (2,9 %)	26 (26,5 %)	30 (6,6 %)
Union européenne	48 (21,9 %)	26 (19,0 %)	17 (17,3 %)	91 (20,0 %)
États-Unis	50 (22,8 %)	46 (33,6 %)	23 (23,5 %)	119 (26,2 %)
Autres pays développés	32 (14,6 %)	12 (8,8 %)	6 (6,1 %)	50 (11,0 %)
Autres pays en développement	89 (40,6 %)	49 (35,7 %)	26 (26,5 %)	164 (36,1 %)

Source: Tableau établi sur la base des données consultées à l'adresse suivante [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dispu\\_status\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm).

Note: Les données pour l'Union européenne concernent l'ensemble du groupe et ses différents États membres. Les affaires sont classées en fonction de la première catégorie dans laquelle elles apparaissent ici. Par exemple, les affaires antidumping concernant des produits agricoles sont classées ici dans la catégorie des mesures correctives commerciales et non dans celle de l'agriculture; de même, les affaires concernant les bananes sont classées parmi les différends sur l'agriculture et non sur les services.

**Tableau 7.4.** Fréquence à laquelle certaines dispositions des Accords de l'OMC sont invoquées dans les différends, 1995-2012

	1995-2000	2001-2006	2007-2012	Total
<b>Non-discrimination</b>				
Traitement national (article III du GATT)	68 (31,1 %)	41 (29,9 %)	10 (10,2 %)	149 (32,8 %)
Traitement NPF (article premier du GATT)	59 (26,9 %)	36 (26,3 %)	24 (24,5 %)	119 (26,2 %)
Services : traitement national (article XVII de l'AGCS)	9 (4,1 %)	3 (2,2 %)	6 (6,1 %)	18 (4,0 %)
Services : traitement NPF (article II de l'AGCS)	9 (4,1 %)	1 (0,7 %)	1 (1,0 %)	11 (2,4 %)
<b>Accès aux marchés et questions connexes</b>				
Restrictions quantitatives (article XI du GATT)	57 (26,0 %)	26 (19,0 %)	24 (24,5 %)	107 (23,6 %)
Liste de concessions (article II du GATT)	42 (19,2 %)	26 (19,0 %)	17 (17,3 %)	85 (18,7 %)
Agriculture : Accès aux marchés (article 4)	31 (14,2 %)	13 (9,5 %)	6 (6,1 %)	50 (11,0 %)
Licences d'importation : Licences non automatiques (article 3)	22 (10,0 %)	5 (3,6 %)	4 (4,1 %)	31 (6,8 %)
Valeur en douane (article VII du GATT)	9 (4,1 %)	3 (2,2 %)	5 (5,2 %)	17 (3,7 %)
Services : Accès aux marchés (article XVI)	7 (3,2 %)	1 (0,7 %)	6 (6,1 %)	14 (3,1 %)
<b>Législation relative aux mesures correctives commerciales et subventions</b>				
Droits antidumping et droits compensateurs (article VI du GATT)	21 (9,6 %)	44 (32,1 %)	25 (25,5 %)	90 (19,8 %)
Antidumping : Détermination de l'existence d'un dumping (article 2)	25 (11,4 %)	27 (19,7 %)	16 (16,3 %)	68 (15,0 %)
Antidumping : Éléments de preuve (article 6)	24 (11,0 %)	25 (18,2 %)	16 (16,3 %)	65 (14,3 %)
Antidumping : Engagement de la procédure et enquête (article 5)	23 (10,5 %)	26 (19,0 %)	12 (12,2 %)	61 (13,4 %)
Antidumping : Détermination de l'existence d'un dommage (article 3)	24 (11,0 %)	24 (17,5 %)	12 (12,2 %)	60 (13,2 %)
SMC : Subventions prohibées (article 3)	24 (11,0 %)	18 (13,1 %)	13 (13,3 %)	55 (12,1 %)
Antidumping : Imposition et recouvrement (article 9)	11 (5,0 %)	20 (14,6 %)	15 (15,3 %)	46 (10,1 %)
<b>Autres</b>				
Publication et application des règlements relatifs au commerce (article X du GATT)	35 (16,0 %)	37 (27,0 %)	28 (28,6 %)	100 (22,0 %)
OTC : Règlements techniques (article 2)	23 (10,5 %)	9 (6,6 %)	11 (11,2 %)	43 (9,5 %)
Mesures SPS : Droits et obligations fondamentaux (article 2)	17 (7,8 %)	12 (8,8 %)	10 (10,2 %)	39 (8,6 %)
Mesures SPS : Évaluation des risques (article 5)	17 (7,8 %)	11 (8,0 %)	10 (10,2 %)	38 (8,4 %)

Source : Tableau établi sur la base des données consultées à l'adresse suivante : [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dispu\\_status\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm).

Note : Les données pour l'Union européenne comprennent les affaires concernant l'UE dans son ensemble et celles concernant certains de ses États membres. Le tableau n'inclut aucune référence aux articles des accords relatifs à l'incorporation des engagements dans les listes et les accords, tels que l'article XVI:4 de l'Accord sur l'OMC ou l'article 3 de l'Accord sur l'agriculture, ni aux articles qui portent sur un accord de manière générale (par exemple, l'article premier de l'Accord antidumping).

Les plaintes varient aussi en fonction du plaignant et on constate là quelques différences importantes dans l'approche adoptée par les pays développés et par les pays en développement. Bown (2009) a classé les affaires en fonction du degré d'« observabilité » de la mesure dont un plaignant allègue qu'elle est incompatible avec les règles de l'OMC, en utilisant une échelle à quatre niveaux allant des mesures les plus manifestement observables (ordonnances en matière de droits antidumping et de droits compensateurs) aux mesures les moins observables (subventions, autres mesures internes, restrictions à l'exportation). Il a constaté deux tendances intéressantes dans les données. Premièrement, l'Union européenne et les États-Unis se concentrent sur les mesures moins observables, l'essentiel des plaintes qu'ils ont déposées entre 1995 et 2008 visant des mesures dont le degré d'observabilité était faible ou moyen. Cela pourrait donner à penser que le Mémorandum d'accord était pour eux un moyen de définir la portée des engagements des pays et de résoudre les ambiguïtés dans les « zones grises ». C'est une façon d'utiliser la voie judiciaire comme complément de la négociation. En revanche, les pays en développement ont déposé davantage de plaintes concernant des mesures manifestement ou moyennement observables. Leur utilisation du Mémorandum d'accord est moins axée sur des objectifs systémiques que sur la nécessité de remédier à des problèmes particuliers dans leurs relations commerciales avec certains partenaires.

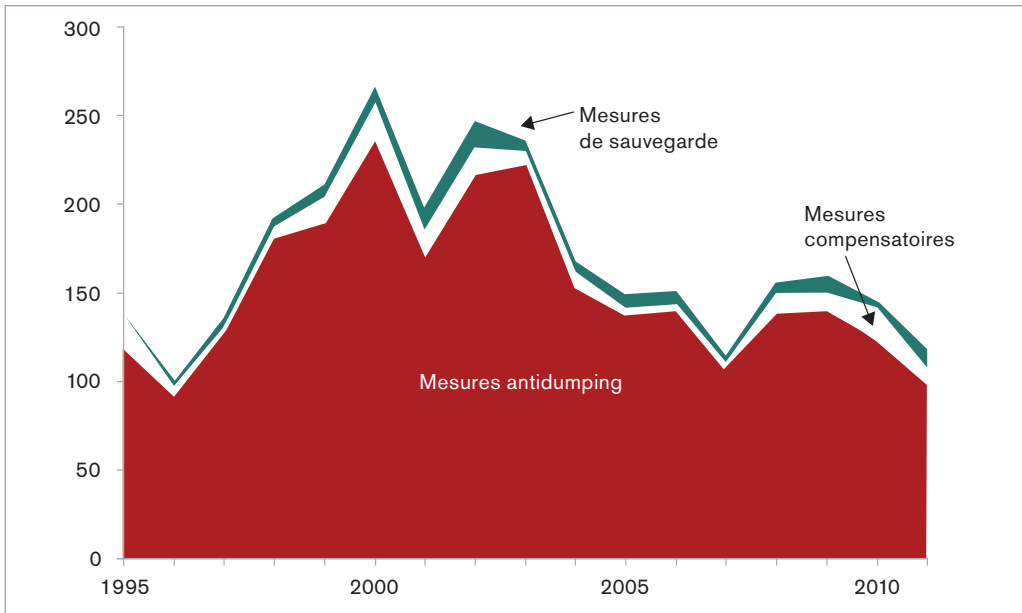
### ***Les différends relatifs aux affaires concernant des mesures correctives commerciales***

Comme on l'a dit plus haut, un tiers des différends concernent les lois en matière de droits antidumping, de droits compensateurs et de sauvegardes. Ces lois sont appelées collectivement « législation en matière de mesures correctives commerciales », mais on pourrait aussi parler de lois sur les pratiques commerciales déloyales<sup>18</sup> (expression qui a un double sens) ou de mécanismes de protection contingente. Chacune de ces mesures permet d'imposer temporairement des restrictions à l'importation : des droits antidumping peuvent être imposés pour compenser la différence entre le prix de vente des produits et leur juste valeur ; des droits compensateurs peuvent l'être pour corriger l'effet des subventions et des mesures de sauvegarde peuvent être prises pour imposer des droits de douane sur les importations qui causent un dommage grave aux branches de production nationales. Quel que soit le nom donné à ces lois, elles étaient largement utilisées par les pays développés et par certains pays en développement pour restreindre les importations à l'époque du GATT, et, à l'époque de l'OMC, elles sont employées plus souvent par les pays en développement, ce qui peut s'expliquer en partie par le fait que le Cycle d'Uruguay a restreint leur recours aux dispositions relatives à la balance des paiements figurant aux articles XII et XVIII:B du GATT.<sup>19</sup> Leur accès à ces protections étant désormais limité par les termes du Mémorandum d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements, et du fait de l'accroissement de leurs importations (en particulier en provenance d'autres pays en développement), ces pays ont recours à d'autres moyens pour faire face aux importations dommageables et prétendument déloyales. Cette évolution peut aussi être en partie le contrecoup de la libéralisation opérée par certains pays au niveau du commerce de gros (libéralisation des taux de change) et au niveau du commerce de détail (dans des secteurs auparavant soumis à des restrictions).

Le nombre de différends résultant de l'imposition de mesures correctives commerciales est généralement en rapport avec le recours effectif à ces lois. D'après les données du tableau 7.3, le nombre de différends de ce type à l'OMC est passé de 57 entre 1995 et 2000 à 69 entre 2001 et 2006, puis il est tombé à 31 entre 2007 et 2012. On observe à peu près la même évolution dans la figure 7.2. Pour les trois types de mesures pris ensemble, les Membres de l'OMC ont engagé une action, en moyenne, 155,4 fois par an entre 1995 et 1999, cette fréquence atteignant 223,4 fois par an entre 2000 et 2004 (soit une augmentation de 43,8 %), et 146,2 fois par mois entre 2005 et 2009 (soit 5,9 % de moins que le niveau de 1995 à 1999). Cette augmentation suivie d'une diminution est une tendance qui vaut pour les trois types de mesures. Les données confirment donc ce que chacun avait pressenti, à savoir que les activités de l'ORD reflètent ce qui se passe dans le monde extérieur.

Il est intéressant mais plus difficile de déterminer si cette diminution parallèle indique l'existence d'un lien de causalité dans un sens ou dans l'autre. Autrement dit, y a-t-il moins de plaintes auprès de l'ORD parce que le nombre de mesures correctives commerciales est en baisse, ou bien ces mesures sont-elles moins nombreuses en raison des décisions rendues par l'ORD ? Nous ne pouvons pas nous étendre ici sur cette question, mais les statistiques descriptives présentées ci-après permettent de penser raisonnablement que le recours au Mémorandum d'accord a limité les actions en matière de sauvegardes, en particulier de la

**Figure 7.2.** Mesures prises par les Membres de l'OMC en vertu de la législation en matière de mesures correctives commerciales, 1995-2011



Source: Calculs effectués sur la base des données de l'OMC disponibles aux adresses suivantes : [www.wto.org/english/tratop\\_e/adp\\_e/AD\\_MeasuresByRepMem.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/AD_MeasuresByRepMem.xls) (antidumping), [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/scm\\_f/scm\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/scm_f/scm_f.htm) (droits compensateurs) et [www.wto.org/english/tratop\\_e/safeg\\_e/SG-Measures\\_By\\_Reporting\\_Member.xls](http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/SG-Measures_By_Reporting_Member.xls) (sauvegardes).

part des pays développés. Toutefois, dans le cas de la législation en matière de droits antidumping et de droits compensateurs, les données semblent indiquer que c'est le recours à ces lois qui détermine le nombre de différends et non l'inverse.

### *Législation en matière de droits antidumping et de droits compensateurs*

Les droits antidumping sont de loin la mesure corrective commerciale la plus utilisée, tant par les pays développés que par les pays en développement. Les données de l'Appendice 3 résument l'utilisation de ces droits par onze Membres de l'OMC à la fin de la période du GATT et pendant la période de l'OMC. On voit que ces pays ont imposé à peu près le même nombre de droits antidumping pendant les deux périodes. Si l'on fait abstraction de la Chine, qui n'avait même pas de législation antidumping avant 1997, les pays mentionnés dans le tableau ont engagé une action 98,5 fois par an entre 1989 et 1994 et 98,6 fois par an entre 1995 et 2010. Avec la Chine, la fréquence pendant la période de l'OMC atteint 107,7 fois par an. Cependant, la répartition des actions a considérablement changé : les quatre pays développés qui, à la fin de la période du GATT, imposaient 89,8 % des droits, n'en imposaient plus que 38,7 % pendant la période de l'OMC. Tous les pays développés mentionnés dans le tableau ont enregistré une diminution du nombre annuel de dossiers et d'ordonnances antidumping. Dans le cas de l'Union européenne, par exemple, le nombre de dossiers déposés est passé de 36,7 par an entre 1989 et 1994 à 26 entre 1995 et 2010, le nombre d'ordonnances est tombé de 20,7 à 15,4 dans les mêmes périodes. Il y eu aussi une diminution de ces deux chiffres en Australie, au Canada et aux États-Unis. C'est aussi le cas pour le Mexique, mais c'est l'exception qui confirme la règle : le nombre de dossiers déposés et (dans la plupart des cas) d'ordonnances a augmenté dans tous les autres pays en développement.

Cette augmentation a été particulièrement importante en Chine et en Inde. Après avoir adopté sa première loi antidumping en 1997, la Chine est devenue le cinquième utilisateur de ce mécanisme dans la période de l'OMC. L'Inde, qui était l'un des pays qui utilisaient le moins la législation antidumping dans les dernières années de la période du GATT, est devenue l'utilisateur le plus fréquent dans la période de l'OMC. De l'avis de Stuart Harbinson, il était « tout à fait prévisible » que les pays en développement utiliseraient de plus en plus la législation antidumping. M. Harbinson était chargé des négociations sur l'antidumping pour le compte de Hong Kong lors du Cycle d'Uruguay, au cours duquel les pays développés avaient choisi cette option pour eux-mêmes – et donc pour tout le monde – tout en limitant l'utilisation des autres mécanismes de protection privilégiés jusque-là par les pays en développement. « Les pays développés qui utilisaient des mesures antidumping avaient engagé une série d'actions concertées à l'encontre des économies émergentes, et ces dernières en avaient tiré la leçon. Mais les premiers refusaient toujours d'admettre qu'une profonde réforme était nécessaire. »<sup>20</sup> Cela a abouti moins à la suppression des initiatives protectionnistes qu'à leur réorientation.

Les données brutes donnent une idée assez confuse de l'effet des accords du Cycle d'Uruguay sur le recours des pays à la législation antidumping. Il se peut que les disciplines imposées par l'Accord antidumping (appelé formellement Accord sur la mise en œuvre de

l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994) expliquent en partie l'utilisation moins fréquente de cette législation par les pays développés. L'interdiction des mesures d'autolimitation des exportations prévue dans l'Accord sur les sauvegardes a peut-être aussi réduit indirectement l'activité antidumping aux États-Unis dans la mesure où elle empêche d'utiliser la tactique auparavant privilégiée consistant à inonder le système de requêtes en matière de droits antidumping ou de droits compensateurs pour obliger les enquêteurs surchargés à demander plutôt des mesures d'autolimitation des exportations. Cependant, dans le cas des pays en développement, la réforme des dispositions relatives à la balance des paiements a peut-être eu pour effet imprévu (pour les raisons examinées plus haut) d'encourager le recours à la législation antidumping. Il convient également de souligner que, quels qu'aient pu être les autres effets de l'Accord antidumping, le fait est que les requérants ont eu davantage gain de cause après le Cycle d'Uruguay qu'avant. Les données montrent que, en moyenne, moins de la moitié (47,1 %) des requêtes antidumping déposées à la fin de la période du GATT ont abouti à l'imposition d'ordonnances, alors que plus des trois cinquièmes (62,7 %) ont abouti à ce résultat entre 1995 et 2010. Le taux a augmenté aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement.

Aux fins de la présente analyse, les statistiques les plus intéressantes dans le tableau sont celles qui concernent la part des ordonnances antidumping qui ont été contestées au titre du Mémorandum d'accord. Bien que les mesures correctives commerciales constituent la principale cause de plaintes, dans la période de l'OMC, seulement 3,9 % des ordonnances antidumping imposées par ces dix membres ont été contestées de cette manière. Cela représente certes une augmentation considérable par rapport à la fin de la période du GATT, où seulement 0,8 % de ces ordonnances ont été contestées, mais cela signifie aussi qu'un requérant ayant obtenu l'imposition de mesures en vertu de l'une de ces lois avait moins d'une chance sur 25 d'être confronté au coût supplémentaire et à l'incertitude qu'implique le fait de devoir plaider sa cause auprès de l'ORD (ou de compter sur le gouvernement pour le faire).<sup>25</sup> Cette statistique met en doute l'idée que les nouvelles règles en matière de règlement des différends ont pu limiter les actions au titre de la législation antidumping.

Il faut nuancer davantage cette observation dans le cas des États-Unis, et ce pour deux raisons. Premièrement, les ordonnances antidumping imposées par les États-Unis sont beaucoup plus souvent contestées. Alors que seulement 1,4 % de ces ordonnances avaient fait l'objet d'une procédure de règlement des différends à la fin de la période du GATT, ce pourcentage a été exactement multiplié par dix au cours de la période de l'OMC. Deuxièmement, certaines des constatations formulées dans des procédures de règlement des différends à l'OMC ont conduit à d'importantes modifications dans la législation des États-Unis en matière de mesures correctives commerciales. Par exemple, l'Amendement Byrd, Loi de 2000 qui affectait à la branche de production lésée les recettes provenant des droits antidumping et des droits compensateurs, et qui incitait donc à demander l'imposition de tels droits, a été jugée contraire aux règles de l'OMC par un groupe spécial en septembre 2002. Bien que le Congrès des États-Unis n'ait abrogé cet amendement qu'en février 2006 (et encore, l'Amendement Byrd est-il resté en vigueur jusqu'au

1<sup>er</sup> octobre 2007), cette décision a démontré que l'OMC avait un droit de regard sur les arrangements du Congrès avec la législation en matière de mesures correctives commerciales. La même observation peut être faite au sujet d'une autre décision, rendue en avril 2004, concernant la pratique de la « réduction à zéro » des États-Unis, consistant à éliminer les marges de dumping négatives du calcul du dumping. Une fois encore, les États-Unis ont mis des années pour se mettre en conformité avec cette décision. Le Département du commerce a annoncé en février 2012 qu'il allait généralement mettre fin à la pratique de la réduction à zéro non seulement pour les enquêtes antidumping, mais aussi dans les réexamens administratifs des ordonnances existantes.

Le bilan est donc assez mitigé. Dans le cas des États-Unis, on pourrait dire que la corrélation est à double sens : il y a moins de procédures de règlement des différends parce qu'il y a moins de requêtes et d'ordonnances antidumping, et il y a peut-être moins de requêtes parce que les décisions rendues par l'ORD dans certaines affaires importantes ont obligé les États-Unis à modifier leur législation. Toutefois, pour les Membres de l'OMC dans leur ensemble, les données indiquent que les demandes des requérants aboutissent plus souvent, qu'il n'y a pas de réduction nette du nombre d'ordonnances antidumping imposées et que ces ordonnances sont peu contestées devant l'ORD. Le nombre d'actions antidumping a reculé après 2003, et donc le nombre d'affaires soumises à l'ORD, mais on ne peut pas vraiment dire que les accords du Cycle d'Uruguay ont eu pour effet net d'éliminer le recours à la législation antidumping.

Les lois en matière de droits compensateurs n'ont pas autant d'effets que les lois antidumping. Le nombre moyen d'ordonnances en matière de droits compensateurs imposées par les neuf Membres de l'OMC mentionnés dans le tableau 7.5 était de 8,1 par an, ce qui est bien en deçà du niveau des actions antidumping. Malheureusement, les données concernant ces lois sont beaucoup moins complètes que celles concernant les lois antidumping, de sorte qu'il est difficile de faire le même type de comparaisons. Il faut cependant noter que les pays utilisent moins la législation en matière de droits compensateurs, mais quand ils le font, leur action a plus de chances d'être contestée au titre du Mémoire d'accord. Un bon cinquième des ordonnances imposées par ces pays ont fait l'objet d'un différend. On pourrait penser que cela est dû au fait que les ordonnances en matière de droits compensateurs visent les pratiques commerciales déloyales des gouvernements et non celles des entreprises comme c'est le cas dans les affaires antidumping. Ce sont les États-Unis qui ont le plus recours à cette législation, représentant près de la moitié (47,7 %) des affaires, et plus du quart de leurs ordonnances en matière de droits compensateurs ont été contestées. Les observations faites plus haut au sujet de l'incidence des accords du Cycle d'Uruguay et du Mémoire d'accord sur l'activité antidumping des États-Unis s'appliquent aussi généralement, *mutatis mutandis*, à la législation en matière de droits compensateurs.

**Tableau 7.5.** Utilisation des droits compensateurs par certains membres et différends y relatifs portés devant l'OMC, 1995-2011

	Actions engagées	Ordonnances imposées	Actions ayant abouti à des ordonnances (%)	Contestations à l'OMC	Ordonnances contestées (%)
Argentine	3	3	100,0	2	66,7
Australie	13	4	30,8	0	0,0
Brésil	3	2	66,7	2	100,0
Canada	25	17	68,0	0	0,0
Chili	6	2	33,3	0	0,0
Chine	4	4	100,0	2	50,0
Union européenne	57	30	52,6	2	6,7
Afrique du Sud	13	5	38,5	0	0,0
États-Unis	113	63	55,8	18	28,6
<b>Total</b>	<b>237</b>	<b>130</b>	<b>54,9</b>	<b>26</b>	<b>20,0</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>14,8</b>	<b>8,1</b>		<b>1,6</b>	

Source: Chad P. Bown «Global Antidumping Database», disponible à l'adresse: <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/>; les renseignements sur les affaires portées devant l'OMC sont tirés de Chad P. Bown, à l'adresse: <http://econ.worldbank.org/ttbd/dsud/>.

Note: Sur la base de l'année où une plainte formelle a été déposée. L'année 1995 a été choisie comme année de départ pour des raisons de disponibilité et de cohérence des données concernant les principaux utilisateurs mentionnés.

### Sauvegardes

Les sauvegardes sont la mesure corrective commerciale qui semble avoir été le plus affectée par les accords du Cycle d'Uruguay et le Mémoire d'accord. Cela est vrai, au moins, en ce qui concerne l'invocation de la législation en matière de sauvegardes par les pays développés, pratique qui a presque disparu depuis le début de la période de l'OMC. L'explication est simple: les plaintes contre l'utilisation de cette législation ont toujours abouti au point que les requérants potentiels des pays développés ne voient guère d'intérêt à utiliser cette option.

Il faut faire ici une distinction essentielle entre les pays développés et les pays en développement, car, dans chaque cas, le niveau de contestation est très différent. Comme le montrent les données du tableau 7.6, depuis la création de l'OMC, des actions en matière de sauvegardes ont été engagées dans les quatre pays de la Quadrilatérale, mais elles n'ont abouti à l'imposition effective de restrictions à l'importation que dans l'Union européenne et aux États-Unis. Sur les neuf mesures de sauvegarde prises par l'UE et par les États-Unis, huit ont été contestées avec succès devant l'ORD. Cela a mis fin, de fait, à un instrument qui faisait partie du droit commercial des États-Unis depuis 1942, année où il a été inscrit pour la première fois dans un accord bilatéral avec le Mexique, avant d'être intégré directement dans la législation des États-Unis et dans le GATT. Les États-Unis ont invoqué cette législation sur les sauvegardes pour la dernière fois en 2001, lorsque l'administration Bush l'a utilisée pour restreindre les importations d'acier. Quinze autres Membres de l'OMC ont contesté ces restrictions dans huit plaintes distinctes, et depuis que le Groupe spécial et l'Organe d'appel ont donné tort aux États-Unis dans l'affaire conjointe *États-Unis – Mesures de sauvegarde définitives à l'importation de certains produits en acier*, aucune demande de sauvegardes n'a été déposée dans le pays.



**Tableau 7.6.** Utilisation des lois générales en matière de sauvegardes par certains membres et différends y relatifs portés à l'OMC, 1995-2012

	Actions engagées	Sauvegardes imposées	Actions ayant abouti à des sauvegardes (%)	Contestations à l'OMC	Sauvegardes contestées (%)
<b>Quadrilatérale</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>42,9</b>	<b>8</b>	<b>88,9</b>
États-Unis	10	6	60,0	5	83,3
Union européenne	5	3	60,0	3	100,0
Canada	3	0	0,0	0	—
Japon	3	0	0,0	0	—
<b>Tous les autres membres</b>	<b>219</b>	<b>105</b>	<b>47,9</b>	<b>12</b>	<b>11,4</b>
Inde	28	12	42,9	0	0,0
Indonésie	18	10	55,6	0	0,0
Jordanie	16	7	43,8	0	0,0
Turquie	16	13	81,3	1	7,7
Chili	13	7	53,8	5	71,4
République tchèque	9	5	55,6	0	0,0
Philippines	9	7	77,8	0	0,0
Ukraine	9	2	22,2	0	0,0
Venezuela, République bolivarienne du	9	0	0,0	0	—
Reste du monde	92	42	45,7	6	14,3
<b>Total</b>	<b>240</b>	<b>114</b>	<b>47,5</b>	<b>20</b>	<b>17,5</b>

Source: Données sur les actions en matière de sauvegardes tirées de «<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:22574935~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>»; données sur les affaires portées devant l'OMC obtenues à l'adresse suivante: [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dispu\\_status\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm).

Note: Sur la base de l'année où une plainte formelle a été déposée.

Alors que les mesures de sauvegarde des pays de la Quadrilatérale sont presque toujours contestées, les pays en développement et les petits pays développés ont généralement pu utiliser ce mécanisme en toute impunité. Le tableau 7.6 montre que, dans seulement un cas sur dix (11,4 %), les mesures de sauvegarde imposées par des pays autres que ceux de la Quadrilatérale ont fait l'objet d'une plainte devant l'ORD. Les juristes spécialistes du droit commercial semblent s'accorder à penser que les groupes spéciaux interprètent l'Accord sur les sauvegardes d'une manière qui rend pratiquement impossible l'utilisation de ce mécanisme, sauf dans les cas où les pays concernés décident de ne pas porter plainte.

Outre ces cas généraux concernant les sauvegardes, onze Membres de l'OMC ont engagé chacun au moins une procédure, entre 2001 et 2012, au titre d'un mécanisme de sauvegarde spéciale qui s'applique aux importations en provenance de Chine. Seuls quatre d'entre eux<sup>21</sup> semblent être allés jusqu'au bout de la procédure, c'est-à-dire jusqu'aux déterminations positives finales de l'existence d'un dommage: la République dominicaine (concernant les cuvettes d'aisance et les lavabos), l'Inde (concernant le carbonate de soude et les produits laminés plats en aluminium et les feuilles et bandes minces en aluminium), la Turquie (concernant le verre flotté) et les États-Unis (concernant les pneumatiques). La Chine a saisi l'ORD uniquement pour la dernière de ces

affaires, dans laquelle le Groupe spécial et l'Organe d'appel ont tous deux rejeté les allégations de la Chine contre les États-Unis. La sauvegarde spéciale pour la Chine est donc une exception à la règle générale de l'abandon des sauvegardes, mais elle est limitée dans le temps. Il est en effet indiqué dans les modalités d'accession de la Chine que ce mécanisme ne doit durer que 12 ans, ce qui veut dire qu'il a cessé de s'appliquer à la fin de 2013.

## Composition des groupes spéciaux de règlement des différends et de l'Organe d'appel

Comme ce sont les juges qui disent le droit, il faut savoir qui sont les membres des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel. Les membres des groupes spéciaux sont habituellement choisis sur une liste tenue par le Secrétariat mais, si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur la composition du groupe spécial dans un délai de 20 jours, l'une ou l'autre des parties peut demander au Directeur général de désigner ses membres. Entre 1995 et 2012, 245 personnes ont siégé dans des groupes spéciaux, souvent dans 2 affaires ou plus. Ces personnes étaient originaires de 61 pays différents, dont beaucoup n'en ont fourni que 1 ou 2, alors que d'autres en ont fourni jusqu'à 12 (Chili), 15 (Suisse), 16 (Australie), voire 20 (Canada et Nouvelle-Zélande).

Toutefois, ces contributions ne se font pas au hasard et elles sont fortement influencées par deux facteurs déterminants. Le premier est une simple considération d'ordre pratique : comme il faut éviter toute influence indue, les membres des groupes spéciaux ne viennent jamais de pays qui sont parties à un différend. La fréquence à laquelle un Membre de l'OMC est partie à un différend est inversement proportionnelle à la participation de ses ressortissants à des groupes spéciaux.<sup>22</sup> L'Union européenne est souvent partie plaignante ou défenderesse et, quand elle ne participe pas directement, elle peut le faire en tant que tierce partie (voir le tableau 7.2). De ce fait, il est rare que ses ressortissants siègent dans des groupes spéciaux. Entre 1995 et 2012, il n'y a eu qu'un membre de groupe spécial originaire : d'Allemagne, d'Autriche, de France, des Pays-Bas et du Portugal. Seuls quelques autres États membres de l'UE ont été plus représentés (1,6 % pour la Suède, 1,0 % pour la Belgique et 0,4 % pour l'Italie), et plusieurs autres États membres n'ont jamais été représentés dans des groupes spéciaux. Le Royaume-Uni et l'Irlande font en partie exception à la règle générale qui veut que les ressortissants de l'UE soient absents des groupes spéciaux, avec, respectivement, 1,4 % et 0,6 % des membres de groupes spéciaux. Ces pays sont d'ailleurs les deux seuls pays de *common law* de l'Union européenne. L'autre facteur déterminant, indiqué par le fait que de nombreux membres de groupes spéciaux sont originaires de trois anciennes colonies britanniques, est la tendance manifeste à privilégier une tradition juridique particulière. Ces deux facteurs ont façonné un système que l'on peut décrire, au risque d'exagérer un peu, comme un système dans lequel des juristes venant de pays de taille moyenne dont le droit est hérité de Rome, de Paris et, surtout de Londres, rendent des jugements concernant l'Union européenne et d'autres membres importants d'Amérique du Nord et d'Asie.

Les règles qui président au choix des membres des groupes spéciaux semblent privilégier ceux qui viennent de pays dans lesquels prévaut la *common law* britannique. Ce point ressort

clairement des données du tableau 7.7. Treize des Membres de l'OMC, dont des ressortissants ont siégé dans des groupes spéciaux, sont des pays de *common law*. Bien qu'ils représentent moins du douzième de l'ensemble des Membres de l'OMC, ces 13 pays ont fourni près des deux cinquièmes des membres des groupes spéciaux. Cette disparité est encore plus marquée si l'on considère six d'entre eux, dont trois pays développés (Australie, Canada et Nouvelle-Zélande) et deux économies en développement (Hong Kong, Chine; et Inde). Ces cinq membres, qui représentent ensemble tout juste 3,2 % des Membres de l'OMC, ont fourni 28,3 % des membres des groupes spéciaux entre 1995 et 2012. Ou, si l'on se concentre uniquement sur le pays d'où est venu le plus grand nombre de membres des groupes spéciaux, près d'un groupe spécial sur dix a inclus un ressortissant néozélandais, assez souvent en qualité de président. Pendant cette période, 20 néozélandais ont siégé dans des groupes spéciaux, dont 1 (Crawford Falconer; voir l'appendice biographique, page 611) 13 fois. Huit d'entre eux ont présidé au moins un groupe spécial et, ensemble, 20 membres ont présidé pas moins de 18 des 44 groupes spéciaux dans lesquels ils ont siégé entre 1995 et 2012.

Comment expliquer cette disparité? On peut d'abord considérer la liste des personnes parmi lesquelles les membres des groupes spéciaux sont choisis. L'appendice biographique du présent ouvrage peut être utile à cet égard car, bien qu'il ne porte pas expressément sur les membres des groupes spéciaux, il donne une idée des personnes qui sont importantes dans le système commercial multilatéral et qui peuvent, par conséquent, être appelées à siéger dans un groupe spécial. Il est intéressant de noter que, parmi les 93 personnes qui sont mentionnées dans l'appendice avec les détails de leur formation, beaucoup ont étudié en Amérique du Nord ou au Royaume-Uni, et nombre d'entre elles y ont étudié le droit. Cinq sont diplômées de la faculté de droit de Harvard, cinq de celle de l'Université du Michigan, trois de la faculté de droit de Georgetown<sup>23</sup> et onze d'autres facultés de droit américaines. Deux ont étudié le droit dans une université britannique et une au Canada. Au total, 29,0% des personnalités dans ce domaine ont étudié le droit en Amérique du Nord ou au Royaume-Uni. Le tableau est un peu différent si l'on ne prend pas en compte les ressortissants du Canada, du Royaume-Uni et des États-Unis. Sur les 66 personnes venant d'autres pays pour lesquelles on dispose de renseignements, 13 (19,7%) ont étudié le droit dans l'un de ces 3 pays et 23 (34,8%) ont étudié une autre matière dans une université nord-américaine ou britannique. Au total, 37 des 93 personnes (39,8%) ont fait des études aux États-Unis, 19 (20,4%) au Royaume-Uni et 3 (3,2%) au Canada, de sorte que presque 3 personnalités de l'OMC sur 4 ont étudié dans l'un de ces 3 pays. En somme, la formation des dirigeants du GATT et de l'OMC reflète toujours les origines anglo-américaines du système.

Cela ressort aussi de l'examen du personnel clé des sections juridiques du Secrétariat de l'OMC. Sur les quatre personnes qui ont dirigé la Division des affaires juridiques entre 1995 et 2012, trois étaient de nationalité canadienne ou américaine. De même, deux des trois directeurs du secrétariat de l'Organe d'appel étaient d'origine canadienne. Ces deux postes de directeurs ont été occupés par des Nord-Américains pendant la période de 1995 à 2012. Plus de la moitié des membres des groupes spéciaux venaient de pays de droit civil (ou droit codifié). Les pays d'Amérique latine ont été particulièrement bien représentés, avec près d'un quart des membres de groupes spéciaux (24,3%) entre 1995 et 2012 et près de la moitié (44,5%) des membres de groupes spéciaux venant de pays sans système de *common law*.

**Tableau 7.7.** Nationalité des membres des groupes spéciaux de l'OMC, 1995-2012, en %

	1995-2000	2001-2006	2007-2012	Total
<b>Systèmes juridiques de <i>common law</i></b>	<b>37,4</b>	<b>41,1</b>	<b>34,8</b>	<b>38,3</b>
Nouvelle-Zélande	10,6	8,3	6,7	9,1
Australie	6,9	8,9	4,5	7,2
Canada	6,0	2,8	12,4	6,0
Inde	2,8	5,0	0,0	3,1
Hong Kong, Chine	5,1	1,7	0,0	2,9
Autres pays en développement	2,3	7,2	11,2	5,7
Autres pays développés	3,7	7,2	0,0	4,3
<b>Systèmes juridiques pluralistes</b>	<b>9,6</b>	<b>9,5</b>	<b>15,7</b>	<b>10,7</b>
Afrique du Sud	4,1	5,6	5,6	4,9
Autres pays en développement	5,5	3,9	10,1	5,8
<b>Droit ou autres systèmes juridiques</b>	<b>56,9</b>	<b>49,4</b>	<b>49,5</b>	<b>51,0</b>
Amérique latine	16,5	30,6	30,4	24,3
<i>Chili</i>	3,2	5,6	4,5	4,3
<i>Bésil</i>	5,5	2,8	3,4	4,1
<i>Autres pays d'Amérique latine</i>	7,8	22,2	22,5	15,9
Suisse	9,7	3,9	7,9	7,2
Autres pays développés	21,6	10,0	5,6	13,9
Autres pays en développement	6,2	4,9	5,6	5,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Pour mémoire :</i>				
<i>Ensemble des pays en développement</i>	42,7	58,9	62,9	52,4
<i>Ensemble des pays développés</i>	57,3	41,1	37,1	47,6

Source: Secrétariat de l'OMC.

Note: Pourcentage des membres des groupes spéciaux jusqu'en septembre 2012 par pays d'origine; les membres sont comptabilisés pour chaque groupe spécial auquel ils ont participé. Les autres pays en développement ayant un système de *common law* représentés dans les groupes spéciaux sont le Bangladesh, la Jamaïque, la Malaisie, le Pakistan et Singapour. Les autres pays développés ayant un système de *common law* représentés dans les groupes spéciaux sont les États-Unis, l'Irlande et le Royaume-Uni. Les autres pays en développement ayant un système juridique pluraliste représentés dans les groupes spéciaux sont Israël, les Philippines et la Thaïlande. Les autres pays d'Amérique latine représentés dans les groupes spéciaux sont l'Argentine, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Mexique, le Panama, le Pérou, la République bolivarienne du Venezuela et l'Uruguay. Les autres pays développés ayant un système de droit civil ou un autre système juridique représentés dans les groupes spéciaux sont les suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, France, Hongrie, Islande, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie et Suède. Les autres pays en développement ayant un système de droit civil ou un autre système juridique représentés dans les groupes spéciaux sont les suivants: Chine, Égypte, Indonésie, Maroc, Maurice, République de Corée, Taipei chinois et Zambie.

Les autres membres des groupes spéciaux étaient, pour la plupart, originaires de pays européens qui n'étaient pas, ou pas encore, membres de l'Union européenne au moment où ils ont exercé leurs fonctions. La Suisse est à cet égard le pays non membre de l'UE qui est le plus représenté, avec 7,2% des membres de groupes spéciaux. On peut raisonnablement penser que la proximité est l'un des facteurs expliquant la forte participation de juristes suisses. Parmi les autres pays non membres de l'UE qui ont été assez bien représentés au sein des groupes spéciaux, figurent la Norvège (1,8%) et l'Islande (0,6%). Plusieurs membres

de groupes spéciaux étaient originaires de pays qui étaient en cours d'adhésion à l'Union européenne, mais qui n'ont pour ainsi dire plus été représentés au sein des groupes spéciaux après leur adhésion. Entre 1995 et 2000, par exemple, il y a eu plusieurs membres venus de la République tchèque (3,7 % du total des membres ayant siégé pendant cette période) et de Pologne (2,8 %). Ces deux pays ont adhéré à l'Union européenne en 2004 et, entre 2007 et 2012, ils n'ont plus envoyé de membres de groupes spéciaux. Le schéma est le même avant et après l'adhésion de la Bulgarie, de la Hongrie et de la Slovaquie.

Les données concernant les membres de l'Organe d'appel montrent que la surreprésentation des pays de *common law* n'est pas aussi marquée à ce niveau. Comme l'indique le tableau 7.8, moins du tiers des membres de l'Organe d'appel entre 1995 et 2012 venaient de pays de *common law*. Le lien est quelque peu atténué par la règle voulant que les membres de l'Organe d'appel n'aient « aucune attache avec une administration nationale », même si la composition de l'Organe d'appel doit être « dans l'ensemble, représentative de celle de l'OMC » (article 17 :1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends). Ce qui est peut-être plus significatif, c'est que, de par leur formation, les membres de l'Organe d'appel ont pu introduire indirectement des concepts de *common law*. Sur les 20 membres de l'Organe d'appel pour lesquels ces renseignements sont disponibles, pas moins de 15 ont obtenu un diplôme ou (dans un cas) fait de la recherche dans une faculté de droit américaine, et 2 autres étaient titulaires d'un diplôme de droit d'une université britannique. Au total, 85,0 % des membres de l'Organe d'appel pour lesquels on dispose de renseignements ont étudié le droit dans l'un des deux grands pays de *common law*. Mais plusieurs l'ont fait à la fin de leur formation juridique, ce qui n'a peut-être pas eu le même impact que leurs études initiales.

Tout cela amène à se demander si ces différences de tradition juridique ont vraiment une incidence ? Un membre d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel venant d'un pays de *common law* aura-t-il une approche des questions soulevées, des lois (nationales et internationales) et des implications de ses décisions différente de celle d'un membre d'un pays de droit civil ? Au moins un observateur du processus a estimé que c'était le cas à la fin de la période du GATT. Plank (1987 : 81) a examiné en quoi les origines différentes des membres des groupes spéciaux pouvaient influencer leur approche des affaires particulières et du système dans son ensemble :

Certains ont une approche plus « expansionniste » dans leur interprétation du droit. Considérant les objectifs généraux des dispositions spécifiques du GATT, et l'évolution de sa jurisprudence, ils cherchent à adapter les dispositions, en cas de besoin, aux nouvelles circonstances de manière à favoriser la création d'échanges et l'élimination des mesures ayant des effets de distorsion des échanges. D'autres ont une approche plus « strictement constructionniste », examinant avec soin le libellé précis de l'Accord général. En cas d'ambiguïté, ils estiment que la jurisprudence n'a pas à se substituer au travail des rédacteurs.

On peut supposer que les membres des groupes spéciaux venant de pays de droit civil ont davantage tendance à se concentrer sur les termes spécifiques des lois et des accords visés

**Tableau 7.8.** Nationalité des membres de l'Organe d'appel, 1995-2012

	Nombre	Part (%)
<b>Ressortissants de pays de <i>common law</i></b>	<b>12</b>	<b>30.8</b>
États-Unis	5	12.8
Inde	3	7.7
Australie	2	5.1
Nouvelle-Zélande	2	5.1
<b>Ressortissants de pays ayant un système juridique pluraliste</b>	<b>5</b>	<b>12.8</b>
Philippines	3	7.7
Afrique du Sud	2	5.1
<b>Ressortissants de pays dotés de droit civil</b>	<b>22</b>	<b>56.4</b>
Japon	5	12.8
Égypte	4	10.3
Brésil	2	5.1
Chine	2	5.1
Allemagne	2	5.1
Italie	2	5.1
Uruguay	2	5.1
Belgique	1	2.6
Corée, République de	1	2.6
Mexique	1	2.6
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100.0</b>
<i>Pour mémoire :</i>		
<i>Ensemble des pays en développement</i>	20	51.3
<i>Ensemble des pays développés</i>	19	48.7

Source: Tableau établi sur la base des données disponibles à l'adresse suivante : [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/ab\\_members\\_descrp\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/ab_members_descrp_f.htm).

Note: Le nombre de membres de l'Organe d'appel correspond au nombre de mandats.

dans un différend, alors que ceux qui viennent de pays de *common law* ou qui y ont étudié sont peut-être plus enclins à compléter, voire à remplacer, cet aspect de leurs délibérations par un examen des précédents établis dans d'autres affaires examinées par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel. Pour dire les choses simplement, un membre d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel qui se place du point de vue de la *common law* peut être plus prédisposé à examiner comment une décision peut contribuer, ou nuire, à la réalisation des objectifs plus généraux du système commercial multilatéral. On ne peut cependant citer aucune preuve concrète pour étayer ou réfuter cette hypothèse. Les délibérations des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel étant hautement confidentielles, il n'est pas possible d'obtenir des juristes des renseignements suffisamment détaillés pour déterminer si ceux qui viennent de tel ou tel groupe de pays ont une approche différente des affaires.

Plusieurs éléments viennent aussi contredire l'affirmation selon laquelle les traditions juridiques des membres des groupes spéciaux peuvent influencer leurs délibérations et leurs conclusions. Tout d'abord, les membres des groupes spéciaux ne sont pas tous des juristes,

ce qui signifie qu'ils ne sont pas tous influencés par ces différentes traditions juridiques. En outre, le fonctionnement des groupes spéciaux de l'OMC n'obéit pas aux mêmes règles que celui des groupes spéciaux du GATT, de sorte que les observations faites par Plank en 1987 ont peut-être plus une valeur historique qu'une valeur actuelle. D'après l'article 3:2 du Mémorandum d'accord, « [l]e système de règlement des différends de l'OMC est un élément essentiel pour assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral », et il « a pour objet ... de clarifier les dispositions existantes [des] accords [de l'OMC] conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public ». Pour certains juristes, ces termes justifient expressément que l'on s'écarte des traditions de *common law* qui prévalaient dans la jurisprudence du GATT, pour aligner le droit de l'OMC sur le droit international qui met l'accent sur l'interprétation de droit civil. Pour d'autres, les décisions rendues par l'Organe d'appel comportent des éléments de *common law*. D'après Bhala (1999 : 151), qui fait référence au principe de base de la *common law* (à savoir la règle du précédent), « le fait est que, dans les décisions rendues par l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le principe du *stare decisis* est appliqué *de facto*, mais pas encore *de jure* ».

## Notes finales

---

- 1 Smith fait effectivement observer ensuite que, quand « il n'y a pas probabilité » qu'une mesure de rétorsion puisse forcer un partenaire commercial à ouvrir son marché, « c'est, à ce qu'il semble, une mauvaise méthode pour compenser le dommage fait à quelques classes particulières du peuple, que de faire nous-mêmes un autre dommage, tant à ces mêmes classes qu'à presque toutes les autres ». Voir *La Richesse des Nations*, livre IV, chapitre 2.
- 2 Entretien de l'auteur avec M. Supachai, 27 septembre 2012.
- 3 Sans objet en français.
- 4 Voir, par exemple, Mshomba (2009 : 46-59).
- 5 Considérons le cas des États-Unis. À l'époque du GATT, la mission des États-Unis ne comptait qu'un avocat qui consacrait la plupart de son temps à des questions autres que le règlement des différends. En 2013, elle employait trois avocats et deux auxiliaires à plein temps qui se consacraient exclusivement au règlement des différends. La plupart des pays en développement n'ont pas autant de moyens à consacrer aux différends.
- 6 Le texte de l'Accord instituant le Centre consultatif sur la législation de l'OMC peut être consulté en anglais à l'adresse suivante : [www.acwl.ch/e/documents/agreement\\_estab\\_e.pdf](http://www.acwl.ch/e/documents/agreement_estab_e.pdf).
- 7 Entretien de l'auteur avec M. Harbinson, 24 janvier 2013.
- 8 Il y a de nombreuses exceptions à ces règles générales. Par exemple, si l'Australie a conclu un accord de libre-échange avec le Chili, elle n'est pas obligée d'accorder à la Norvège les mêmes avantages qu'au Chili.
- 9 L'obligation de traitement national prévue à l'article III du GATT s'applique uniquement aux questions expressément mentionnées dans cet article, en particulier aux taxes sur les ventes et aux réglementations affectant les ventes intérieures. Les accords négociés ensuite dans le cadre du Cycle d'Uruguay prévoyaient le traitement national dans d'autres domaines, comme le commerce des services (article XVII de l'AGCS) et les mesures concernant les investissements et liées au commerce (article 2 de l'Accord sur les MIC).
- 10 C'est un résumé simplifié du texte. Voir l'article XX pour le texte intégral.
- 11 Entretien de l'auteur avec Mme Elaine Feldman, 19 décembre 2012.
- 12 Entretien de l'auteur avec M. Bhatia, 27 septembre 2012.
- 13 Citation originale en anglais, [www.bartleby.com/73/328.html](http://www.bartleby.com/73/328.html).
- 14 Voir « GATT Dispute Settlement – Appeals Procedure », mémorandum de John Jackson et Eric Canal – Forges adressé aux « personnes intéressées », 29 août 1990, page 1.
- 15 Voir *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 du 12 octobre 1998.
- 16 Voir *Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes : rapport de l'Organe d'appel*, document de l'OMC WT/DS27/AB/R du 9 septembre 1997, page 7.
- 17 Entretien de l'auteur avec M. Elbio Rosselli, 20 décembre 2012.



- 18 À proprement parler, cette expression s'applique à la législation sur les droits antidumping et les droits compensateurs, mais pas à celle sur les sauvegardes, puisque cette dernière vise à faire face à des importations dommageables, qu'il soit allégué ou non qu'elles constituent un commerce déloyal.
- 19 Pour le point de vue des pays africains sur les nouvelles possibilités d'utiliser les dispositions relatives à la balance des paiements pour restreindre les importations, voir Oyejide *et al.* (2005).
- 20 Correspondance de l'auteur avec M. Harbinson, 30 janvier 2013.
- 21 Le terme « semble » est essentiel ici car on manque de données sur l'issue de plusieurs affaires mentionnées dans la base de données sur les sauvegardes visant la Chine (« China-Specific Safeguards Database ») de Chad P. Bown, qui peut être consultée sur le site Web de la Banque mondiale à l'adresse suivante : <http://econ.worldbank.org/ttbd/csgd/>. Les autres membres qui ont ouvert des enquêtes au titre de cette sauvegarde spéciale ayant abouti à des déterminations négatives ou à des résultats qui ne figurent pas dans la base de données, sont les suivants : Canada, Colombie, Équateur, Pérou, Pologne, Taipei chinois et Union européenne. Au total, 30 enquêtes de ce type ont été ouvertes entre 2001 et 2012.
- 22 Cette affirmation s'applique uniquement aux Membres de l'OMC qui participent à au moins quelques différends. Les membres qui ne participent jamais à des différends en tant que plaignants ou défendeurs ne sont généralement pas représentés dans les groupes spéciaux.
- 23 Il faut noter que John Jackson est diplômé de la faculté de droit de l'Université du Michigan, où il a enseigné le droit commercial avant d'aller à Georgetown. Plusieurs de ses étudiants, diplômés de ces deux facultés de droit, ont fait une brillante carrière dans le domaine du commerce.

## Appendice 7.1. Plaintes des Membres de l'OMC dans les différends, 1995-2012

	Nombre de membres	Nombre de plaintes	Plaintes par Membre
<b>Common law</b>	<b>25</b>	<b>179</b>	<b>7,2</b>
Pays développés	4	150	37,5
Amérique du Nord	2	136	68,0
<i>États-Unis</i>	1	103	103,0
<i>Canada</i>	1	33	33,0
Pacifique	2	14	7,0
<i>Australie</i>	1	7	7,0
<i>Nouvelle-Zélande</i>	1	7	7,0
Pays en développement	21	29	1,4
Asie/Pacifique	10	28	2,8
<i>Inde</i>	1	21	21,0
<i>Pakistan</i>	1	3	3,0
<i>Autres</i>	8	4	0,5
Caraïbes	9	1	0,1
Afrique/Moyen-Orient	2	0	0,0
<b>Système pluraliste</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>1,3</b>
Caraïbes	2	0	0,0
Afrique/Moyen-Orient	10	0	0,0
Asie/Pacifique	3	19	6,3
<i>Thailand</i>	1	13	13,0
<i>Philippines</i>	1	5	5,0
<i>Sri Lanka</i>	1	1	1,0
<b>Droit civil</b>	<b>91</b>	<b>285</b>	<b>2,4</b>
Pays développés	6	121	20,2
Europe	5	104	20,8
<i>Union européenne</i>	1	87	87,0
<i>Autres</i>	*	17	*
Japon	1	17	17,0
Pays en développement	85	164	1,9
Amérique latine	20	119	6,0
<i>Brésil</i>	1	25	25,0
<i>Mexique</i>	1	23	23,0
<i>Argentine</i>	1	18	18,0
<i>Chili</i>	1	10	10,0
<i>Autres</i>	16	43	2,7
Ex-Union soviétique/Ex-Yougoslavie	7	4	0,6
Asie/Pacifique	13	41	3,2
<i>Corée, République de</i>	1	15	15,0
<i>Chine</i>	1	11	11,0
<i>Autres</i>	11	15	1,4
Afrique/Moyen-Orient	45	0	0,0

Source: Classification des systèmes juridiques des membres établie sur la base des données disponibles à l'adresse : [http://fr.wikipedia.org/wiki/Syst\\_pour\\_centC3\\_pour\\_centA8me\\_juridique](http://fr.wikipedia.org/wiki/Syst_pour_centC3_pour_centA8me_juridique). Les données sur les plaintes sont tirées de l'appendice 7.2.

Note: \*Y compris 4 membres de l'Association européenne de libre-échange et les États qui ont adhéré à l'UE entre 1996 et 2012. Ces derniers ne sont pas comptabilisés séparément dans les totaux pour l'« Europe », les « Pays développés » ou le « Droit civil ».

## Appendice 7.2. Participation des Membres de l'OMC à des différends, 1995-2012

	Plaignant	Défendeur	Tierce partie	Total
<b>À la fois en tant que plaignants et en tant que défendeurs</b>				
États-Unis	103	119	97	319
Union européenne et ses États membres	87	98	126	311
Union européenne	87	73	126	286
États membres de l'UE à titre individuel	0	25	0	25
<i>France</i>	0	4	0	4
<i>Belgique</i>	0	3	0	3
<i>Irlande</i>	0	3	0	3
<i>Pays-Bas</i>	0	3	0	3
<i>Royaume-Uni</i>	0	3	0	3
<i>Allemagne</i>	0	2	0	2
<i>Grèce</i>	0	2	0	2
<i>Espagne</i>	0	2	0	2
<i>Danemark</i>	0	1	0	1
<i>Portugal</i>	0	1	0	1
<i>Suède</i>	0	1	0	1
Japon	17	15	130	162
Canada	33	17	84	134
Chine	11	30	92	133
Inde	21	21	80	122
Bésil	25	14	73	112
Mexique	23	14	67	104
Corée, République de	15	14	69	98
Australie	7	13	74	94
Argentine	18	22	44	66
Thaïlande	13	3	57	73
Chili	10	13	34	57
Turquie	2	9	46	55
Colombie	5	3	40	48
Guatemala	8	2	23	33
Équateur	3	3	19	25
Pérou	3	4	14	21
Philippines	5	6	9	20
Venezuela, République bolivarienne du	1	2	16	19
Indonésie	6	4	8	18
Nicaragua	1	2	13	16
Pakistan	3	2	9	14
Panama	6	1	6	13
République dominicaine	1	7	4	12
Uruguay	1	1	8	10
Hongrie (avant son adhésion à l'UE)	5	2	2	9
Malaisie	1	1	3	5
Pologne (avant son adhésion à l'UE)	3	1	1	5

	Plaignant	Défendeur	Tierce partie	Total
Ukraine	3	1	0	4
République tchèque (avant son adhésion à l'UE)	1	2	0	3
Moldova, République de	1	1	1	3
<b>En tant que plaignants mais pas en tant que défendeurs</b>				
Taipei chinois	3	0	71	74
Norvège	4	0	46	50
Nouvelle-Zélande	7	0	34	41
Honduras	8	0	19	27
Costa Rica	5	0	15	20
Viet Nam	2	0	16	18
El Salvador	1	0	14	15
Hong Kong, Chine	1	0	13	14
Suisse	4	0	8	12
Singapour	1	0	8	9
Sri Lanka	1	0	3	4
Bangladesh	1	0	1	2
Antigua-et-Barbuda	1	0	0	1
<b>En tant que défendeurs mais pas en tant que plaignants</b>				
Égypte	0	4	7	11
Afrique du Sud	0	3	2	5
Trinité-et-Tobago	0	2	3	5
République slovaque (avant son adhésion à l'UE)	0	3	0	3
Roumanie (avant son adhésion à l'UE)	0	2	0	2
Arménie	0	1	0	1
Croatie	0	1	0	1
<b>En tant que tierces parties uniquement</b>				
Cuba	0	0	15	15
Paraguay	0	0	15	15
Arabie saoudite, Royaume d'	0	0	15	15
Islande	0	0	8	8
Jamaïque	0	0	8	8
Maurice	0	0	6	6
Barbade	0	0	4	4
Belize	0	0	4	4
Côte d'Ivoire	0	0	4	4
Israël	0	0	4	4
Madagascar	0	0	4	4
Malawi	0	0	4	4
Dominique	0	0	3	3
Fidji	0	0	3	3
Guyana	0	0	3	3
Kenya	0	0	3	3
Saint-Kitts-et-Nevis	0	0	3	3
Sainte-Lucie	0	0	3	3
Swaziland	0	0	3	3
Tanzanie	0	0	3	3
Sénégal	0	0	2	2

	Plaignant	Défendeur	Tierce partie	Total
Bahreïn, Royaume du	0	0	1	1
Bénin	0	0	1	1
Bolivie, État plurinational de	0	0	1	1
Cameroun	0	0	1	1
Tchad	0	0	1	1
Ghana	0	0	1	1
Grenade	0	0	1	1
Koweït, État du	0	0	1	1
Namibie	0	0	1	1
Nigéria	0	0	1	1
Oman	0	0	1	1
Saint-Vincent-et-les Grenadines	0	0	1	1
Suriname	0	0	1	1
Zimbabwe	0	0	1	1

Source: Tableau établi à partir des données publiées à l'adresse: [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/dispu\\_by\\_country\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_by_country_f.htm).

Note: Les Membres de l'OMC ci-après ne sont pas mentionnés ci-dessus car ils n'ont jamais participé à un différend en tant que plaignant, défendeur ou tierce partie: Albanie; Angola; Botswana; Brunéi Darussalam; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Cambodge; Congo; Djibouti; Émirats arabes unis; ex-République yougoslave de Macédoine; Gabon; Gambie; Géorgie; Guinée; Guinée-Bissau; Haïti; Îles Salomon; Jordanie; Lesotho; Macao, Chine; Mali; Maroc; Mauritanie; Mongolie; Monténégro; Mozambique; Myanmar; Népal; Niger; Ouganda; Papouasie-Nouvelle-Guinée; Qatar; République centrafricaine; République démocratique du Congo; République kirghize; Rwanda; Samoa; Sierra Leone; Togo; Tonga; Tunisie et Zambie. Il faut noter que ce calcul n'inclut pas les États membres de l'UE pris individuellement, car la plupart n'ont participé à un différend que par l'intermédiaire de l'institution régionale.

### Appendice 7.3. Utilisation des lois antidumping par certains membres et différends y relatifs portés devant le GATT et l'OMC, 1989-2010

	Période du GATT (1989-1994)					Période de l'OMC (1995-2010)				
	Actions engagées	Ordonnances imposées	Actions ayant abouti à des ordonnances (%)	Contestations dans le cadre du GATT	Ordonnances contestées (%)	Actions engagées	Ordonnances imposées	Actions ayant abouti à des ordonnances (%)	Contestations dans le cadre de l'OMC	Ordonnances contestées (%)
<b>Pays développés</b>	<b>933</b>	<b>434</b>	<b>46,5</b>	<b>4</b>	<b>0,9</b>	<b>1,236</b>	<b>667</b>	<b>54,0</b>	<b>45</b>	<b>6,7</b>
Australie	287	90	31,0	0	0,0	209	74	35,4	1	1,4
Canada	111	75	67,6	0	0,0	155	97	62,6	1	1,0
Union européenne	220	124	56,4	2	1,6	416	246	59,1	8	3,3
États-Unis	315	145	46,2	2	1,4	456	250	54,8	35	14,0
<b>Pays en développement</b>	<b>323</b>	<b>157</b>	<b>48,6</b>	<b>1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,514</b>	<b>1,056</b>	<b>69,7</b>	<b>22</b>	<b>2,1</b>
Argentine	74	44	59,5	0	0,0	259	166	64,1	4	2,4
Brésil	62	22	35,5	0	0,0	212	126	59,4	2	1,6
Chine <sup>a</sup>	-	-	-	-	-	189	145	76,7	5	3,4
Inde	12	12	100,0	0	0,0	615	477	77,5	3	0,6
Corée, République de	25	10	40,0	1	10,0	119	70	58,8	1	1,4
Mexique	145	65	44,8	0	0,0	103	63	61,2	6	9,5
Philippines	5	4	80,0	0	0,0	17	9	53,0	1	11,1
<b>Total</b>	<b>1,256</b>	<b>591</b>	<b>47,1</b>	<b>5</b>	<b>0,8</b>	<b>2,750</b>	<b>1,723</b>	<b>62,7</b>	<b>67</b>	<b>3,9</b>
<b>Moyenne annuelle</b>	209,3	98,5				171,9				

Source: Chad P. Bown, « Global Antidumping Database », disponible à l'adresse : <http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/>; les chiffres concernant les affaires portées devant le GATT sont calculés sur la base des données disponibles à l'adresse : [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/gt47ds\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/gt47ds_f.htm); les chiffres concernant les affaires portées devant l'OMC sont calculés sur la base des données disponibles à l'adresse : « [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_agreements\\_index\\_f.htm?id=A6#selected\\_agreement](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_agreements_index_f.htm?id=A6#selected_agreement) ».

Note: Sur la base de l'année où une plainte formelle a été déposée. L'année 1989 a été choisie comme année de départ car c'est à partir de cette année que des données sont disponibles pour tous les pays indiqués dans le tableau (pour certains, des données sont disponibles pour les années précédentes). <sup>a</sup> La Chine n'avait pas de loi antidumping avant 1997, et elle n'était pas non plus partie contractante au GATT pendant la période considérée.



# 8 Notifications, examens des politiques commerciales et suivi

---

*Quis custodiet ipsos custodes ?* [Mais les gardiens, eux, qui les gardera ?]

Juvénal

*Satire VI*, lignes 347 et 348 (vers 100 après J.-C.)

## Introduction

L'une des fonctions de l'OMC est de collecter, évaluer et diffuser des renseignements sur les politiques commerciales de ses Membres. Pour cela, elle dispose principalement de trois outils : les notifications que les Membres sont tenus de présenter concernant leurs lois et leurs politiques, les examens effectués par l'Organe d'examen des politiques commerciales (OEPC) et les activités de surveillance relancées par le Secrétariat au moment de la crise financière en 2008. Ces outils font partie de la panoplie des moyens d'action et d'analyse du Secrétariat, et si les notifications relèvent principalement de la responsabilité des Membres eux-mêmes et sont strictement factuelles et ciblées, les examens des politiques commerciales (EPC) sont des enquêtes approfondies menées conjointement par les Membres et le Secrétariat de l'OMC et impliquent un jugement sur les politiques des Membres et les activités de suivi sont menées en coopération avec d'autres organisations internationales et visent expressément à identifier les cas où les Membres font marche arrière.

Ces démarches ont au moins deux objectifs distincts. L'objectif principal est de promouvoir la transparence et le respect des règles. Chacune de ces activités est, à des degrés divers, une manière assez douce de faire respecter les règles, fondée sur la persuasion plutôt que sur la menace de sanctions. Ensemble, elles permettent de déterminer si les Membres respectent les engagements qu'ils ont pris dans le cadre de l'OMC et de savoir dans quelle mesure ils utilisent la « marge de manœuvre » autorisée par les accords et par leurs listes. Ceci peut être aussi important pour le Membre en question que pour ses partenaires commerciaux. Il est tout à fait possible que les législateurs ou d'autres responsables politiques d'un pays adoptent à leur insu des lois ou des politiques qui sont contraires aux engagements du pays. Ce problème peut être particulièrement important dans les domaines qui ne relevaient pas auparavant du système du GATT (comme les services). Quand les Membres sont tenus de rendre compte de leurs mesures, et font l'objet d'un examen périodique et d'un suivi régulier, cela les aide, eux et la communauté dont ils font partie, à détecter les violations potentielles des engagements avant qu'elles n'aient lieu ou, si les mesures ont déjà été adoptées, avant qu'un partenaire commercial ne se sente obligé de soulever la question devant l'Organe de règlement des différends. Le Mécanisme



d'examen des politiques commerciales (MEPC) et les activités de suivi menées depuis 2008 se situent en quelque sorte à mi-chemin entre la notification (autosurveillance) et le règlement des différends, conférant au Secrétariat un rôle d'investigation plus actif et exposant les Membres dont les mesures ne sont pas conformes au risque d'être dénoncés publiquement. Les liens entre les EPC et le règlement des différends sont néanmoins atténués par la règle selon laquelle les rapports d'examen ne peuvent pas être cités dans les différends.

Le deuxième objectif est de fournir davantage de renseignements sur le système commercial à ceux qui le composent. Les notifications, les rapports d'examen des politiques commerciales et le suivi contribuent à la somme des données factuelles et des analyses dont disposent les négociateurs, les responsables politiques, les journalistes et les universitaires. Certains renseignements sont plus utiles à certains groupes qu'à d'autres. Les notifications concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ou les modifications apportées aux règles d'origine non préférentielles d'un pays ont peu de chances d'intéresser ceux qui ne sont pas experts dans ces domaines, alors que les rapports d'examen des politiques commerciales et les rapports de suivi sont plus accessibles aux non-initiés. Les rapports d'examen sont des références particulièrement utiles et sont devenus incontournables pour quiconque souhaite se familiariser avec la politique économique et commerciale d'un pays. Les rapports de suivi sont sans doute les plus accessibles pour les lecteurs et ils reçoivent une couverture médiatique plus importante que les autres – et ils attirent donc davantage l'attention des responsables politiques.

Le troisième objectif possible de ces activités, qui est aussi le plus controversé, est d'influer sur l'élaboration des politiques. Il s'agirait non plus seulement d'assurer le respect des règles mais, plus ambitieusement, de guider les pays vers l'adoption de meilleures politiques. On pourrait persuader les Membres de le faire de leur propre initiative en considérant leurs engagements comme un plancher, plutôt que comme un plafond. Cette question illustre bien le clivage entre, d'une part, les juristes et les diplomates, et d'autre part, les économistes, en particulier dans le cas des rapports d'examen des politiques commerciales. Ces rapports sont essentiellement des comptes rendus factuels contenant des renseignements utiles pour les avocats et les négociateurs. Ils proposent aussi, dans une certaine mesure, un diagnostic économique. Mais cela n'est pas un pronostic, et encore moins une prescription. Les fervents défenseurs du libre-échange pourraient penser que l'on manque une occasion de conseiller les Membres sur les mesures plus concrètes qu'ils pourraient prendre pour ouvrir leurs marchés, réduire l'intervention de l'État dans l'économie ou encore améliorer leurs lois et leurs politiques. Au fil des années, les rapports d'examen ont un peu évolué dans cette direction, mais pour aller aussi loin que le suggèrent certains critiques, il faudrait dépasser les limites dans lesquelles les Membres permettent au Secrétariat de l'OMC de fonctionner.

Ce chapitre passe en revue l'expérience acquise avec chacun de ces instruments, en procédant essentiellement de manière chronologique. Les prescriptions en matière de notification sont le mécanisme le plus ancien, remontant à l'époque du GATT. Aujourd'hui, la principale différence par rapport à cette époque est non seulement que l'accès aux notifications est facilité par Internet, mais c'est aussi que, en raison du plus grand nombre de sujets relevant de l'OMC, les Membres doivent présenter beaucoup plus de notifications. Le MEPC a été créé à titre provisoire en 1988, à

la fin de la période du GATT, dans le cadre de ce qui a été appelé à tort « l'examen à mi-parcours » du Cycle d'Uruguay. Depuis, le mécanisme n'a cessé d'évoluer, le principal changement étant la place centrale donnée au rapport du Secrétariat de l'OMC dans les activités de l'OEPC et la moindre importance accordée aux rapports préparés par les Membres eux-mêmes. Le programme de suivi est la plus récente de ces activités, étant une conséquence de la crise de 2008.

## Notifications

Les notifications font partie intégrante du système commercial multilatéral depuis sa création. Mais à cet égard, on observe une autre constante historique : c'est le fait que de nombreuses parties contractantes du GATT, et aujourd'hui de nombreux Membres de l'OMC ne respectent pas pleinement les prescriptions en la matière. Si la majeure partie des pays développés semblent le plus souvent présenter la plupart des notifications requises, de même que certains pays en développement, le bilan laisse à désirer pour les pays en développement en général et notamment pour les plus pauvres et les plus petits d'entre eux.

Les notifications viennent compléter l'obligation générale de transparence et de publication des mesures, qui veut que les pays non seulement publient leurs mesures dans leurs journaux officiels ou dans d'autres médias nationaux, mais aussi fournissent des renseignements à leurs partenaires commerciaux par le biais de l'OMC. Une notification consiste généralement en une brève déclaration faite selon un format standard dans laquelle le Membre indique la loi, le règlement ou l'action en question, et dont le contenu varie en fonction de l'accord et du sujet traité. Ce document est présenté à l'OMC et mis à la disposition des autres Membres et du public. Certains accords peuvent aussi imposer aux Membres de prendre d'autres mesures pour promouvoir la transparence. Par exemple, l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) exige non seulement que les Membres publient toutes les mesures SPS et notifient les modifications qui leur sont apportées, mais aussi qu'ils désignent une autorité unique du gouvernement central chargée des notifications (l'autorité nationale responsable des notifications) et qu'ils créent un point d'information national chargé de répondre aux questions des autres Membres relatives aux mesures SPS et aux questions connexes.

La transparence a toujours été considérée comme une vertu cardinale dans le système commercial multilatéral. Elle est encouragée par l'article X du GATT (Publication et application des règlements relatifs au commerce), dont le paragraphe 1 prévoit que « [l]es lois, règlements, décisions judiciaires et administratives d'application générale » portant sur des questions relatives au commerce « seront publiés dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance ». Le paragraphe 2 prévoit, quant à lui, que les « mesure[s] d'ordre général » relatives aux droits de douane ou « d'où il résulterait, pour les importations » ou les paiements « une prescription, une restriction ou une prohibition nouvelle ou aggravée » ne pourront être « mise[s] en vigueur avant qu'elle[s] n'ai[en]t été publiée[s] officiellement ». L'article exige en outre, entre autres choses, la publication des « accords intéressant la politique commerciale internationale et qui seraient en vigueur entre le gouvernement ou un organisme gouvernemental de toute partie contractante et le

gouvernement ou un organisme gouvernemental d'une autre partie contractante», et constitue ainsi le pendant en termes de politique commerciale du principe wilsonien des «conventions préparées au grand jour».

D'autres articles du GATT ont complété le principe général de transparence et de publication en exigeant la notification de certaines mesures. Par exemple, l'article XVI:1 du GATT dispose, entre autres, que toute partie contractante accordant des subventions à ses industries doit faire connaître par écrit au GATT «l'importance et la nature de cette subvention, les effets qu'il est permis d'en escompter sur les quantités du ou des produits en question importés ou exportés par elle et les circonstances qui rendent la subvention nécessaire». Le GATT de 1947 prévoit d'autres prescriptions en matière de notification dans ses articles XVII:4 (Entreprises commerciales d'État), XVIII:7 et XVIII:14 (Aide de l'État en faveur du développement économique), et XXIV:7 (Unions douanières et zones de libre-échange). Le champ d'application des notifications s'est élargi dans les accords négociés dans le cadre des cycles suivants et aussi avec la prescription horizontale énoncée dans le Mémorandum d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance.<sup>1</sup> Cet instrument du Tokyo Round prévoyait que «dans toute la mesure du possible», une partie contractante devait –

notifier aux PARTIES CONTRACTANTES l'adoption de mesures commerciales qui affecteraient l'application de l'Accord général, étant entendu qu'en soi cette notification ne préjugerait aucunement les vues concernant la compatibilité ou la relation de ces mesures avec les droits et obligations découlant de l'Accord général. Les parties contractantes devraient s'efforcer de notifier les mesures en question avant leur mise en application. Dans d'autres cas, où une notification préalable n'aura pas été possible, les mesures devraient être notifiées *a posteriori* dans les moindres délais. Les parties contractantes qui auront des raisons de penser qu'une autre partie contractante a pris de telles mesures commerciales pourront chercher à se renseigner au sujet de ces mesures, sur le plan bilatéral, en s'adressant à la partie contractante concernée.

Lors du lancement du Cycle d'Uruguay en 1986, les parties contractantes avaient donc une longue expérience des notifications, même si cette expérience n'était pas toujours satisfaisante. Bien que cette question n'ait pas figuré formellement dans la liste des éléments devant être abordés dans les négociations sur le fonctionnement du système du GATT, le groupe de négociation l'a tout de même abordée dans ses délibérations. En mars 1988, par exemple, la Communauté européenne a noté que «le respect insuffisant de cette obligation et le caractère encore trop fragmentaire du système de notification du GATT sont un sujet de préoccupation générale» et a souligné que la «notification des mesures commerciales est une condition fondamentale de la transparence et constitue la clé d'une surveillance efficace».<sup>2</sup>

Les progrès des technologies de l'information depuis le Cycle d'Uruguay ont modifié la perception que l'on a du problème lié au système de notification. Au début du Cycle, les

parties contractantes estimaient que l'un des principaux problèmes était l'extraction des notifications présentées. Affirmant que le système de gestion des notifications du GATT était «décentralisé et inconfortable», les États-Unis ont suggéré que «le GATT pourrait établir et tenir à jour un répertoire central de toutes les notifications de mesures soumises à la surveillance du GATT», qui recevrait une copie de toutes les notifications présentées aux comités concernés par ces notifications.<sup>3</sup> D'autres participants aux négociations sur le fonctionnement du système du GATT, comme la Communauté européenne, la Jamaïque et la Nouvelle-Zélande, ont exprimé des préoccupations analogues. La proposition de créer un répertoire central a été faite à un moment où tous les renseignements étaient encore communiqués, stockés et diffusés exclusivement ou principalement sur papier, support dont la gestion est intrinsèquement plus coûteuse et prend plus de temps que celle des documents électroniques. Le problème était aggravé par la fragmentation du système du GATT. La Décision du Cycle d'Uruguay sur les procédures de notification visait à répondre à ces préoccupations en instituant un répertoire central des notifications. Mais une solution plus large à ce problème a été trouvée en dehors du GATT/de l'OMC, grâce à Internet, qui est en soi un répertoire central dont l'étendue et la facilité d'utilisation pouvaient à peine être imaginées par les négociateurs commerciaux à la fin des années 1980. À l'époque du GATT, un ministère du commerce recevait régulièrement une montagne de documents de Genève, lesquels étaient rapidement perdus ou enterrés s'ils n'étaient pas minutieusement répertoriés dans une bibliothèque bien tenue. À l'époque de l'OMC, qui coïncide précisément avec l'avènement d'Internet<sup>4</sup>, il est beaucoup plus facile de chercher, télécharger et utiliser ces mêmes documents. La création du répertoire central des notifications est devenue pratiquement caduque avec le développement rapide d'Internet et la centralisation virtuelle de toutes les données électroniques concernant les activités de l'OMC.

Le problème qui perdure concerne non pas le stockage, la diffusion et la disponibilité des notifications, mais leur présentation. Ce problème est de la responsabilité des Membres plutôt que du Secrétariat car bon nombre d'entre eux ne présentent pas en temps voulu les notifications exigées par les accords du Cycle d'Uruguay. Pour citer un exemple, l'Annexe B de l'Accord SPS dispose, entre autres, ce qui suit :

Chaque fois qu'il n'existera pas de norme, directive ou recommandation internationale, ou que la teneur d'une réglementation sanitaire ou phytosanitaire projetée ne sera pas en substance la même que celle d'une norme, directive ou recommandation internationale, et si la réglementation peut avoir un effet notable sur le commerce d'autres Membres, les Membres ... notifieront aux autres Membres, par l'intermédiaire du Secrétariat, les produits qui seront visés par la réglementation, en indiquant brièvement l'objectif et la raison d'être de la réglementation projetée. Ces notifications seront faites sans tarder, lorsque des modifications pourront encore être apportées et que les observations pourront encore être prises en compte.

L'article 2.9 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce contient des termes très semblables concernant les «normes internationales pertinentes». Pour citer un autre exemple, l'article 16.4 de l'Accord antidumping<sup>5</sup> prévoit que :

Les Membres présenteront sans délai au Comité [des pratiques antidumping] un rapport sur toutes leurs décisions préliminaires ou finales en matière de lutte contre le dumping. Les autres Membres pourront consulter ces rapports au Secrétariat. Les Membres présenteront également des rapports semestriels sur toutes les décisions prises en matière de lutte contre le dumping au cours des six mois précédents. Les rapports semestriels seront présentés sur une formule type convenue.

L'article 25.11 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires prévoit en gros la même obligation pour ce qui est des enquêtes en matière de droits compensateurs.

La Décision sur les procédures de notification est l'un des résultats horizontaux du Cycle d'Uruguay. Notant le souhait des Membres « d'améliorer le fonctionnement des procédures de notification » et faisant écho au mémorandum d'accord du Tokyo Round, cette décision a réitéré et prolongé ce mémorandum d'accord tout en établissant une liste exemplative de mesures à notifier (voir l'encadré 8.1). Mais même cette liste sous-estime le nombre de prescriptions. Dans les Accords de l'OMC, il y a plus de 200 dispositions exigeant des notifications, dont la plupart concernent les mesures non tarifaires.<sup>6</sup> La décision prévoyait en outre l'établissement d'un groupe de travail pour effectuer un « examen approfondi de toutes les obligations existantes en matière de notification ... en vue de simplifier, normaliser et regrouper ces obligations autant que cela sera réalisable, et d'en améliorer l'exécution ». En 1996, ce groupe de travail a publié un rapport qui examinait les préoccupations concernant les prescriptions en matière de notification de plusieurs accords qui faisaient double emploi (par exemple, celles de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires), la fourniture d'une assistance technique aux pays en développement pour les aider à s'acquitter de ces obligations, et la simplification et la normalisation des modes de présentation. Le groupe de travail s'est abstenu de faire des recommandations sur certaines de ces questions, mais il en a fait sur d'autres, suggérant notamment « [qu']une liste détaillée des obligations de notification, avec indication de leur exécution par tous les Membres de l'OMC, soit tenue en permanence et distribuée deux fois par an à tous les Membres ».<sup>7</sup> Cette recommandation n'a pas été pleinement suivie d'effet dans la mesure où il n'existe pas de document unique pouvant être consulté pour savoir quels Membres ont ou non présenté des notifications et dans quels domaines. Cependant, certains comités de l'OMC publient périodiquement des rapports contenant ces renseignements pour les prescriptions en matière de notification relevant de leur compétence. Ces rapports donnent à penser que le respect de ces obligations est non seulement partiel, mais semble diminuer avec le temps.

Deux exemples peuvent être cités pour illustrer le déclin du respect des obligations de notification et le type de pays ayant présenté le moins de notifications dans le passé. L'article 25.1 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires exige que les Membres présentent leurs notifications relatives aux subventions chaque année au plus tard le 30 juin. L'article 25.6 prévoit en outre que les « Membres qui estiment qu'il n'y a pas sur leur territoire de mesures qui doivent être notifiées en vertu du paragraphe 1 de l'article XVI du

### Encadré 8.1. Liste exemplative de mesures à notifier

*Extrait de l'Annexe de la Décision de l'OMC sur les procédures de notification.*

Dans la Décision du Cycle d'Uruguay sur les procédures de notification, les Membres sont convenus « de se fonder, selon qu'il sera approprié, sur la liste de mesures qui est jointe en annexe » pour respecter leurs obligations en matière de notification :

- Droits de douane (y compris la fourchette et la portée des consolidations, les dispositions relatives au SGP, les taux appliqués aux membres des zones de libre-échange/unions douanières, les autres préférences)
- Contingents tarifaires et surtaxes
- Restrictions quantitatives, y compris les autolimitations des exportations et les arrangements de commercialisation ordonnée des marchés affectant les importations
- Autres mesures non tarifaires, telles que régimes de licences et prescriptions concernant les mélanges ; prélèvements variables
- Évaluation en douane
- Règles d'origine
- Marchés publics
- Obstacles techniques
- Mesures de sauvegarde
- Mesures antidumping
- Mesures compensatoires
- Taxes à l'exportation
- Subventions à l'exportation, exonérations fiscales et financement des exportations à des conditions libérales
- Zones franches, y compris la fabrication sous douane
- Restrictions à l'exportation, y compris les autolimitations des exportations et les arrangements de commercialisation ordonnée
- Autres aides publiques, y compris les subventions, les exonérations fiscales
- Rôle des entreprises commerciales d'État
- Contrôle des changes concernant les importations et les exportations
- Opérations de compensation effectuées sur instruction des pouvoirs publics
- Toute autre mesure visée par les Accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC

GATT de 1994 et du présent accord en informeront par écrit le Secrétariat». Cette prescription permet de bien évaluer le niveau global de respect des obligations de notification dans la mesure où tous les Membres sont censés présenter une notification chaque année, qu'ils accordent ou non des subventions. En 1995, alors que l'OMC comptait 132 Membres, 58 avaient notifié des subventions et 27 avaient présenté une notification « néant » ; il y avait donc 47 Membres (35,6 %) qui n'avaient pas respecté l'obligation de notification. Les années suivantes, le nombre de notifications relatives aux subventions a augmenté (pour atteindre 62 en 2009), tandis que le nombre de notifications « néant » a diminué (seulement 10 en 2009), mais la plus forte augmentation a été celle du nombre et du pourcentage de Membres n'ayant présenté aucune notification. En 2009, ce nombre était passé à 81, soit

52,9% des 153 Membres que comptait l'Organisation cette année-là. Pendant plusieurs années, environ la moitié des Membres, parfois un peu plus ou un peu moins, n'ont présenté aucune notification.<sup>8</sup>

Le tableau 8.1 donne une idée plus précise de la manière dont les Membres ont respecté une autre obligation de notification. Comme on l'a vu précédemment, l'Accord SPS exige que les Membres notifient certaines modifications apportées à leurs mesures. À la différence des notifications relatives aux subventions, ces notifications doivent être présentées non pas annuellement, mais en fonction des besoins. Étant donné que depuis le début du système, de nombreux Membres de l'OMC ont présenté au moins une notification de ce type par an, et souvent plusieurs, on peut raisonnablement supposer que pratiquement chaque année, la plupart des Membres ont pris ou envisagé de prendre au moins une décision concernant une mesure SPS qui aurait dû être notifiée. Or, comme le montrent les données du tableau, seuls 23 Membres ont notifié des mesures SPS chaque année ou presque entre 1998 et 2011. Tous les pays développés l'ont fait, sauf deux, de même que 16 pays en développement. Si l'on compte tous les États membres de l'UE comme un seul Membre<sup>9</sup>, ces 23 Membres représentaient moins d'un cinquième de l'ensemble des Membres en 2011. Le nombre de Membres n'ayant jamais présenté une seule notification pendant cette période est beaucoup plus élevé (49).

Pourquoi la fréquence des notifications SPS est-elle différente selon les pays ? Dans certains cas, il se peut que le pays n'ait pris aucune mesure nécessitant une notification, mais il n'est guère crédible de penser que cela aurait pu être le cas pendant 14 années de suite. La capacité semble être la principale explication : le nombre de notifications augmente avec la taille et le revenu des pays, si bien que les pays en développement qui présentent des notifications chaque année ou presque ont généralement un revenu relativement élevé et une assez grande économie. La fréquence diminue généralement en proportion directe du revenu et de la taille, au point que les Membres qui n'ont jamais présenté de notification sont parmi les plus petits et les plus pauvres. Plus de la moitié (25) des 49 Membres qui n'ont pas présenté une seule notification entre 1998 et 2011 étaient situés en Afrique et 22 faisaient partie des pays les moins avancés (PMA). Il s'agit là de règles générales auxquelles il y a des exceptions. La pauvreté et une assez petite taille n'ont pas empêché le Népal d'être un des pays en développement qui a présenté le plus de notifications SPS. Inversement, le Nigéria, le Pakistan et la Tunisie, qui sont plus grands que le Népal et ont des revenus plus élevés, figuraient parmi les Membres qui n'avaient présenté aucune notification.

Les Membres et le Secrétariat ont abordé le problème des notifications incomplètes ou manquantes sous deux angles. Une approche consistait à considérer que le nombre et la complexité des prescriptions étaient à l'origine du problème, certains Membres – surtout des pays en développement – proposant d'alléger la charge. Lors de la Conférence ministérielle de Singapour en 1996, par exemple, Brunéi Darussalam a dit que les prescriptions en matière de notification imposaient une lourde charge aux petits pays, la Malaisie a demandé la simplification des prescriptions, et Sainte-Lucie a salué les efforts du Secrétariat pour simplifier les procédures. La déclaration ministérielle notait que les prescriptions en matière

**Tableau 8.1. Fréquence à laquelle les Membres ont présenté des notifications SPS, 1998-2011**

	1-29 %	30-59 %	60-89 %	90-100 %
<b>Pays développés</b>			Norvège	Australie
			Suisse	Canada
				Union européenne*
				Japon
				Nouvelle-Zélande
				États-Unis
<b>Pays en développement</b>	Antigua-et-Barbuda	Albanie	Costa Rica	Argentine
	Barbade	Arménie	Équateur	Brésil
	Belize	Bahreïn, Royaume de	Guatemala	Chili
	Bénin	Arabie saoudite, Royaume de	Honduras	Chine
	Bolivie, État plurinational de	République dominicaine	Inde	Colombie
	Brunéi Darussalam	Égypte	Kenya	El Salvador
	Cuba	Israël	Malaisie	Hong Kong, Chine
	Fidji	Jamaïque	Mexique	Indonésie
	Gambie	Jordanie	Népal	Corée, République de
	Géorgie	Maurice	Nicaragua	Pérou
	Koweït, État du	Maroc	Panama	Philippines
	Macao, Chine	Oman	Afrique du Sud	Singapour
	Madagascar	Paraguay	Sri Lanka	Taipei chinois
	Malawi	Turquie		Thaïlande
	Mongolie	Uruguay		Ukraine
	Qatar			Viet Nam
	Saint-Vincent-et-les Grenadines			
	Sénégal			
	Swaziland			
	Tanzanie			
	Ex-République yougoslave de Macédoine			
	Ouganda			
	Émirats arabes unis			
	Venezuela, République bolivarienne du			
	Zambie			
	Zimbabwe			

Notes: Pourcentage des années au cours desquelles un Membre a présenté une notification de la série G/SPS/N; ajusté pour tenir compte du nombre d'années depuis l'accession à l'OMC. \* Certains États membres de l'UE présentent des notifications SPS individuellement, mais la plupart ne le font pas. Aucun d'eux n'est indiqué ici. Les 49 Membres de l'OMC qui n'apparaissent pas dans le tableau n'ont présenté aucune notification entre 1998 et 2011. Ce chiffre ne tient pas compte des pays qui ont accédé à l'OMC en 2012.



de notification n'ont pas été pleinement satisfaites. Tout en invitant les Membres qui n'ont pas présenté de notifications en temps voulu ou dont les notifications ne sont pas complètes à redoubler d'efforts, elle appelait à simplifier les procédures. Ces préoccupations, réitérées dans les années qui ont suivi, ont conduit à l'adoption de plusieurs mesures visant à simplifier ou clarifier le processus de notification. On peut citer comme exemple la publication du *Manuel de procédures étape par étape à l'usage des autorités nationales responsables des notifications SPS & des points d'information nationaux SPS*, guide de 126 pages contenant des instructions détaillées sur la manière de s'acquitter des obligations de notification figurant dans l'Accord SPS.<sup>10</sup> Certains comités se sont également efforcés de simplifier les procédures pour les notifications qui relèvent de leur compétence. En 2009 et 2010, par exemple, le Comité de l'agriculture a étudié les « meilleures pratiques » pour améliorer la situation en ce qui concerne le respect des délais et le caractère exhaustif des notifications. Au cours de cet exercice, les Membres ont formulé suffisamment de recommandations pour que le Secrétariat en fasse une note de dix pages mais ils n'ont pas pu se mettre d'accord sur l'objectif auquel il fallait donner la priorité – le respect des délais ou l'exhaustivité des notifications.<sup>11</sup>

L'autre réponse à ce problème a consisté pour le Secrétariat à fournir plus d'assistance aux pays en développement pour les aider à se conformer à ces obligations. C'est, avec les accessions et l'établissement des listes, l'une des principales priorités de l'assistance technique qu'il offre aux Membres. L'approche de gestion axée sur les résultats figurant dans le plan d'assistance technique et de formation de l'OMC vise à améliorer le respect des obligations dans ce domaine, comme cela est indiqué dans le plan 2012-2013. « Des données de référence seront établies à partir des renseignements tirés des rapports [...] des années précédentes », et « si un pays a eu des difficultés à respecter ses obligations de notification, le programme est conçu de manière à ce qu'après son exécution, le pays soit en mesure de respecter ces obligations ».<sup>12</sup>

## Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales

Alors que les notifications dépendent de la capacité de chaque Membre de suivre et communiquer ses propres activités liées au commerce, le processus d'examen des politiques commerciales est un effort conjoint du Membre soumis à examen, du Secrétariat et des autres Membres participant à l'OEPC. Le Membre et le Secrétariat préparent chacun un rapport qui est examiné attentivement par les Membres, mais au fil du temps, le rapport du gouvernement a perdu de son importance. Lors des réunions de l'OEPC, après les remerciements diplomatiques d'usage adressés au ministre ou au vice-ministre présent, l'attention se concentre essentiellement sur l'examen du rapport du Secrétariat. C'est un exercice de surveillance qui couvre de nombreux aspects de la politique commerciale du Membre concerné, notamment son environnement économique, la structure et les procédures de ses organismes d'élaboration des politiques, ses lois et ses politiques relatives au commerce et aux questions connexes, ses lois et politiques sectorielles, et la composition effective de ses échanges.

Pour comprendre les origines, l'objectif et l'importance du MEPC, il faut tenir compte de l'environnement dans lequel le mécanisme et le Cycle d'Uruguay ont été lancés. La décision d'engager ces négociations « a été prise dans une conjoncture marquée par les déséquilibres extérieurs importants des principales économies industrielles, l'instabilité du système monétaire international, [et] la montée des pressions protectionnistes »<sup>13</sup>, comme les Ministres l'ont souligné plus tard à la Conférence ministérielle de Montréal en 1988. La période écoulée entre la fin du Tokyo Round en 1979 et le lancement du Cycle d'Uruguay en 1986 a été particulièrement difficile, comme l'a résumé Bergsten dans sa « théorie de la bicyclette », selon laquelle, si le système ne va pas de l'avant avec de nouvelles initiatives de libéralisation des échanges, il risque de tomber dans le protectionnisme. C'est précisément ce qui semblait se produire à l'époque : les pays développés recouraient à des lois sur les sauvegardes, les mesures antidumping et les autres mesures correctives commerciales pour limiter les importations, tandis que les pays en développement appliquaient dans le même but des mesures en matière de balance des paiements, et les mesures d'autolimitation des exportations et autres mesures de la zone grise proliféraient dans des secteurs clés comme la sidérurgie et l'automobile. Beaucoup craignaient que le système commercial multilatéral lui-même ne soit en danger et pensaient qu'il fallait agir pour dissuader les responsables politiques d'ériger des obstacles au commerce.

Dans certains milieux, notamment dans le cabinet du Directeur général du GATT, Arthur Dunkel, on pensait que l'adoption de politiques protectionnistes était moins probable si le processus d'élaboration de ces politiques était soumis à un plus large examen public. Une surveillance plus étroite et plus active des processus d'élaboration des politiques des Membres était jugée nécessaire non seulement pour tenir les partenaires commerciaux d'un pays informés de ses intentions, mais aussi pour que ses citoyens eux-mêmes puissent avoir connaissance des initiatives coûteuses et contre-productives – et puissent s'y opposer. Ces propositions ont fait leur chemin dans les négociations du Cycle d'Uruguay sur le fonctionnement du système du GATT, et le MEPC a fait partie des premiers résultats approuvés à la Conférence ministérielle de Montréal en 1988.

En un sens, le MEPC issu de ces négociations était moins ambitieux que certaines des propositions antérieures. En général, les rapports du Secrétariat sont plus descriptifs qu'analytiques ; ils ne portent pas de jugement explicite sur la conformité des lois des Membres et ne formulent pas de prescriptions détaillées concernant leurs politiques. Mais le MEPC est aussi plus ambitieux à un autre égard, dans la mesure où il permet au Secrétariat de procéder à une enquête sur place plus active que les Membres ne l'envisageaient au départ. Le MEPC est le premier exemple d'un mécanisme pour lequel les Membres ont confié plus de responsabilité au Secrétariat de l'OMC qu'ils n'avaient accepté de le faire auparavant avec le GATT. Les propositions présentées avant la création de ce mécanisme reposaient essentiellement sur un auto-examen par les pays et ne prévoyaient quasiment aucun rôle pour le GATT ou pour son Secrétariat.

### ***Propositions présentées avant le Cycle d'Uruguay***

Il est peu probable que le MEPC aurait été créé sans l'impulsion de M. Dunkel, qui a fait de la création de ce mécanisme une priorité dès le début des années 1980, défendant d'abord le

concept puis la pratique. M. Dunkel croyait en la valeur de la publicité et de la pression des pairs pour amener les pays à rester dans le droit chemin sans succomber aux sirènes du protectionnisme. Il semble aussi avoir été inspiré par les pouvoirs plus importants que le Fonds monétaire international (FMI) exerçait dans ce domaine. Le FMI surveille chacun de ses membres pour détecter les menaces éventuelles pour la stabilité et pour leur conseiller les ajustements nécessaires. Le souhait de M. Dunkel de voir le GATT exercer une fonction comparable est devenu évident en 1990 lorsqu'il a engagé Clemens Boonekamp (voir l'appendice biographique, page 609), qui travaillait alors au FMI et qui connaissait le processus de surveillance, pour s'occuper de l'examen des politiques commerciales. M. Boonekamp se rappelle que «M. Dunkel cherchait quelqu'un qui connaisse l'approche du FMI en matière de rédaction de rapports».<sup>14</sup> M. Dunkel était inflexible sur la nécessité d'effectuer des visites dans les pays, et malgré l'opposition initiale de la plupart des parties contractantes, il est parvenu à imposer son point de vue.

Pour cela, M. Dunkel avait adopté une approche stratégique, préparant le terrain pendant plusieurs années pour le processus d'examen des politiques commerciales. La première étape a eu lieu en 1983, quand il a constitué un «groupe de personnalités éminentes» pour identifier les problèmes fondamentaux dont souffrait alors le système commercial mondial. Parmi les sujets dont il avait confié l'examen à la Commission Leutwiler figuraient les «facteurs qui sous-tendent le protectionnisme, et les moyens d'améliorer le processus d'élaboration des politiques commerciales au niveau national».<sup>15</sup> La Commission devait examiner comment une plus grande transparence pouvait améliorer ce processus, notamment en se penchant sur les questions suivantes :

- a) Dans quelle mesure la divulgation des politiques protectionnistes (et de l'estimation de leurs coûts) permettait d'empêcher leur adoption ?
- b) De quels moyens dispose-t-on pour stimuler le débat public sur les coûts de la protection – qui en bénéficie, qui paie, quels sont les effets sur le commerce des mesures à la frontière et des programmes de subventions ?
- c) De quels autres «leviers» dispose-t-on pour résister aux pressions protectionnistes (par exemple, effet des programmes de subventions sur les déficits publics, menace de représailles étrangères, etc.) ?<sup>16</sup>

Présidé par un banquier suisse, Fritz Leutwiler, la Commission a produit en 1985 un rapport intitulé *Politique commerciale et prospérité: des propositions d'action*, qui recommandait un examen formel des mesures de protection. Selon le rapport, «l'élaboration de la politique commerciale devrait se faire au grand jour» et, à cette fin, davantage de renseignements devraient être fournis pour analyser les coûts et les avantages des mesures de politique commerciale existantes ou à venir. «Les entreprises, tant privées que publiques, devraient être tenues d'indiquer dans leurs états financiers le montant des subventions qu'elles reçoivent», et :

Toute proposition de protection devrait être analysée de façon systématique. L'instrument de cette analyse pourrait être le «bilan de la protection». Comme les études d'impact sur l'environnement qui sont maintenant exigées dans certains pays pour les projets de grands travaux, de tels bilans permettraient d'évaluer

périodiquement les mesures existantes et de se faire, sur les nouvelles mesures envisagées, une opinion fondée. Ils feraient apparaître les avantages et les coûts des mesures protectionnistes pour l'économie nationale par comparaison avec les avantages et les coûts d'un refus de protection ou d'une aide à l'ajustement (GATT, 1985 : 35).

Cette proposition était beaucoup moins ambitieuse que ce qui allait devenir le MEPC puisqu'elle prévoyait seulement la préparation de rapports factuels par une institution nationale. Le seul rôle envisagé pour le GATT était l'approfondissement de cette idée par le Secrétariat, « sous forme de manuel technique par exemple, qui serait connu des décideurs et du grand public » (*ibid.*).

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté une idée similaire. Selon une recommandation adoptée par le Conseil de l'OCDE en 1986, « [l]es gouvernements membres devraient, lorsqu'ils envisagent d'adopter des mesures de politique commerciale ou des mesures connexes, ou lorsqu'ils procèdent au réexamen de mesures existantes, entreprendre une évaluation aussi systématique et complète que possible de ces mesures » en se fondant sur la liste indicative de critères d'évaluation des mesures.<sup>17</sup> La recommandation prévoyait également que les pays « devraient répondre aussi positivement que possible aux demandes de consultation adressées par d'autres pays membres qui leur feraient part de leurs préoccupations relatives aux incidences sur la concurrence sur leurs marchés des mesures ». La liste comportait 13 questions, telles que « la mesure est-elle conforme aux obligations et aux engagements internationaux du pays ? » ou « quels pourraient être les effets économiques escomptés de la mesure sur d'autres secteurs de l'économie, en particulier sur les entreprises qui achètent des produits à l'industrie en question ou qui lui en vendent ? ».

Une troisième proposition a été formulée par le Trade Policy Research Centre basé à Londres qui a mandaté un groupe d'étude de haut niveau présidé par l'ancien Directeur général du GATT, Olivier Long (1968-1980). Pour la première fois, une proposition établissait un lien entre le GATT (et par extension son successeur) et un mécanisme d'examen, mais seulement à titre exploratoire. Souhaitant explicitement « limiter les objections contre l'inscription des procédures internes des pays à l'agenda du GATT », et « éviter d'attiser inutilement les sensibilités politiques et institutionnelles », le rapport proposait de créer dans chaque pays un organisme indépendant chargé de rédiger un rapport annuel au gouvernement sur les aides publiques accordées aux différents secteurs d'activité. Plus précisément, les rapports de l'organisme national –

devraient être établis à la fois sur demande et de sa propre initiative, et tenir compte de toutes les formes d'aides publiques à tous les secteurs, y compris les mesures adoptées au titre des lois sur les « pratiques commerciales déloyales ». Les rapports devraient être rendus publics de manière à permettre l'examen par le public du soutien apporté aux différents secteurs (Long *et al.*, 1989 : 51).

Le rapport prévoyait en outre que ces renseignements « seraient mis à la disposition des Membres du GATT et pourraient les aider à comprendre et évaluer les politiques des gouvernements présentées dans les négociations internationales » (*ibid.* : 52).

Ces trois propositions prévoyaient des systèmes d'examen volontaire, mené au niveau national et, à l'exception du rapport Long, elles envisageaient l'examen d'initiatives spécifiques (mesures de sauvegarde ponctuelles ou projets de loi, par exemple) et non l'évaluation de la totalité du régime du pays. Les propositions avaient aussi un caractère essentiellement économique, plutôt que juridique ou politique. Si on les considère comme un baromètre précis du climat intellectuel de l'époque, il est encore plus remarquable que les négociateurs sur le fonctionnement du système du GATT aient envisagé, puis adopté, une approche qui prévoyait que les examens seraient obligatoires et menés par le Secrétariat d'une organisation internationale, et auraient un caractère exhaustif, portant à la fois sur les questions juridiques, institutionnelles et économiques.

### ***Les négociations du Cycle d'Uruguay sur le fonctionnement du système du GATT***

Comme on l'a vu au chapitre 2, l'un des objectifs convenus des négociations sur le fonctionnement du système du GATT était de « renforcer la surveillance exercée dans le cadre du GATT de façon que l'on puisse suivre régulièrement les politiques et pratiques commerciales des parties contractantes et leurs incidences sur le fonctionnement du système commercial multilatéral ». Avec ces termes concis, la Déclaration ministérielle du Cycle d'Uruguay de 1986 ne définissait pas ce qu'il fallait entendre par « surveillance » ou par « suivre régulièrement », ni ce en quoi consistaient les « politiques et pratiques commerciales ». Elle ne donnait pas davantage d'indication sur des points essentiels, la forme que prendrait la surveillance, les pays qui seraient visés et sur quelle base, la fréquence des examens, les questions examinées, le rôle des autres parties contractantes et du Secrétariat dans l'exercice, ou sur les questions de savoir si les renseignements seraient collectés uniquement à Genève ou lors de visites dans les pays, comment les renseignements obtenus dans le cadre de cette surveillance seraient traités dans les procédures de règlement des différends, où l'examen lui-même aurait lieu (à Genève ou dans la capitale du pays concerné), et si les faits observés et les conclusions tirées seraient rendues publiques. Il appartenait donc aux négociateurs de donner corps à l'esquisse assez maigre fournie par les ministres.

Au début des négociations, la question la plus importante était de savoir si la surveillance aurait un caractère « dur », comme le souhaitaient le Japon et les États-Unis, ou prendrait une forme plus « douce », comme le préconisait la Communauté européenne. Dans le premier cas, la surveillance était conçue « comme un moyen de faire pression sur les pays pour qu'ils respectent leurs obligations dans le cadre du GATT et comme un exercice auquel les parties contractantes devraient se soumettre individuellement », tandis que, pour la Communauté européenne, « la surveillance vise essentiellement à assurer la transparence et à permettre aux partenaires commerciaux de mieux comprendre le contexte de leurs politiques

commerciales respectives».<sup>18</sup> Des pays en développement, comme l'Inde ou la Jamaïque, défendaient encore un troisième point de vue, estimant qu'une surveillance accrue n'était pas nécessaire si le problème de fond concernait les principales nations commerçantes et qu'il « n'y avait guère lieu de toucher au système de surveillance s'il n'y avait pas de volonté politique de le faire fonctionner ».<sup>19</sup> Ce dernier argument n'a guère été entendu et il était généralement admis, parmi ces mêmes grandes nations commerçantes, qu'il fallait renforcer la surveillance pour assurer un meilleur respect des règles. Au final, les négociateurs ont préféré une forme de surveillance plutôt « douce », expressément dissociée du mécanisme de règlement des différends et consistant en examens généraux, plutôt qu'en mission de perquisition visant à trouver des cas flagrants de manquement aux règles.

Le débat a alors porté principalement non pas sur la question de savoir si une surveillance était nécessaire, mais sur les modalités de la surveillance. Quel devrait être le rôle des pays soumis à examen, des autres parties contractantes et du Secrétariat dans les examens ? Laquelle de ces parties piloterait le processus ? Les propositions semblaient s'inspirer des précédents existants dans d'autres activités du GATT. Une option était de fonder les examens principalement sur les rapports des pays concernant leurs mesures, ce qui ressemblerait, à plus grande échelle, aux procédures de notification décrites ci-dessus. Une autre option était de confier l'examen à un petit groupe représentant les autres parties contractantes, qui pourrait prendre la forme d'un groupe spécial (ce qui rappelait le système de règlement des différends du GATT) ou d'un groupe de travail (approche comparable à celle des négociations d'accession). Enfin, une troisième option était de suivre l'exemple du FMI et de l'OCDE, qui prévoyaient tous les deux un examen détaillé par leur secrétariat des politiques de leurs États membres. À l'époque, cette dernière option semblait la plus radicale et les propositions qui donnaient un rôle plus important au Secrétariat du GATT se heurtaient à une vive opposition (en particulier, mais pas exclusivement, de la part des pays en développement). C'est pourtant cette option qui a finalement été retenue pour le MEPC. Cependant, le processus était lent et dépendait autant de l'évolution du MEPC dans la pratique que des modalités convenues en principe. Tel qu'il a été approuvé initialement dans le Cycle d'Uruguay, le mécanisme accordait un rôle aux trois participants : le pays soumis à examen devait rédiger un rapport sur ses propres pratiques, qui serait complété par un rapport établi par les fonctionnaires du Secrétariat ; les deux rapports seraient ensuite examinés par un présentateur désigné et par les autres parties contractantes réunies dans le cadre de l'OEPC. Après plusieurs années, le système a évolué et le rapport du Secrétariat a pris le pas sur le rapport du pays qui ne joue plus qu'un rôle secondaire dans l'examen.

C'est avec un document présenté par l'Australie en mars 1987 que l'on a commencé à donner de la substance aux termes relativement vagues de la déclaration ministérielle du Cycle d'Uruguay pour aboutir au MEPC. Comme les propositions antérieures au Cycle d'Uruguay résumées ci-dessus, celle de l'Australie s'appuyait davantage sur une auto-évaluation par les parties contractantes, mais prévoyait également que le Secrétariat rassemblerait les rapports pour un examen plus approfondi des politiques commerciales des plus grands pays.<sup>20</sup> D'autres propositions ont suivi en juin, la Suisse appelant à constituer un Comité des politiques commerciales pour l'examen des politiques commerciales des parties contractantes,<sup>21</sup> et le

Japon proposant que les principaux pays développés et en développement fassent l'objet d'un examen par roulement (les examens devant être effectués par deux ou trois parties contractantes avec le concours du Secrétariat).<sup>22</sup>

Parmi ces premières propositions, c'est celle des États-Unis qui ressemblait le plus à ce qui allait devenir le MEPC. Les États-Unis proposaient que le Secrétariat procède à l'examen des politiques et pratiques commerciales des diverses parties contractantes.<sup>23</sup> Les idées des États-Unis ont peut-être eu plus d'influence en partie parce que l'ancien Secrétaire d'État adjoint Julius Katz (voir l'appendice biographique, page 617) « dont les méthodes peu orthodoxes lui [avaient] valu le surnom de « 96<sup>ème</sup> partie contractante du GATT » »,<sup>24</sup> présidait le groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT au début du Cycle d'Uruguay. Il a joué un rôle moteur en transposant dans un document de travail les idées avancées par son pays et d'autres dans les négociations sur le fonctionnement du système du GATT, puis en négociant avec ses collègues et le Secrétariat pour transformer ces idées en une proposition concrète susceptible d'aboutir à un résultat rapide.

Les principales négociations sur la forme du MEPC se sont déroulées de la fin de septembre 1987 à la fin d'octobre 1988. Elles étaient centrées sur l'élaboration d'un projet de plus en plus détaillé qui a constitué la base de la décision adoptée en tant que « résultat précoce » à la Conférence ministérielle de Montréal en décembre 1988. La version initiale de ce document, datée du 29 septembre 1987, n'avait pas de titre ni de nom d'auteur. Avec quelques modifications mineures, elle a servi de base au document de travail distribué par M. Katz le mois suivant.

En s'appuyant sur les idées présentées jusque-là dans les réunions du groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT, le document de M. Katz prévoyait pour toutes les parties contractantes un examen fondé sur un rapport établi par le pays concerné selon un format convenu, ainsi qu'un examen « pouvant durer trois ou quatre jours » et fondé « sur un document du Secrétariat prenant en compte les renseignements fournis par le gouvernement ». Cet examen « serait mené par un organe composé de quelques représentants des gouvernements ayant l'expérience des questions de politique commerciale », et l'examen effectif – par opposition aux recherches effectuées pour le document servant de base à l'examen – aurait lieu, « dans la mesure du possible, dans les capitales ». La proposition précisait ensuite que l'organe d'examen –

établirait un rapport sur chaque examen qui résumerait les questions soulevées, les réponses apportées et les autres points abordés, et qui formulerait des conclusions. Le rapport serait transmis à un organe de surveillance – le Conseil du GATT ou un nouvel organe comme un Comité des politiques commerciales – qui permettrait à toutes les parties contractantes de faire une déclaration et qui adopterait le rapport. Les rapports seraient rendus publics.<sup>25</sup>

Au cours de l'année qui a suivi, les négociations sur le fonctionnement du système du GATT se sont concentrées sur plusieurs de ces éléments et des discussions parallèles ont eu lieu au sein

du Secrétariat du GATT. La démarcation entre les négociations entre parties contractantes et les délibérations au sein du Secrétariat était assez floue dans la mesure où le Directeur général Arthur Dunkel s'y intéressait de près. Le rôle du Secrétariat dans les examens était l'un des principaux points de désaccord et la question a été soulevée dans les réunions internes organisées par le Directeur général le 16 juillet et le 1<sup>er</sup> octobre 1987. À cette dernière réunion, M. Dunkel a noté avec satisfaction que les propositions du rapport Katz «concordaient à bien des égards avec les vues déjà exprimées par le Secrétariat», mais il a observé aussi qu'«il y avait des différences majeures sur un ou deux points».<sup>26</sup> D'autres fonctionnaires présents à la réunion ont suggéré que, comme M. Katz n'avait pas encore distribué le document, il était encore temps de discuter avec lui de la «possibilité de modifier certaines des propositions qu'il contenait».<sup>27</sup> Cela concernait peut-être la question du rôle du Secrétariat dans les examens. Malgré la réticence de certains pays, le Secrétariat semble avoir souhaité jouer lui-même un rôle dès le début. Alors que, d'après le texte de M. Katz, le rôle du Secrétariat devait être limité à «la préparation d'un projet de questions appropriées pour l'organe d'examen»,<sup>28</sup> la note interne suggérait au contraire que «les rapports des gouvernements serviraient de base à l'établissement de rapports plus complets par le Secrétariat». Le choix de cette approche «aurait des conséquences importantes pour le Secrétariat en termes de personnel et de budget» (*ibid.* : 2).

Au cours des mois qui ont suivi, le groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT s'est orienté progressivement vers un système qui conférait au Secrétariat un plus grand pouvoir d'investigation et qui reposait moins sur l'initiative des gouvernements Membres. Cette évolution a été tout juste évoquée dans les discussions d'octobre où certains ont dit que «le Secrétariat devrait être une simple boîte aux lettres pour les renseignements fournis par les gouvernements», tandis que «d'autres étaient prêts à lui assigner un rôle plus substantiel».<sup>29</sup> Dans les versions suivantes du document de travail, il a été proposé de donner au Secrétariat un rôle plus actif. Le texte du 7 janvier 1988 prévoyait encore que les examens seraient menés par des représentants des gouvernements, mais précisait que les «renseignements fournis par les parties contractantes» seraient «complétés par une note d'information factuelle du Secrétariat».<sup>30</sup> Le mois suivant, après la deuxième révision du texte, il était question que les examens soient fondés sur des rapports annuels établis par la partie contractante elle-même et sur un «rapport établi par le Secrétariat sur la base de ces rapports annuels et des discussions d'une «équipe d'examen» composée d'experts du Secrétariat et d'experts du gouvernement», laquelle irait dans la capitale pour poser ses questions.<sup>31</sup> À une réunion du groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT le mois suivant, «la Suisse a plaidé avec force contre les équipes d'examen mixtes Secrétariat/gouvernement», «le sentiment général penchant [alors] en faveur d'équipes composées uniquement de représentants du Secrétariat».<sup>32</sup> Fin avril, la discussion avait progressé au point qu'il était possible d'insérer des crochets dans le texte de la troisième révision, indiquant ainsi à la fois les éléments approuvés et ceux qui ne l'étaient pas. Le texte proposait que le rapport soit «établi par le Secrétariat, sur la base des renseignements fournis par la ou les partie(s) contractante(s) concernée(s) et des discussions entre l'équipe [de collecte de renseignements] [du Secrétariat] et les représentants de la partie contractante soumise à examen».<sup>33</sup> En mai, ces crochets avaient disparu et la quatrième révision du texte précisait que ce serait le Secrétariat qui rédigerait le rapport.<sup>34</sup>



Toutefois, la disparition des crochets ne signifiait pas la fin du débat puisque le rôle du Secrétariat est resté un sujet de controverse pendant une bonne partie de l'année 1988. Les représentants des pays développés avaient conclu que le rapport du Secrétariat devait être indépendant et analytique pour ne pas « laisser les chèvres garder les choux », comme l'avait dit M. Katz.<sup>35</sup> Le Canada et la Suède étaient parmi les principaux partisans d'un rôle actif pour le Secrétariat, alors que jusqu'en mars 1988, le Japon pensait encore que « l'équipe chargée de l'examen pourrait être composée de représentants du Secrétariat et de deux ou trois pays ». <sup>36</sup> Cependant, les pays en développement demeuraient réticents à l'idée d'accorder de nouveaux pouvoirs au Secrétariat, notamment pour les enquêtes sur place. Le Brésil, l'Inde, la Malaisie et la Yougoslavie étaient fermement opposés aux visites sur place et proposaient que le texte prévoie « qu'une partie contractante *pourra inviter* le Secrétariat à *contribuer* au travail de collecte de renseignements dans la capitale concernée *sur la base* du volontariat ». <sup>37</sup>

Le conflit sur cette question était si profond que certains pays développés qui tenaient aux enquêtes sur place ont déclaré qu'ils étaient « prêts à renoncer au MEPC si cela [n'était] pas accepté ». Le Groupe de la paix, composé de pays développés et de pays en développement (voir le chapitre 3), a aidé à aplanir ces divergences. Il a finalement été convenu, comme cela est indiqué au paragraphe C v) b) de l'accord sur le MEPC, que l'examen s'appuierait non seulement sur un rapport fourni par le Membre soumis à examen – mais aussi sur un rapport « établi par le Secrétariat sous sa propre responsabilité à partir des renseignements en sa possession et de ceux qui auront été communiqués par le ou les Membres concernés ». Il est dit que le Secrétariat « devra demander à celui-ci (ceux-ci) des éclaircissements sur ses (leurs) politiques et pratiques commerciales », mais l'accord ne précise pas ce que contiendrait le rapport ni comment il serait établi.

Le groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT s'est penché sur plusieurs autres points. Il s'est notamment demandé dans quelle mesure les résultats seraient rendus publics, le Japon proposant de publier seulement des communiqués de presse mais pas le rapport lui-même. Étant donné l'objectif général de transparence pour le pays examiné et pour le système commercial lui-même, les négociateurs sont finalement convenus de publier tous les documents : le rapport du Secrétariat, le rapport du gouvernement et le compte rendu de la réunion au cours de laquelle ils ont été examinés.

Le Secrétariat a également examiné en détail les questions techniques telles que le mode de présentation et le contenu des rapports que les parties contractantes présenteraient sur leurs politiques et la fréquence des examens auxquels elles seraient soumises. Ces deux questions ont fait l'objet d'un mémorandum interne de six pages adressé à M. Dunkel le jour où M. Katz a présenté la première version du document de travail du Président. Sur un point qui n'a pas changé depuis ce jour, du moins dans le principe sinon dans les détails, la note du 6 octobre 1987 proposait un système à trois niveaux dans lequel la fréquence des examens serait fonction de la taille du Membre. Les 7 à 10 plus grands pays seraient examinés tous les 18 à 24 mois, tandis qu'un groupe de pays intermédiaires non définis le serait tous les 3 ou 4 ans, et pour les autres pays – qualifiés de « marginaux » dans la note – les examens « seraient rares ». <sup>38</sup> Comme cela a finalement été décidé à l'article C ii) de l'accord sur le MEPC, les quatre principales entités commerciales (définies d'après leur part du commerce mondial

pendant une période représentative récente), les Communautés européennes comptant pour une, seront soumises à un examen tous les deux ans. Les 16 suivantes feront l'objet d'un examen tous les 4 ans, et les autres tous les 6 ans, « un intervalle plus long pouvant être fixé pour les pays les moins avancés Membres ».

## Utilisation du Mécanisme d'examen des politiques commerciales

L'accord établissant le MEPC, approuvé lors de l'examen à mi-parcours du Cycle d'Uruguay à Montréal en 1988, a ensuite été incorporé en tant qu'Annexe 3 dans l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord sur l'OMC) et reste à ce jour le fondement du système. Il y avait encore un travail préparatoire à accomplir avant que les premiers examens puissent avoir lieu. À Montréal, les parties contractantes ont demandé au Directeur général adjoint Madan Mathur de présider un groupe technique chargé d'étudier le format des examens, ce qu'il a fait en collaboration avec Frank Wolter (voir l'appendice biographique, pages 633), premier directeur de la Division de l'examen des politiques commerciales. En 1989, l'OEPC n'était pas encore en place et, pendant les dernières années du GATT, ses fonctions ont été exercées par le Conseil des Représentants du GATT.

### *Les rapports d'examen des politiques commerciales, les Membres et les différends*

M. Wolter a insisté pour que les rapports soient établis par le Secrétariat sous sa propre responsabilité et restent indépendants. Contrairement aux rapports rédigés par certaines autres organisations intergouvernementales, il ne s'agissait pas de documents négociés dont le contenu résultait de tractations entre le Secrétariat et le Membre. Un gouvernement qui n'était pas satisfait du contenu du rapport pouvait écrire ce qu'il souhaitait dans son propre rapport et soulever des objections au Conseil, mais ils ne pouvaient pas discuter le contenu du rapport du Secrétariat. Bien que cela ait été convenu en principe dans les négociations sur le fonctionnement du système du GATT, il a fallu du temps pour que les gouvernements acceptent l'idée d'être soumis à un examen critique par des fonctionnaires internationaux. La préparation des rapports par le Secrétariat sous sa propre responsabilité rompait radicalement avec la pratique antérieure où le rôle du personnel du GATT était limité strictement et presque exclusivement aux tâches administratives, logistiques et techniques. Les préoccupations des pays sur ce premier point sont illustrés par les propos d'un ancien haut fonctionnaire évoquant sa première mission dans un pays en développement, où il avait reçu un accueil très particulier :

J'étais dans ma chambre à dix heures du soir quand j'ai été appelé à la réception. Je suis descendu en tongs. Deux soldats m'attendaient à la sortie de l'ascenseur. Ils m'ont pris par le bras et m'ont dit : « Venez avec nous ». Ils m'ont emmené jusqu'à une voiture où se trouvait le président. Alors celui-ci m'a demandé : « Expliquez-moi ce qu'est l'EPC ». Je le lui ai expliqué et, après, nous avons obtenu tous les renseignements dont nous avons besoin pour le rapport du Secrétariat.<sup>39</sup>

La relation entre le MEPC et le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends est complexe et délicate. Les résultats des examens peuvent permettre d'identifier des domaines dans lesquels les lois et les politiques d'un pays doivent être mises en conformité, mais l'article A de l'accord sur le MEPC dit expressément qu'ils ne sont « pas destiné[s] à servir de base pour assurer le respect d'obligations spécifiques découlant des accords ni pour des procédures de règlement des différends, ni à imposer aux Membres de nouveaux engagements en matière de politique ». C'est un point sur lequel les fonctionnaires du Secrétariat insistent souvent lorsqu'ils sont en mission dans un pays Membre, assurant à leurs interlocuteurs du gouvernement que rien de ce qui est dit dans un rapport EPC ne peut, en soi, servir de base à une plainte dans le cadre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Cela ne signifie pas qu'une mesure citée dans un rapport bénéficie d'une certaine impunité, mais elle peut alerter les autres Membres, qui, s'ils souhaitent soulever un différend, doivent vérifier l'information auprès d'autres sources. Il est impossible de savoir si et combien de fois les rapports EPC ont attiré pour la première fois l'attention sur une question qui allait ensuite faire l'objet d'une plainte. En comparant le contenu des rapports EPC et l'ouverture ultérieure de procédures formelles, Ghosh (2008 : 21) a observé que, dans 53 % des affaires portées devant l'Organe de règlement des différends, la loi ou la politique en question avait été mentionnée, mise en évidence ou analysée dans un rapport EPC du Secrétariat avant l'ouverture de la procédure. Mais dans un quart seulement des cas, « les futurs plaignants avaient adressé des questions à l'avance à la partie soumise à examen », ce qui suggère que les « États Membres ne considéraient pas le processus d'examen des politiques commerciales comme le cadre approprié pour exercer des pressions ».

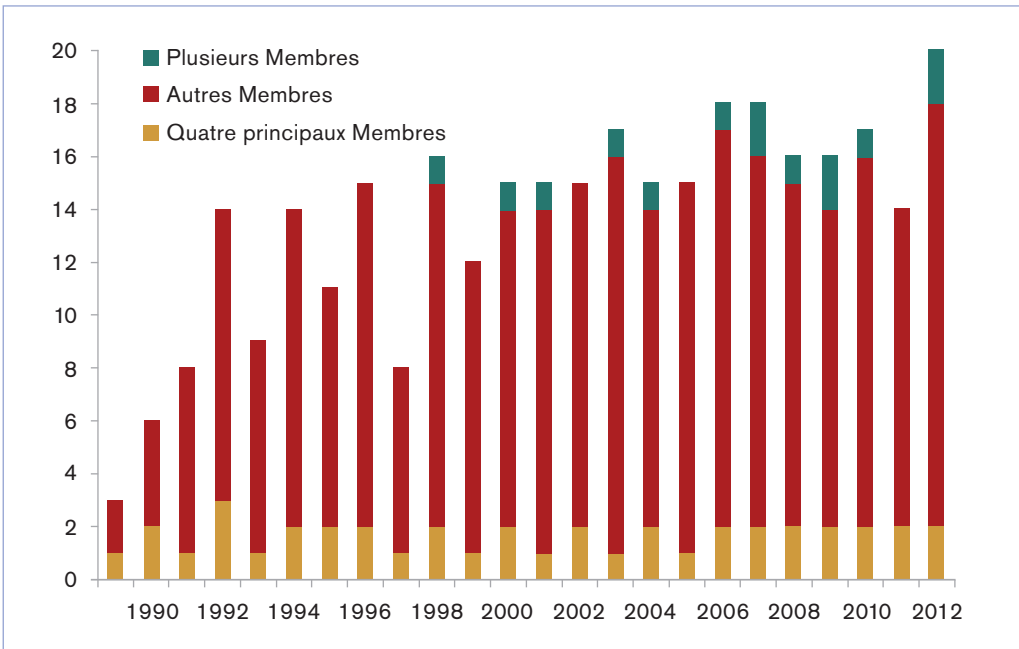
Bien que les rapports EPC soient un instrument de surveillance et visent en partie à identifier les domaines où les Membres ne respectent pas leurs obligations, ces documents ne critiquent pas directement leurs politiques et leurs mesures. En particulier, ils n'indiquent jamais directement si une politique donnée (en vigueur ou en projet) est conforme ou contraire à un Accord de l'OMC ou à un engagement pris dans le cadre de l'OMC. Les partisans du libre-échange préféreraient la prescription à la description et voudraient que les rapports identifient clairement non seulement les mesures illicites au regard de l'OMC (demandant ainsi à la Division de l'examen des politiques commerciales de s'arroger une fonction réservée à l'Organe de règlement des différends), mais aussi les politiques qui sont peut-être conformes aux règles de l'OMC, mais qui ne sont pas judicieuses. Mais le mécanisme repose sur une approche moins offensive. Comme l'ont noté Laird et Valdes (2012 : 10526-10532), « l'un des points forts du MEPC est qu'il offre un cadre où les politiques peuvent être expliquées et discutées, où des renseignements peuvent être demandés et où les préoccupations peuvent être exprimées de façon non légaliste (et non conflictuelle) ». Certains analystes voient la relation d'un œil moins favorable. Selon Bown (2009 : 219-220), les rapports EPC « résultent en partie d'un processus influencé par des considérations politiques » et « sont donc rédigés de manière à ne pas provoquer de différends et à ne pas fournir d'éléments qui seraient utiles dans un litige ». <sup>40</sup>

### ***Les rapports : quantité et qualité***

Comme le montre la figure 8.1, il a fallu plusieurs années pour que les rapports EPC soient produits en assez grand nombre. Au cours de la première année de fonctionnement du

mécanisme, seuls trois examens ont été effectués, et tous ont été achevés à la fin de l'année. Dans une série de réunions spéciales organisées les 12-14 décembre 1989, le Conseil du GATT a procédé à l'examen des politiques commerciales de l'Australie, du Maroc et des États-Unis (dans cet ordre). M. Rubens Ricupero, Ambassadeur du Brésil (voir l'appendice biographique, page 625), a présidé ces réunions en sa qualité de Président du Conseil et M. Hassan Kartadjoemena, Ambassadeur de l'Indonésie, était présentateur principal pour le premier examen. Dans ces premières années, le rapport du gouvernement et celui du Secrétariat avaient à peu près le même poids et le même nombre de pages. Pour l'Australie et les États-Unis, ils comptaient chacun entre 125 et 200 pages ; pour le Maroc, le rapport du Secrétariat faisait 106 pages et celui du gouvernement, 70 pages. Les années suivantes, il a été décidé qu'en principe, sinon toujours en pratique, les rapports du Secrétariat ne devraient pas dépasser 100 pages. La capacité et la productivité de la division sont allées en augmentant. En 1990, première année complète de fonctionnement de l'OEPC, le Secrétariat l'a doté d'un directeur, de neuf postes de professionnels et de trois postes d'agents des services généraux. Cette année-là, les examens ont porté sur le Canada, la Communauté européenne, Hong Kong,<sup>41</sup> la Hongrie, l'Indonésie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suède.

**Figure 8.1. Nombre d'examens des politiques commerciales, 1989-2012**



Sources: Établi sur la base des données disponibles à l'adresse [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/tpr\\_f/tp\\_rep\\_f.htm#chronologically](http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp_rep_f.htm#chronologically) (pour la période 1995-2012), et à partir des rapports annuels et des communiqués de presse du GATT (pour la période 1989-1994).

Notes: Plusieurs Membres = rapports EPC dans lesquels les politiques de plus d'un Membre sont examinées en même temps. Les données indiquent le nombre de rapports plutôt que le nombre de Membres examinés. Quatre principaux Membres = Canada (jusqu'en 2003), Chine (depuis 2006), Union européenne, Japon et États-Unis.

Ce n'est qu'après plusieurs années que la fréquence des examens a atteint le niveau nécessaire pour être conforme au calendrier prévu dans l'accord. Chaque année, l'OEPC devrait examiner deux « grandes » entités commerciales (c'est-à-dire que les 4 plus grands Membres sont examinés chacun tous les 2 ans), ainsi que 4 entités du groupe intermédiaire (c'est-à-dire que les 16 Membres de ce groupe sont examinés chacun tous les 4 ans), et un nombre variable et croissant de Membres qui sont examinés tous les 6 ans. La formule est donc six Membres de grande et moyenne taille et un sixième du reste des Membres (sans compter les membres de l'UE) à partir du 21<sup>ème</sup>. À la fin de la période du GATT, où il y avait 128 parties contractantes (dont 12 étaient membres de l'UE), l'OEPC devait effectuer 20 examens par an pour atteindre le quota. En fait, dans une année normale, il en faisait environ la moitié. La tâche est devenue plus difficile avec l'augmentation du nombre de Membres. Au début de 2012, il y avait 155 Membres (dont les 27 membres de l'Union européenne), et pour examiner chaque Membre séparément, l'OEPC aurait dû rédiger 24 rapports par an (soit 4 de plus qu'au début de la période de l'OMC). La tâche a été quelque peu facilitée par la pratique consistant à établir certains rapports sur une base régionale, en incluant deux Membres ou plus dans un même rapport. En 2012, par exemple, l'OEPC a examiné un rapport qui concernait le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie, et un autre qui portait sur la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau et le Togo. Avec les 18 rapports concernant un seul Membre, cette année-là l'OEPC a examiné les politiques commerciales de 26 Membres, soit 2 de plus que le quota prévu. C'était beaucoup plus qu'en 2011, année où il n'y a pas eu de rapport concernant plusieurs Membres à la fois et où seulement 14 Membres ont été examinés. En moyenne, entre 2008 et 2012, l'OEPC a examiné 16,6 rapports par an portant sur 19,4 Membres. En 2013, il devrait examiner 15 rapports portant sur 20 Membres.<sup>42</sup>

La qualité des rapports est plus importante que leur nombre, et sur ce plan, le MEPC a évolué dans le temps. Pendant ses dix premières années d'activité, des préoccupations croissantes ont été exprimées au sujet de son fonctionnement, et, quand M. Boonekamp est devenu directeur de la division à la fin de 1998, il a mis en place plusieurs réformes. La plus importante, qui reflétait la tendance des Membres à confier au Secrétariat de plus en plus de responsabilités dans l'exécution du mandat du MEPC, a sans doute été celle qui visait à convaincre les Membres de passer d'un système dans lequel leurs rapports avaient le même poids que ceux du Secrétariat à un système dans lequel ils avaient des objectifs distincts. Cette réforme répondait à la pratique de nombreux Membres qui calquaient leur rapport sur celui du Secrétariat, et présentaient un document parallèle qui différait uniquement par son angle d'approche. M. Boonekamp s'est alors appuyé sur un précédent créé en 1996 par le Canada qui avait limité son rapport à une brève déclaration concernant les objectifs et les priorités de sa politique commerciale. Il a encouragé les autres Membres à procéder de la même façon et, depuis, les rapports des gouvernements sont de brèves déclarations (de 10 à 15 pages) qui donnent le ton de la réunion de l'OEPC, plutôt que des rapports factuels fournissant la base de l'examen. Une autre réforme a consisté à raccourcir les rapports du Secrétariat, en réduisant le nombre de chapitres (de six à quatre) et en donnant plus d'importance à l'analyse dans les observations récapitulatives.

Le calendrier des réunions de l'OEPC posait également problème. Les Membres avaient pris la mauvaise habitude de reporter et de reprogrammer les réunions de l'OEPC si bien

que de nombreuses réunions avaient lieu sur une courte période, ce qui empêchait d'examiner convenablement les rapports. M. Boonekamp a travaillé avec les Membres pour fixer un calendrier strict pour la préparation et la finalisation de chaque examen et pour définir le programme annuel, les réunions de l'OEPC étant mieux réparties dans l'année. L'accent mis sur l'amélioration de la qualité signifiait aussi que, pendant quelque temps, la quantité allait en pâtir. En 1999, seulement 12 rapports ont été établis, contre 16 l'année précédente. En outre, les ressources ont été mieux utilisées grâce à la préparation d'examens concernant plusieurs pays sur une base régionale. Le premier examen de ce type a été effectué en 1998 et, depuis, un ou deux rapports de ce genre ont été établis presque chaque année. Par ailleurs, l'OMC a augmenté les effectifs de la Division de l'examen des politiques commerciales et, avec le soutien des gouvernements néerlandais et allemand, elle a créé un fonds annuel de 500 000 francs suisses qui a permis à M. Boonekamp d'engager des consultants et, au final, d'augmenter le nombre d'examens. Ce fonds a également permis à la division d'adopter ce qui est devenu une pratique courante, consistant à effectuer deux missions dans le pays pour la plupart de examens de pays en développement, la première consacrée à la présentation du processus d'examen des politiques commerciales et aux recherches initiales, et la seconde à l'examen du premier projet de rapport du Secrétariat pour combler les lacunes.

### *Évaluations du Mécanisme d'examen des politiques commerciales*

Le MEPC est un exemple qui illustre la célèbre formule de Juvénal : qui gardera les gardiens ? Dès le début, il a fait l'objet d'un examen attentif à la fois de la part des Membres de l'OMC et de la part des observateurs universitaires. Plusieurs des questions qui étaient controversées pendant les négociations sur le MEPC le sont restées dans les critiques du programme. L'accord lui-même prévoit des évaluations périodiques du MEPC. Quatre ont déjà été effectuées à ce jour. Elles ont donné lieu à plusieurs modifications de la procédure qui ont été incorporées dans le Règlement intérieur des réunions de l'OEPC. Laird et Valdes (2012 : 10725-10738) ont résumé les réformes proposées dans ces évaluations :

Elles demandaient, entre autres, de s'efforcer d'examiner en priorité la politique commerciale de tous les Membres au moins une fois le plus tôt possible ; de mieux cibler les rapports et d'en améliorer la lisibilité ; de recourir davantage aux examens groupés ; de distribuer les rapports du Secrétariat et du Membre soumis à examen cinq semaines avant la réunion d'examen et de présenter les questions écrites préalables deux semaines avant la réunion ; que le Membre soumis à examen présente les réponses écrites au début de la première session ; et que les rapports du Secrétariat mettent en évidence les modifications apportées aux politiques et aux mesures pendant la période considérée. Les évaluations concluaient en outre que des dispositions devaient être prises pour rendre les réunions d'examen plus interactives.

La cinquième évaluation du MEPC doit être effectuée en 2013 pour la Conférence ministérielle de Bali.

Les milieux universitaires et en particulier les économistes font une évaluation du MEPC qui va de l'analyse constructive (Keesing, 1998 ; François, 1999 ; et Grammling, 2009) à la critique cinglante (Stoeckel et Fisher, 2008). Ce qui est en question dans ces évaluations, c'est moins la façon dont le Secrétariat procède à l'examen des politiques commerciales que l'objectif sous-jacent de l'exercice, approuvé par les Membres. Comparant le MEPC aux processus d'examen d'autres institutions, Stoeckel et Fisher (2008 : 71) ont estimé qu'il s'agit « du plus médiocre des exercices de transparence de la politique commerciale ». Ils ont fondé leur conclusion sur l'idée que les « examens ne contiennent absolument aucune analyse économique – et encore moins macroéconomique », et « n'indiquent pas les changements de politiques qui seraient dans l'intérêt national ». Zahrnt (2009 : 21) a émis des critiques analogues et a conclu que le « MEPC devrait être entièrement remanié ». Il a vivement recommandé que les rapports –

suivent une grille d'analyse standardisée qui améliore la lisibilité, permettent de comparer facilement différentes périodes et différents pays, et posent à tous les pays ayant un même niveau de développement les mêmes questions difficiles. En s'appuyant sur des sources scientifiques fiables, il faudrait analyser rigoureusement les effets sur le commerce et le bien-être – y compris les répercussions non économiques sur les objectifs plus larges en matière de durabilité. Il faudrait aussi examiner les processus d'élaboration des politiques, appliquer les meilleures pratiques et s'appuyer sur les études approfondies existantes. Pour améliorer la qualité de ses rapports, le Secrétariat devrait disposer de ressources additionnelles et avoir une plus grande indépendance. Le processus de rédaction des rapports devrait être plus transparent et plus participatif.

Avec une pointe de provocation, l'auteur est même allé jusqu'à suggérer que les « examens des politiques commerciales devraient viser résolument à façonner les politiques nationales » (*ibid.* : 2). Pour cela, il faudrait, selon lui, « attirer l'attention du public et des médias nationaux sur les politiques commerciales de leur pays » afin de « convaincre les lecteurs des avantages d'une réforme libérale et de servir de référence dans les débats de politique internes ». Il est ainsi revenu à l'esprit des propositions initiales faites dans les années 1980.

Comme cela a été dit précédemment, l'opinion que l'on se fait de l'examen des politiques commerciales dépend largement de l'angle d'approche. Les renseignements figurant dans les rapports du Secrétariat sont plus d'ordre juridique et politique qu'économique, et l'objectif est plus descriptif que prescriptif. C'est ce que les Membres de l'OMC ont demandé au Secrétariat. Carmichael (2005 : 71) n'a pas dit autre chose quand, après avoir formulé ses propres critiques, il a reconnu que le MEPC « ne peut plus devenir un outil de réforme intérieure » car la « charte de l'OMC reconnaît que la souveraineté de chaque pays Membre est absolue et inviolable ». Il recommandait aux pays d'engager eux-mêmes des réformes de leurs politiques internes.

## Le programme de suivi adopté pendant la crise financière

À l'origine, le Secrétariat était chargé non seulement d'établir les rapports d'examen des politiques commerciales, mais aussi d'effectuer un tour d'horizon annuel de l'évolution de l'environnement commercial international et de son incidence sur le système commercial multilatéral. Toutefois, ces tours d'horizon ont été suspendus en 2005 car on craignait qu'ils fassent double emploi avec d'autres rapports publiés par l'OMC (comme le *Rapport annuel* ou le *Rapport sur le commerce mondial*). Quelques années plus tard, le déclenchement de la crise financière mondiale a amené le Secrétariat à revenir à une analyse plus large de la situation et à confier cette tâche à la Division de l'examen des politiques commerciales.

Le déclenchement de la crise financière en septembre 2008 a sonné l'alarme dans la communauté du commerce. Face à une récession d'une ampleur inégalée depuis la Grande dépression des années 1930, beaucoup craignaient le retour du spectre du protectionnisme. Le lien entre récession et protectionnisme remonte au moins à la Panique des années 1890 et a été renforcé par les effets de la loi Hawley-Smoot de 1930 qui a contribué à l'aggravation, à la propagation et à la prolongation de la Grande dépression. Entre 1929 et 1930, les problèmes ont commencé dans un secteur de l'économie américaine (l'agriculture) et se sont ensuite propagés au marché boursier pour s'aggraver ensuite avec l'adoption par le Congrès d'une législation protectionniste. En 2008, on craignait que la seule différence serait le secteur à l'origine de la crise, à savoir l'immobilier et non l'agriculture. Ces craintes ont conduit les économistes à constater que les « pressions politiques exigeant une protection des importations pour protéger l'emploi s'intensifient dans le monde entier » (Gamberoni et Newfarmer, 2009) et que le « risque d'une résurgence du protectionnisme aux effets dévastateurs est bien réel » (Dadush, 2009a : 1). De nombreux responsables politiques partageaient ces inquiétudes.

*A posteriori*, il semble que ces craintes étaient exagérées. Plusieurs études *ex post* concluent que la « différence fondamentale entre la Grande dépression et la Grande récession est que la contraction économique mondiale de 2008-2009 n'a pas provoqué un regain massif de protectionnisme » (Bown, 2011 : 1). On peut donc se demander pourquoi les pays n'ont pas réagi comme beaucoup s'y attendaient. On pourrait arguer que les pays avaient les mains liées par les engagements qu'ils avaient pris au cours des cycles successifs de négociations du GATT et de l'OMC. Mais cet argument n'est guère défendable vu la marge de manœuvre considérable laissée aux pays dans leurs engagements. Dans de nombreux pays, les écarts tarifaires sont importants, de sorte qu'ils pourraient relever leurs taux appliqués bien au-delà de leur niveau d'avant la crise. En outre, de nombreuses lignes tarifaires ne sont pas du tout consolidées, ce qui signifie qu'un pays pourrait leur appliquer des droits de douane confiscatoires sans enfreindre ses engagements. Les pays disposaient également de plusieurs autres instruments conformes aux règles de l'OMC qu'ils auraient pu utiliser pour restreindre le commerce, notamment les lois antidumping et autres lois sur les mesures correctives commerciales. On ne peut donc pas affirmer de manière convaincante que le protectionnisme a été évité uniquement grâce aux engagements pris par les Membres dans le cadre des Accords de l'OMC et d'autres instruments commerciaux car ils auraient pu facilement paralyser en grande partie le commerce mondial sans jamais contrevenir à la lettre de leurs obligations.



L'imposition de nouvelles restrictions aurait cependant été contraire à l'esprit des engagements pris par les Membres dans le cadre de l'OMC, et c'est ainsi que cette institution et d'autres organisations de la communauté économique mondiale ont peut-être permis d'éviter le pire. Les organisations formelles comme l'OMC, agissant de concert avec le Groupe des Vingt (G-20), entité moins formelle, et avec les pays, se sont efforcées de promouvoir la sécurité économique collective et la modération. Cet effort a abouti en partie grâce au dispositif non contraignant des communiqués des dirigeants et des ministres du G-20, et grâce au suivi effectué par l'OMC et d'autres institutions, qui ont mobilisé leurs ressources pour signaler les mesures que les pays pourraient prendre pour limiter l'accès à leur marché ou renflouer des secteurs, afin de les dénoncer publiquement, et, ce faisant, de les dissuader de faire marche arrière. La Banque mondiale, par exemple, a inauguré une nouvelle base de données sur les obstacles temporaires au commerce,<sup>43</sup> et a apporté son soutien au projet *Global Trade Alert*.<sup>44</sup> L'action la plus visible d'un groupe international pendant cette période est intervenue au Sommet du G-20 des 14-15 novembre 2008. Les chefs d'État et de gouvernement réunis à cette occasion ont pris un « engagement de statu quo » par lequel ils rejetaient le protectionnisme et déclaraient que, pendant l'année suivante –

nous nous abstenons d'ériger de nouvelles barrières à l'investissement ou au commerce des biens et des services, d'imposer des nouvelles restrictions ou de mettre en œuvre des mesures de stimulation des exportations contraires aux règles de l'OMC. En outre, nous nous efforcerons de parvenir cette année à un accord sur des modalités conduisant à la conclusion du Programme de Doha pour le développement de l'OMC avec un résultat ambitieux et équilibré. Nous demandons à nos Ministres du commerce d'atteindre cet objectif et restons prêts à les assister directement, si nécessaire. Nous convenons également que nos pays ont la plus large part dans le système d'échanges mondiaux et qu'en conséquence chacun doit apporter les contributions positives nécessaires pour atteindre ce résultat.<sup>45</sup>

Lorsque le G-20 s'est réuni, le travail de suivi de l'OMC se poursuivait déjà depuis un mois. Le premier pas a été fait le 14 octobre 2008, lorsque le Directeur général Pascal Lamy a informé le Conseil général qu'il avait « constitué une équipe spéciale au sein du Secrétariat pour suivre les effets de la crise financière sur nos différents domaines de travail ». <sup>46</sup> Il a suggéré que les Membres de l'OMC « suivent l'évolution de la situation » et soient « prêts à intervenir selon qu'il conviendra ». Les Membres ont alors demandé que les renseignements obtenus dans le cadre de l'exercice de suivi de l'OMC soient communiqués, afin de limiter les tentations protectionnistes chez eux et chez leurs partenaires. Le 12 novembre 2008, le Directeur général a convoqué une réunion informelle des chefs de délégation pour informer les Membres des problèmes de financement du commerce examinés par le groupe d'experts. Le Secrétariat a considéré que le texte approuvé trois jours plus tard à Washington par le G-20 et la disposition de l'accord sur le MEPC demandant un rapport annuel sur l'évolution du système commercial lui donnait pour mandat de suivre activement la situation. M. Lamy a informé le Conseil général, le 17 décembre 2008, que les premiers rapports de suivi seraient prêts l'année suivante.

M. Lamy a présenté le premier de ces rapports trimestriels à une réunion informelle de l'OEPC, le 9 février 2009. Lors de la publication du rapport, il a assuré les Membres « qu'il ne s'agit pas d'une initiative qui a germé à Davos ni au sein du G-20 », mais « [d']une initiative maison qui a été lancée à l'OMC et qui devrait ... se poursuivre dans le cadre de l'OMC tant que la situation économique mondiale le justifie ». <sup>47</sup> Cependant, deux semaines avant la publication du deuxième rapport, le 14 avril 2009, les dirigeants du G-20 se sont réunis de nouveau et ont appelé « l'OMC à assurer, conjointement avec d'autres organismes internationaux et dans le cadre de leurs mandats respectifs, le suivi de notre respect de ces engagements et à en rendre compte publiquement sur une base trimestrielle ». <sup>48</sup> Un autre rapport de l'OMC a été publié le 13 juillet, avant le quatrième rapport en date du 14 septembre, qui était véritablement une œuvre collective. Rédigé conjointement avec l'OCDE et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), ce rapport – qui précédait une nouvelle réunion des dirigeants du G-20 à Pittsburg fin septembre – a constaté qu'il n'y avait pas « de recours massif à des mesures restrictives pour le commerce ou l'investissement en réaction à la crise économique et financière mondiale ». Il notait cependant qu'il y avait eu « des dérapages depuis le début de la crise mondiale », tels que l'adoption de nouvelles mesures non tarifaires, la mise en place de mécanismes de défense commerciale, la réintroduction de subventions à l'exportation de produits agricoles et une augmentation des droits de douane :

Ces mesures, ainsi que les obstacles administratifs additionnels aux importations, ont mis « du sable dans les rouages » du commerce international, au risque de retarder la reprise au niveau mondial. Les plans budgétaires et financiers mis en œuvre pour faire face à la crise ont été nettement favorables au rétablissement de la croissance du commerce dans le monde, mais certains de ces plans contiennent des éléments qui favorisent les produits et les services nationaux au détriment des importations. Il est urgent que les gouvernements commencent à planifier une stratégie coordonnée de sortie de crise qui permettra d'éliminer ces éléments le plus tôt possible. <sup>49</sup>

Bien que ce soit une publication conjointe des trois institutions, le rapport avait pour l'essentiel la même structure que les précédents rapports de suivi publiés par l'OMC. <sup>50</sup> Ces rapports contenaient des données économiques, des listes exemplatives de mesures adoptées par les pays pour faciliter ou restreindre les échanges, des tableaux portant sur des initiatives spécifiques, telles que des mesures antidumping, et des annexes détaillées sur les actions particulières des pays. Les trois institutions ont ensuite continué à produire des rapports conjoints, mais lorsque la crise s'est apaisée, leur fréquence a diminué. Entre septembre 2009 et juin 2010, il s'agissait encore de rapports trimestriels, mais à partir de novembre 2010, ils n'ont plus été publiés que deux fois par an.

Le Secrétariat a dû faire très attention à la façon dont il formulait le résumé des mesures prises par les Membres, en particulier dans les premiers mois de la crise qui étaient les plus critiques. D'une part, il fallait donner l'assurance que les pays n'étaient pas engagés dans une course au protectionnisme rappelant les années 1930, afin d'éviter aux ministres du

commerce d'avoir à expliquer aux autres ministres, aux législateurs et au public pourquoi ils semblaient être les seuls à résister à la tentation. D'autre part, il était nécessaire d'identifier les cas dans lesquels les Membres prenaient des mesures qui semblaient contraires à la lettre de leurs engagements, ou simplement à l'esprit du système commercial ; sans cela, les pays qui agissaient ainsi auraient pu se croire autorisés à le faire. Ni l'une ni l'autre de ces exigences concurrentes ne pouvait l'emporter sur l'obligation de recenser, de la manière la plus exacte et la plus complète possible, les mesures effectivement prises par les pays.

Le suivi a-t-il eu un impact sur les politiques, ou bien a-t-il servi seulement à les répertorier ? Pour répondre à cette question, il faut savoir si le concept de physique appelé « effet d'observateur » s'applique au domaine de la politique commerciale. Ce concept fait référence aux changements que l'acte d'observation entraîne dans le phénomène observé. Pour un physicien, cela revient (par exemple) à déplacer très légèrement un objet lorsqu'on braque une lumière sur lui, les photons émis par la lampe agissant sur l'objet observé. Dans la sphère de la politique commerciale, cela pourrait signifier que les responsables politiques modifient leur action ou sont moins enclins à agir de telle ou telle façon lorsqu'ils savent que leurs actes seront scrutés de près.

C'est cela qui a inspiré M. Dunkel et d'autres au début des années 1980 quand ils ont proposé ce qui allait devenir le MEPC. C'est cette notion d'effet d'observateur qui leur a fait espérer que la pression des pairs et la publicité amèneraient les responsables politiques à réfléchir à deux fois avant d'imposer de nouvelles restrictions au commerce ou avant d'accorder de nouvelles subventions aux industries nationales. Les rapports d'examen des politiques commerciales ne sont pas assez fréquents pour avoir un véritable impact en temps de crise puisqu'ils sont établis au mieux tous les deux ans, mais les rapports de suivi inaugurés par M. Lamy en 2009 toujours publiés par l'OMC et ses partenaires paraissent plus régulièrement. Ils sont emblématiques d'une organisation internationale qui joue un rôle plus actif que celui qui était dévolu à son prédécesseur, le GATT, et dans laquelle ses Membres ont placé une plus grande confiance.

## Notes finales

---

- 1 Voir *Mémoire d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance*, GATT IBDD, S26/231-240, 28 novembre 1979.
- 2 Voir *Communication de la Communauté européenne*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/20, 22 mars 1988, page 2.
- 3 Voir *Communication des États-Unis*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/9, 23 juin 1987, page 2.
- 4 Il n'est pas possible d'identifier exactement la date du « début » d'Internet, dont les prémices remontent au début des années 1960, mais c'est entre 1993 et 1995 qu'Internet a cessé d'être un système fermé utilisé par les organismes gouvernementaux américains, pour devenir un instrument de communication mondial. Cela correspond précisément à la fin du Cycle d'Uruguay et au passage du GATT à l'OMC. Voir la chronologie à l'adresse : [www.zakon.org/robert/internet/timeline/](http://www.zakon.org/robert/internet/timeline/).
- 5 Cet accord s'intitule officiellement *Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*.
- 6 Voir Bacchetta (2012 : 33).
- 7 Voir le *Rapport du groupe de travail des obligations et procédures de notification*, document de l'OMC G/L/112, 7 octobre 1996, page 14.
- 8 Voir *Prescriptions en matière de notification prévues par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*, document de l'OMC G/SCM/W/546/Rev.3, 12 avril 2012, page 4.
- 9 Certains États membres de l'UE (comme les Pays-Bas) présentent régulièrement des notifications SPS et d'autres (comme la France) le font occasionnellement, mais bon nombre d'entre eux ne le font que rarement ou jamais.
- 10 Rédigée par Sally Jennings du Ministère de l'agriculture et des forêts de la Nouvelle-Zélande, avec des contributions du Secrétariat de l'OMC et du Département australien de l'agriculture et des forêts, Service de biosécurité, cette publication de l'OMC de 2011 est disponible à l'adresse : [http://www.wto.org/french/res\\_f/booksp\\_f/sps\\_procedure\\_manual\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/sps_procedure_manual_f.pdf).
- 11 Voir *Amélioration de la situation en ce qui concerne le respect des délais et le caractère exhaustif des notifications : « meilleures pratiques » suggérées par les Membres*, document de l'OMC G/AG/W/73/Rev.2, 6 septembre 2010.
- 12 Voir *Plan biennal d'assistance technique et de formation 2012-2013*, document de l'OMC WT/COMTD/W/180/ Rev.1, 3 février 2012, page 13.
- 13 Voir *Réunion à mi-parcours*, document du GATT MTN.TNC/11, 21 avril 1989.
- 14 Entretien de l'auteur avec M. Boonekamp, 24 septembre 2012.
- 15 Le mandat du groupe figure dans une proposition de financement du 11 octobre 1983 présentée par M. Dunkel à la Ford Foundation. La citation ci-dessus est extraite de l'annexe I, « *Background Notes for Use in Preparing the Study Group's Terms of Reference* », page 1.
- 16 *Ibid.*, page 8.
- 17 Voir *Recommandation du Conseil relative à la coopération entre pays Membres dans les domaines de conflit potentiel entre politique de la concurrence et politique commerciale*, document de l'OCDE C(86)65/FINAL, 23 octobre 1986.

- 18 Note du Secrétariat du GATT relative à la deuxième réunion du groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT (30 juin 1987), page 1. Les préoccupations de la Communauté européenne concernant le MEPC étaient également dues au fait qu'elle souhaitait faire en sorte que les examens du GATT soient « clairement axés sur les politiques et pratiques commerciales et leurs incidences sur le fonctionnement du système commercial multilatéral » car tout ce qui irait au-delà « soulèverait des problèmes, concernant notamment la compétence de la Commission et celle des États membres ». Paraphrase des observations faites par l'Ambassadeur de la Communauté européenne, M. Paul Tran, à la réunion du groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT, le 29 septembre 1987, dans une note du Secrétariat du GATT (6 octobre 1987), pages 1 et 2. La position de la CE a aussi été compliquée, dans les discussions ultérieures, par l'insistance du Japon pour que les politiques de chacun de ses États membres soient considérées séparément dans les examens.
- 19 *Ibid.*
- 20 Voir *Communication de l'Australie*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/1, 3 avril 1987.
- 21 Voir *Communication de la Suisse*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/7, 18 juin 1987.
- 22 Voir *Communication du Japon*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/8, 23 juin 1987.
- 23 Voir *Communication des États-Unis*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/9, 23 juin 1987.
- 24 Voir « *Foggy Outlook for FOGS?* », SUNS, 10 novembre 1987, à l'adresse : [www.sunsonline.org/trade/process/during/uruguay/fogs/11100087.htm](http://www.sunsonline.org/trade/process/during/uruguay/fogs/11100087.htm).
- 25 Voir « *Trade Policy Review Mechanism/Chairman's Discussion Paper* », 6 octobre 1987. Les numéros des paragraphes sont omis (il s'agit ici des paragraphes 3 et 5).
- 26 Les observations de M. Dunkel sont reprises dans une note du Secrétariat du GATT intitulée « *Strengthening Surveillance in GATT: Summary of internal discussion of 1 October 1987* », 7 octobre 1987, page 1.
- 27 *Ibid.*
- 28 Cette observation s'applique au paragraphe 4 de la version du 29 septembre (version examinée à la réunion du Secrétariat du 1er octobre) et de la version du 6 octobre, distribuée par M. Katz à ses collègues.
- 29 Note du Secrétariat du GATT, 19 octobre 1987, page 2. La note n'attribue pas ces points de vue à des pays particuliers.
- 30 « *Trade Policy review mechanism, Chairman's Discussion Paper, Revision* », 7 janvier 1988, page 2.
- 31 « *Trade Policy Review Mechanism, Chairman's Discussion Paper, Second Revision* », 12 février 1988, page 2.
- 32 Mémoire de John Croome au Directeur général, « *FOGS meeting 21-23 March* », 23 mars 1988, page 2.
- 33 « *Trade Policy Review Mechanism, Chairman's Discussion Paper, Third Revision* », 25 avril 1988, page 2.
- 34 « *Trade Policy Review Mechanism, Chairman's Discussion Paper, Fourth Revision* », 5 mai 1988, page 3.
- 35 Cité par Peter Tulloch, « *Confidential Note on Meeting of 24-28 October 1988* », 8 novembre 1988, page 2.
- 36 Secrétariat du GATT, « *Compendium of comments made in discussion of Chairman's discussion paper (second Revision) in formal and informal meetings in March 1988* », 27 avril 1988, page 4.
- 37 *Ibid.*, en italique dans l'original.

- 38 Mémorandum de Robin Davies au Directeur général, «*Surveillance/Format for Country Reports*», 6 octobre 1987, page 2.
- 39 Correspondance avec l'auteur.
- 40 La critique de Bown portait sur l'utilité potentielle de l'EPC pour détecter les mesures incompatibles avec les règles de l'OMC qui pourraient être mises en conformité par le biais du mécanisme de règlement des différends. Il a proposé de confier ce rôle à un organisme extérieur, qu'il a appelé Institut d'évaluation des engagements pris à l'OMC. Son rôle serait de surveiller activement le respect des règles de l'OMC et d'aider les pays en développement à plaider plus efficacement dans les procédures. Selon lui, il fallait «institutionnaliser l'essentiel du soutien économique, juridique et politique fourni avant la procédure pour les affaires potentielles» (Bown, 2009 : 230) afin de «remédier à la défaillance du marché en fournissant des renseignements sur les affaires potentielles que le secteur privé ne fournit pas».
- 41 À l'époque, Hong Kong n'était pas encore rattachée à la Chine.
- 42 Les examens de la Mongolie et des Tonga étaient prévus en 2013, mais, vu la difficulté de prévoir des réunions de l'OEPC en décembre 2013, celles-ci ont été reportées au début de 2014.
- 43 La base de données est consultable en ligne à l'adresse : <http://data.worldbank.org/data-catalog/temporary-trade-barriers-database>.
- 44 Le *Global Trade Alert* est un autre programme de suivi qui a vu le jour aussitôt après la crise financière et l'engagement de statu quo du G-20. Cette base de données, créée à l'initiative du *Centre for Economic Policy Research*, est financée par la Banque mondiale et des donateurs du Canada, d'Allemagne et du Royaume-Uni. Elle permet de rechercher des mesures en fonction de plusieurs critères, tels que la juridiction d'application, la juridiction affectée, les secteurs concernés ou le type de mesures. Elle peut être consultée à l'adresse : [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org).
- 45 Voir la Déclaration du sommet sur les marchés financiers et l'économie mondiale, 15 novembre 2008, pages 4 et 5.
- 46 Rapport du Président du Comité des négociations commerciales, [www.wto.org/english/news\\_e/news08\\_e/tnc\\_chair\\_report\\_oct08\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/tnc_chair_report_oct08_e.htm).
- 47 Observations consultables à l'adresse : [http://www.wto.org/french/news\\_f/news09\\_f/tpr\\_09feb09\\_f.htm](http://www.wto.org/french/news_f/news09_f/tpr_09feb09_f.htm).
- 48 Voir *Sommet de Londres : Déclaration des chefs d'État et de gouvernement*, 2 avril 2009, page 7.
- 49 Voir OCDE/CNUCED/OMC, *Report on G20 Trade and Investment Measures*, 14 septembre 2009, préface.
- 50 Le premier rapport avait un format différent et n'a jamais été rendu public. Le deuxième rapport et les suivants sont disponibles à l'adresse : [http://www.wto.org/french/news\\_f/archive\\_f/trdev\\_arc\\_f.htm](http://www.wto.org/french/news_f/archive_f/trdev_arc_f.htm).



# Partie IV

## Négociations

---

Chapitre 9	Modalités, formules et modes	317
Chapitre 10	Les négociations à l'OMC en dehors du Cycle de Doha	349
Chapitre 11	Le lancement : de Singapour à Doha en passant par Seattle	391
Chapitre 12	Le déroulement du Cycle de Doha	435
Chapitre 13	Discrimination et préférences	489





# 9 Modalités, formules et modes

Les géomètres qui ne sont que géomètres ont donc l'esprit droit, mais pourvu qu'on leur explique bien toutes choses par définitions et principes ; autrement ils sont faux et insupportables, car ils ne sont droits que sur les principes bien éclaircis.

Blaise Pascal  
*Pensées* (1660)  
Classiques Garnier

## Introduction

La conduite des négociations commerciales à l'OMC est caractérisée à la fois par la continuité et le changement par rapport à la période du GATT, mais même les deux principaux éléments sur lesquels il y a continuité sont remis en cause. L'un est l'organisation de cycles pluriannuels portant sur de multiples questions comme principe structurant des négociations, qui a été la règle générale pendant toute la période du GATT. L'autre est le principe du regroupement des questions en un engagement unique, innovation lancée lors du dernier cycle (Uruguay) de la période du GATT. Les Membres ont réaffirmé ces deux principes lors du lancement du Cycle de Doha en 2001, mais après plus de dix ans de négociations erratiques, ceux-ci sont de plus en plus remis en question. Certains sujets ont été traités en dehors du cycle, comme on le verra au chapitre 10, et les notions de cycles et d'engagement unique font l'objet de critiques de la part des analystes et de certains praticiens.

Un autre élément de continuité par rapport à la fin de la période du GATT est l'accent mis sur l'utilisation de formules comme principale modalité de négociation sur l'accès aux marchés. Il s'agit d'équations qui semblent en apparence mathématiquement objectives mais qui sont en fait le produit d'un processus de calcul et de négociation très subjectif. C'est dans la conception de ces formules et des exemptions et autres flexibilités qui les modifient et les complètent que les négociateurs modernes ressemblent le plus aux mercantilistes qu'ils étaient censés remplacer. Même le vocabulaire des négociateurs a des accents du mercantilisme qui dominait la politique commerciale au XVII<sup>e</sup> siècle de Pascal, où le commerce était considéré comme le complément économique de la guerre : les pays ont des intérêts offensifs (améliorer leur accès aux marchés de leurs partenaires commerciaux) et des intérêts défensifs (maintenir des barrières pour assurer la protection de leurs propres marchés demandée par les secteurs d'activité concernés). Le seul

changement important par rapport à l'époque mercantiliste est que l'accent est mis non plus sur les résultats mais sur les opportunités. Alors que le but du mercantilisme était de réaliser un excédent commercial en encourageant les exportations et en restreignant les importations, l'objectif des pays dans les négociations tarifaires modernes est d'obtenir de leurs partenaires qu'ils réduisent le plus possible leurs barrières commerciales tout en réduisant le moins possible leurs propres obstacles. Mais cette distinction s'estompe si l'on s'attend à ce que l'évolution des opportunités conduise à une évolution des résultats. Et elle disparaît pratiquement si les pays se fient aux prévisions économétriques qui indiquent les résultats qu'une formule peut donner pour ce qui est des échanges, de l'emploi et de la croissance économique.

La principale différence par rapport à la période du GATT réside dans le fait que de nouvelles questions sont abordées dans les négociations, notamment l'accès aux marchés pour les services et les restrictions des subventions à la production agricole. Ces deux questions ont été introduites dans le Cycle d'Uruguay, et bien que celui-ci n'ait guère abouti à une libéralisation effective dans ces domaines, il a jeté les bases de l'architecture qui permettra aux pays de le faire dans l'avenir. Les négociations sur le commerce des services sont menées sur la base de demandes et d'offres, approche analogue à celle des négociations tarifaires, mais adaptée pour tenir compte de la diversité des moyens par lesquels un service peut être fourni. Les négociations sur les subventions à la production agricole sont fondées sur des formules, mais leurs résultats ne sont généralement pas « contraignants » (au sens où les économistes l'entendent) et, plus encore que les négociations tarifaires, elles laissent aux pays une certaine latitude pour décider de la façon dont ils mettront en œuvre leurs engagements. Alors que les engagements tarifaires sont pris au niveau des produits, dans le Cycle d'Uruguay, les engagements concernant les subventions à la production ont été pris au niveau sectoriel et ils laissent une marge de manœuvre considérable dans l'allocation des subventions à tel ou tel produit.

Le présent chapitre est moins un exposé historique qu'une introduction aux chapitres suivants, décrivant la façon dont les négociations commerciales sont effectivement menées et les controverses sur la manière dont elles sont structurées. Comme l'analyse précédente sur la diplomatie des coalitions, il vise à expliquer sur quels éléments reposent les négociations avant d'évoquer le lancement et la conduite effective du Cycle de Doha et d'autres initiatives prises dans le cadre de l'OMC.

## **Conduite des négociations : cycles ou initiatives séparées**

La pratique des cycles de négociations est apparue au tout début de la période du GATT, mais les négociations auraient pu être organisées autrement. Lors des consultations anglo-américaines pendant la Seconde Guerre mondiale, le Royaume-Uni avait recommandé que les futures négociations commerciales soient menées bilatéralement et que les accords en résultant soient multilatéralisés par l'application du principe universel de la nation la plus

favorisée (NPF). Cette approche devait généraliser la méthode employée par la Grande-Bretagne et les autres pays européens pour négocier une série de traités bilatéraux dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Mais les représentants des États-Unis étaient plus favorables à des négociations multilatérales et ont maintenu cette position dans les pourparlers qui ont abouti au GATT et à la Charte de l'Organisation internationale du commerce (OIC). En un sens, la proposition du Royaume-Uni a quand même prévalu durant des décennies, dans la mesure où, dans les premiers cycles de négociations tarifaires du GATT, l'échange de demandes et d'offres se faisait simultanément mais essentiellement au niveau bilatéral.

La conduite des cycles et leur logique sous-jacente ont sensiblement évolué quand le périmètre des négociations a dépassé les droits de douane et les autres mesures à la frontière. Lorsqu'il n'y a qu'une grande question sur la table, les concessions possibles sont circonscrites à ce sujet, mais quand plusieurs questions sont en jeu, il est possible d'échanger des concessions entre ces questions. Par exemple, une négociation séparée sur la protection des droits de la propriété intellectuelle peut ne pas avancer, et une autre peut être bloquée si elle porte uniquement sur l'accès aux marchés pour les textiles et les vêtements, mais, si ces deux sujets sont réunis, des progrès bien plus importants peuvent être faits. C'est ce qui s'est produit dans le Cycle d'Uruguay, où l'introduction en dix ans d'une meilleure protection de la propriété intellectuelle (demandée par les pays développés) a été acceptée en échange de l'élimination sur dix ans de la protection pour les textiles et les vêtements (demandée par les pays en développement).

Sir Leon Brittan avait en vue le même objectif lorsqu'il a commencé à soutenir l'idée d'un nouveau cycle au début de la période de l'OMC. « Que ce soit vrai ou non », a-t-il dit plus tard, « si l'on voulait dix choses, et non pas deux, on avait plus de chances [en négociant de cette façon] de pouvoir dire « j'en ai obtenu quatre ». Ce n'était pas plus compliqué que cela ». <sup>1</sup> Ni lui ni la plupart des autres négociateurs ne pouvaient imaginer, au début de l'ère de l'OMC, que ce qui avait si bien fonctionné dans le dernier cycle pourrait poser des problèmes dans un nouveau cycle. Mais avec cette sagesse infaillible qui ne s'acquiert qu'avec le recul, on voit aujourd'hui qu'il y avait alors au moins quelques signes que les cycles n'étaient pas nécessairement le seul ni le meilleur moyen d'organiser les négociations.

### *Critique des cycles*

Le problème apparu dès la fin de la période du GATT est que les cycles étaient de plus en plus longs. Les cinq premiers de la période n'ont jamais duré plus d'un an (à peine plus de sept mois en moyenne). Ensuite, les négociations ont pris beaucoup plus de temps : 37 mois pour les Négociations Kennedy (1962-1967) ; 74 mois, soit exactement 2 fois plus, pour le Tokyo Round (1972-1979) ; et 87 mois pour le Cycle d'Uruguay (1986-1994), c'est-à-dire 1 an de plus que son prédécesseur. L'allongement des cycles affecte non seulement le rythme de la libéralisation au niveau multilatéral, mais aussi la disposition des pays à l'appliquer unilatéralement ou bilatéralement. D'une part, un pays sera probablement moins disposé à entreprendre une libéralisation autonome juste avant ou pendant un cycle car cela pourrait être perçu comme une forme de désarmement unilatéral pour lequel il ne recevrait aucun

crédit dans les négociations. D'autre part, au cours d'un cycle apparemment interminable, les responsables politiques peuvent être poussés de plus en plus à répondre à la demande de libéralisation en engageant des négociations parallèles aux niveaux bilatéral, régional ou plurilatéral. Les cycles trop longs risquent ainsi non seulement de retarder la libéralisation sur une base NPF mais aussi d'inciter les pays à choisir des options plus discriminatoires qui, une fois en place, dissuadent un peu plus de conclure un cycle qui réduirait les marges de préférence dont ils bénéficient dans le cadre de leurs nouveaux accords de libre-échange (ALE).

Plusieurs auteurs trouvent encore d'autres défauts dans les cycles. Selon Barfield (2001 : 39), cette approche « pose de nombreux problèmes », car les cycles « sont peu fréquents » et « l'ensemble des résultats négociés à l'issue des cycles commerciaux contient nécessairement de nombreuses lacunes et des ambiguïtés, voire des contradictions ». Ou bien, comme l'a dit Dadush (2009b : 5-6), « l'expérience montre sans conteste qu'un bon moyen *de ne pas* [arriver à des règles applicables] est d'avoir une longue série de négociations de grande portée ». Un bon connaisseur de l'OMC a même dit que « le monde du commerce international [était] devenu trop complexe pour les « cycles » traditionnels » (Harbinson, 2009 : 20), et qu'il faudrait « trouver de nouveaux paradigmes ». Selon lui :

« Une piste à explorer serait celle d'une négociation permanente, de portée non générale et gérable, les sujets abordés étant liés entre eux d'une manière moins formelle que dans le format dépassé du « cycle ». Des équilibres informels devraient apparaître, et de nouveaux sujets s'ajouteraient à l'ordre du jour à mesure que les autres sont traités. Les progrès devraient être progressifs. Les besoins des économies qui sont à des niveaux de développement différents devraient être pris en compte. Il faudrait envisager une « géométrie variable », des discussions plurilatérales et la recherche d'une « masse critique ». Les Membres de l'OMC devraient s'efforcer de concilier les différents points de vue et les différents rythmes tout en maintenant l'intégrité globale du système. »

Il existe de nombreux exemples de négociations menées en dehors d'un cycle et qui ont abouti à des accords séparés. Comme on le verra au chapitre 10, les accords conclus pendant la période du « programme incorporé », c'est-à-dire entre la création de l'OMC et le lancement du Cycle de Doha, ont tous été négociés sur la base d'une masse critique. Ces instruments traitaient de questions aussi diverses que les droits de douane sur les produits des technologies de l'information et l'alcool, et la réglementation des services financiers et des services de télécommunications de base. Aucun d'eux ne devait faire partie rétroactivement de l'engagement unique. Ils ont été appliqués sur une base NPF, mais aucun Membre n'a été tenu de les adopter.

Renoncer aux cycles serait une mesure radicale. Une autre option moins brutale serait de compter davantage sur la « récolte précoce » dans un cycle, c'est-à-dire sur l'adoption (provisoire ou définitive) d'accords sur les questions qui peuvent être réglées avant les

autres. Plusieurs éléments du Cycle d'Uruguay ont été traités de cette façon, notamment la réforme intérimaire de la procédure de règlement des différends (voir le chapitre 7) et le mécanisme d'examen des politiques commerciales (voir le chapitre 8). Le paragraphe 47 de la Déclaration ministérielle de Doha de 2001 disposait que, hormis les questions relatives au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, « la conduite et la conclusion des négociations ainsi que l'entrée en vigueur de leurs résultats seront considérées comme des parties d'un engagement unique ». Il stipulait cependant que « les accords conclus dans les premières phases des négociations pourront être mis en œuvre à titre provisoire ou définitif » et que ceux-ci « seront pris en compte dans l'établissement du bilan global des négociations ».

Les cycles et l'engagement unique sont défendus principalement par les pays ou les groupes d'intérêts à l'intérieur des pays, qui estiment que les objectifs offensifs qu'ils poursuivent se heurtent à une vive résistance et que le seul moyen d'obtenir satisfaction de la part d'autres pays est de grouper les engagements dans un panier plus large. Toutefois, l'attachement de tel ou tel groupe à certaines stratégies de négociation peut être purement circonstanciel et peut varier en fonction de l'évolution de l'environnement économique et politique.

### **Comment les accords sont-ils structurés : engagement unique ou pactes séparés**

Pour déterminer la structure d'une négociation, il faut répondre à deux questions fondamentales. Premièrement, portera-t-elle sur une seule question ou sur plusieurs ? Deuxièmement, si elle porte sur plusieurs questions, comment les différents éléments seront-ils reliés entre eux ? Les réponses à ces questions peuvent être présentées dans une matrice à deux entrées (voir le tableau 9.1), bien qu'en fait seules trois options puissent être jugées pratiques. Les trois ont été appliquées à plusieurs reprises durant les périodes du GATT et de l'OMC. Le passage d'une approche à l'autre s'est fait en trois temps : les Négociations Kennedy et le Tokyo Round ont introduit de nouvelles questions mais les pays étaient libres de décider de signer ou non les accords en résultant ; le Cycle d'Uruguay était basé sur un engagement unique au sens fort du terme (comme on le verra plus loin) ; et dans l'intervalle entre le Cycle d'Uruguay et le Cycle de Doha, un certain nombre d'accords séparés ont été négociés et conclus entre une « masse critique » de pays, mais leurs avantages ont été étendus sur une base NPF à l'ensemble des Membres de l'OMC. Le Cycle de Doha devait revenir au modèle du Cycle d'Uruguay. La seule des quatre variantes possibles qui n'a jamais été essayée consisterait à rendre obligatoire, dans l'engagement unique, la conclusion ultérieure d'accords distincts. Pour cela, il faudrait obliger tous les Membres à adopter tous les nouveaux accords dès leur conclusion, même s'ils y voient des objections, ce qui ne pourrait se faire que si l'OMC renonçait à la règle de la prise des décisions par consensus et au principe de souveraineté.<sup>2</sup> Il est inconcevable que l'OMC s'engage dans cette voie, mais chacune des trois autres options reste valable, en théorie du moins.

**Tableau 9.1. Négociation des accords commerciaux – taxinomie des approches**

	Négociations séparées	Cycles portant sur plusieurs questions
<b>Accords séparés</b>	Cette approche a été suivie entre les Cycles d'Uruguay et de Doha, quand plusieurs négociations ont été menées séparément sur la base d'une « masse critique », les concessions étant appliquées sur une base NPF à tous les Membres de l'OMC.	Les parties contractantes pouvaient choisir parmi les codes négociés lors des Négociations Kennedy et du Tokyo Round. Une autre distinction peut être faite ici entre les accords plurilatéraux et ceux dont les avantages s'appliquent sur une base NPF.
<b>Engagement unique</b>	En théorie seulement : si tous les Membres étaient tenus d'adopter tous les nouveaux accords, il faudrait savoir comment traiter les pays qui ne les adoptent pas ou ne les appliquent pas (éventuellement, exclusion de l'OMC).	Le Cycle d'Uruguay a été mené sur la base d'un engagement unique, tout comme le Cycle de Doha ; tous les Membres adoptent tous les nouveaux accords.

*Note :* L'engagement unique tel qu'il est présenté ici est pris au sens le plus strict du terme (tous les Membres sont tenus d'adopter tous les accords issus de la négociation) et non au sens restreint (rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu).

### *L'engagement unique*

L'expression « engagement unique » est l'une des nombreuses expressions utilisées à l'OMC qui peuvent prendre un sens différent selon le contexte. On peut distinguer le sens originel, qui désigne la façon dont les négociations sont menées, et le sens plus récent, et plus fort, qui définit la façon dont les résultats des négociations sont groupés et adoptés.

Les cycles portant sur une série de questions ont presque toujours été menés selon le principe de l'engagement unique au sens originel de l'expression, c'est-à-dire qu'aucune partie de l'ensemble final n'est définitivement réglée tant que les négociations sur tous les autres éléments ne sont pas achevées. Le principe selon lequel « rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu » est une forme de ce que les théoriciens des négociations appellent une stratégie de séquençage. Celle-ci doit être distinguée des autres stratégies possibles, comme la stratégie du gradualisme, dans laquelle le médiateur tente de faire avancer les parties des questions simples vers les questions plus complexes ; la stratégie du bloc de pierre, dans laquelle les questions les plus difficiles sont traitées en premier ; et l'approche de l'accord de principe, dans laquelle un accord de portée générale est recherché au début du processus, afin que les détails puissent être précisés à un stade ultérieur.<sup>3</sup> Chacune de ces stratégies a ses avantages et ses inconvénients. La première, et en particulier, l'expression « rien n'est convenu ... » est employée dans de nombreux contextes de négociation différents. Cela a été le cas, par exemple dans les négociations de Copenhague sur le changement climatique, dans le processus de paix entre les Palestiniens et les Israéliens et dans les discussions du Sénat des États-Unis sur les dispositions du droit du travail.

D'abord lors du Tokyo Round puis lors du Cycle d'Uruguay, il y a eu deux innovations majeures destinées à assurer plus de cohérence dans l'adoption et l'application des règles. Lors du Tokyo Round, l'innovation a consisté en l'adoption aux États-Unis de la procédure

accélérée pour l'approbation des accords commerciaux. Comme on l'a vu plus en détail au chapitre 6, il s'agit d'une série de procédures internes qui permettent au Congrès des États-Unis d'approuver rapidement certains accords commerciaux. Au-delà des considérations de politique commerciale des États-Unis, la procédure accélérée est importante pour deux raisons. D'une part, elle rassure les pays qui sans cela pourraient hésiter à négocier avec les États-Unis à l'OMC ou ailleurs. Et d'autre part, elle a un effet de démonstration, en donnant l'assurance non seulement que le législatif américain envisagera rapidement la ratification des divers accords émanant d'un cycle mais aussi qu'il les acceptera ou les rejettera en bloc – à la différence de ce qui s'était passé lors des Négociations Kennedy quand le Congrès des États-Unis a rejeté deux des codes (sur les mesures antidumping et sur l'évaluation en douane) qui lui avaient été soumis par l'administration Johnson. Cet aspect de la procédure accélérée a ensuite été multilatéralisé sous la forme de l'engagement unique du Cycle d'Uruguay, avant tout parce que, dans les années 1980, les États-Unis et d'autres pays développés considéraient que les pays en développement profitaient des avantages du système commercial multilatéral sans en assumer suffisamment les contraintes. La meilleure façon d'y remédier était de considérer tous les accords issus d'un cycle comme un tout indivisible.

Le principal avantage de cette version plus stricte de l'engagement unique est que le regroupement des accords en un tout peut faciliter l'échange de concessions sur différentes questions. Cela est vrai en particulier lorsque plusieurs parties à la négociation ont des vues très divergentes sur les risques et les possibilités que peuvent comporter des accords, mais mettent plus l'accent sur les secondes. C'est ainsi que lors du Cycle d'Uruguay, l'engagement unique a permis de renforcer la confiance en donnant plus de crédibilité aux engagements. Cela a permis de produire un ensemble de résultats unifiés répondant à la fois aux demandes des pays développés concernant les nouvelles questions, aux demandes des pays en développement qui souhaitaient le démantèlement des obstacles non tarifaires visant les produits pour lesquels ils avaient un important avantage comparatif, et aux demandes du Groupe de Cairns concernant la réforme du commerce des produits agricoles.

Les premières analyses de l'expérience du Cycle d'Uruguay étaient très favorables, certains commentateurs suggérant même que l'engagement unique devait devenir un élément permanent du système. « Regrouper les avantages en un tout est une démarche prometteuse », selon Siebert (2000 : 158), « pour faire accepter un cadre institutionnel international lorsqu'un accord [sur des questions distinctes] ne peut être obtenu ». Un ancien diplomate canadien a affirmé avec force : « l'OMC doit nécessairement être vue comme un engagement unique » car « aucun autre mécanisme ne peut assurer une agrégation adéquate des questions et des participants, avec un dispositif contraignant pour faire en sorte qu'à un moment donné, les pays, grands et petits, acceptent ce qui est offert de mieux » (Wolfe, 1996 : 696-697). Krueger (1998a : 495-406) a soutenu que les négociations point par point ne sont pas souhaitables non seulement parce que « les responsables politiques risquent de ne pas pouvoir conclure des accords « intersectoriels » ..., mais aussi parce que « le soutien politique en faveur de la libéralisation du commerce peut faiblir » si les négociations se limitent à des domaines dans lesquels seuls quelques pays ont des intérêts à l'exportation.



L'engagement unique ne semble pas avoir eu le même effet salutaire dans le cadre du Cycle de Doha. L'intérêt de cette approche dépend peut-être des circonstances et varie selon que les négociateurs ont des ambitions élevées ou des positions défensives. Lors du Cycle d'Uruguay, le sentiment largement partagé était que la poursuite d'intérêts offensifs devait l'emporter sur la sauvegarde des intérêts défensifs, et là, l'engagement unique a permis de gagner sur trois tableaux : il a fait progresser la libéralisation en encourageant la conclusion d'accords à la fois larges et profonds ; il a assuré plus d'équité en réduisant la possibilité de profiter des avantages sans contrepartie ; et il a promu la transparence en permettant aux pays de bien comprendre quels accords ils devaient adopter. Mais dans le Cycle de Doha, ces aspects positifs semblent plus douteux. Certains analystes vont même jusqu'à dire que non seulement l'engagement unique n'est pas la solution, mais c'est peut-être l'un des problèmes. Si chaque pays sait qu'il doit adhérer à chaque accord, il peut porter plus d'attention à ses intérêts défensifs qu'à ses intérêts offensifs. D'après VanGrasstek et Sauvé (2006 : 858), « au lieu d'encourager les accords audacieux en amenant chaque pays à se concentrer sur les parties de l'ensemble qui l'intéresse le plus, l'engagement unique peut inciter les pays à se focaliser sur ce qu'ils craignent le plus ». Cela peut conduire à une dilution des accords, mais cela peut aussi dissuader les pays d'aller jusqu'au bout du processus s'ils s'attendent à ce qu'il produise certains accords indésirables qu'ils pourraient être contraints d'adopter.

Selon un négociateur de Singapour, l'utilité de l'engagement unique dépend en partie du nombre de pays en présence. Dans le Cycle d'Uruguay, « il était tout à fait logique d'examiner les questions à l'ordre du jour de manière globale », mais dans le Cycle de Doha, avec l'élargissement de l'OMC, « cette approche n'a fait qu'aggraver les choses en permettant que le processus de négociation soit pris en otage par les Membres qui ne souhaitent pas libéraliser ou qui ne voulaient le faire que s'ils pouvaient obtenir une concession dans un autre domaine » (Menon, 2011 : 96). Nombre de commissions et d'auteurs ont formulé des recommandations concernant l'engagement unique. La Commission Warwick et le Rapport Sutherland ont abordé le sujet avec une certaine prudence. La première ne s'est pas prononcée en faveur du remplacement pur et simple de l'engagement unique par une approche fondée sur une masse critique, mais elle a suggéré plutôt sept points à prendre en considération pour décider si un accord devait être négocié sur cette base. L'un des points les plus importants était que les avantages devraient être étendus à tous les Membres, la Commission rejetant ainsi explicitement le retour au principe de réciprocité qui avait présidé à l'adoption des codes.

### ***Accords facultatifs : accords plurilatéraux, masse critique et « récolte précoce »***

À la différence d'expressions telles que « masse critique » ou « géométrie variable », le terme « plurilatéral » a un statut formel à l'OMC. Bien qu'il ne soit pas expressément défini, il désigne les accords figurant à l'Annexe 4 de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, qui sont officiellement dénommés « accords plurilatéraux ». Deux d'entre eux sont toujours en vigueur (l'Accord sur les marchés publics et l'Accord sur le commerce des

aéronefs civils) et les deux autres ont été abrogés en 1997 (l'Accord international sur le secteur laitier et l'Accord international sur la viande bovine). Hormis le sens particulier qui lui est donné dans le droit de l'OMC, le terme « plurilatéral » est souvent employé pour désigner des accords conclus dans le cadre de l'OMC ou en dehors, qui sont plus que des accords bilatéraux sans avoir une dimension mondiale. Le Partenariat transpacifique, par exemple, est censé être un accord commercial *régional* plurilatéral, mais ce ne serait pas un accord plurilatéral au sens de l'OMC. Quand ce terme est employé, on ne sait jamais très bien s'il désigne la façon dont un accord est négocié, le nombre de pays qui vont l'adopter, ou les deux à la fois.

En ce qui concerne les trois principaux accords facultatifs, les Membres de l'OMC se répartissent en trois catégories : la moitié n'en ont signé aucun ; la plupart des autres en ont adopté quelques-uns ; et une poignée les a tous adoptés. Outre les deux accords plurilatéraux encore en vigueur, il faut mentionner ici l'Accord sur les technologies de l'information (ATI). L'ATI ne fait pas partie des accords plurilatéraux<sup>4</sup>, mais il a en commun avec eux d'être fondé sur la notion de masse critique et de ne pas faire partie de l'engagement unique. Comme le montre l'appendice 9.1, en 2012, seulement 34 des 158 Membres de l'OMC (21,5 %) étaient parties à l'Accord sur le commerce des aéronefs civils, à l'Accord sur les marchés publics et à l'ATI, l'Union européenne et ses 27 États membres représentant la grande majorité de ces cas exceptionnels. Par contre, 80 Membres (50,6 %) n'ont adhéré qu'au minimum requis par l'engagement unique et n'ont signé aucun des accords plurilatéraux. Les 43 pays restants (27,2 % des Membres) ont adhéré à 1 ou 2 des 3 accords facultatifs. En fonction de ce que chacun attend du système, ces chiffres peuvent être interprétés de manière pessimiste (en notant que les Membres souscrivent rarement à des engagements qui ne sont pas obligatoires) ou de manière optimiste (les Membres de l'OMC ont une grande tolérance pour le libre choix dans l'acceptation des engagements).

La question qui se pose alors est de savoir si le système dans son ensemble serait amélioré si l'on revenait aux accords plurilatéraux et aux accords fondés sur la masse critique, de préférence aux cycles de grande portée et à l'engagement unique. Le Rapport Sutherland a abordé cette question avec prudence. Au lieu de proposer une réforme précise, il suggère ce qui suit :

Des approches plurilatérales possibles pour les négociations à l'OMC devraient être réexaminées – en dehors du cadre du Cycle de Doha. Les problèmes [identifiés dans le rapport] 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 (Rapport Sutherland, 2004 : 68-69).

Cet organe consultatif a également estimé que « 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 ». (*Ibid.* : 69).

D'autres auteurs ont demandé, de façon plus directe, un retour au plurilatéralisme ou à l'approche de la masse critique. Low (2009 : 12) a préconisé cette approche parce qu'elle permet « une différenciation plus efficace des niveaux des droits et d'obligations au sein d'un ensemble d'économies très diverses » et « permet d'assurer une plus grande efficacité à un coût moindre dans les négociations multilatérales sur les règles commerciales, voire sur les accords sectoriels relatifs à l'accès aux marchés ». Parmi les autres auteurs qui ont apporté leur soutien à une approche plurilatérale de préférence à un engagement unique strict, il y a d'anciens négociateurs comme Stoler (2008), d'anciens fonctionnaires internationaux comme Dadush (2009b) et des journalistes comme Blustein (2009). L'engagement unique a néanmoins les faveurs des pays *demandeurs* qui pensent qu'il leur serait difficile ou impossible d'obtenir un soutien pour leur proposition si la question était traitée séparément. Il peut aussi intéresser, de façon cynique, les pays qui ne veulent pas d'un accord et qui comptent sur l'engagement unique pour créer l'impasse souhaitée. Par contre, cette approche n'est guère intéressante pour ceux qui pensent qu'un accord sur la question qu'il privilégient pourrait être obtenu plus rapidement s'il n'était pas lié à un résultat plus large. Il se peut donc que les positions sur ce point relèvent plus d'une tactique à court terme que d'une stratégie systématique.

La « récolte précoce » est en quelque sorte un compromis entre l'engagement unique et l'approche plurilatérale. Elle permet de mettre temporairement certaines négociations en marge du cycle, et de les faire aboutir à un résultat qui prendra effet avant que les autres questions soient réglées. Toutefois, une fois que le reste des négociations est achevé, ce résultat « précoce » est intégré dans le paquet final. On peut cependant se demander si la dynamique d'un cycle permettrait une récolte précoce pour des questions qui intéressent certains Membres plus que d'autres. Si un Membre ou un groupe de Membres attache une réelle importance à un accord X qui n'a pas rencontré jusque-là une réelle résistance de la part des autres Membres, le seul fait de manifester un intérêt pour cet accord risque de susciter une résistance. Et cela peut en inciter d'autres à utiliser l'approbation de l'accord pour obtenir quelque chose en retour. C'est peut-être la raison pour laquelle la pratique de la « récolte précoce » a été limitée jusqu'ici à des accords de nature systémique, qui ne profitent pas à des secteurs ou à des Membres particuliers. Dans le cas du Cycle d'Uruguay, les seuls points sur lesquels il a pu y avoir une « récolte précoce » étaient le fonctionnement du système du GATT et le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Il en est allé de même à la Conférence ministérielle de Seattle, avec l'accord sur la création du Centre consultatif sur la législation de l'OMC, qui fournit une assistance juridique aux pays en développement dans les procédures de règlement des différends (voir le chapitre 7) ; et encore, ce résultat semble avoir été obtenu parallèlement aux négociations à l'OMC, au lieu d'être un produit direct de ces négociations.

## **Conduite des négociations tarifaires : processus de demandes et d'offres et formules**

Le principe de l'engagement unique ne signifie pas que les pays prennent des engagements uniformes. Chaque Membre établit séparément la liste d'engagements spécifiques

concernant non seulement les droits de douane sur les marchandises (produits agricoles et non agricoles) et les mesures plus complexes affectant le commerce des services, mais aussi d'autres domaines quantifiables comme les subventions à l'agriculture. La liste d'engagements d'un pays peut donner des indications très précises, comme un droit consolidé de 5% sur les automobiles (parmi des milliers de concessions spécifiques analogues), l'engagement de ne pas imposer de restrictions aux banques étrangères (parmi des douzaines de concessions spécifiques relatives aux services), un plafond de 10 milliards de dollars pour les subventions à la production agricole, etc. Dans la mesure où les engagements spécifiques sont inscrits dans des listes qui sont le fruit de négociations donnant-donnant, les négociations à l'OMC comportent nécessairement un élément de masse critique. En d'autres termes, si tous les Membres sont obligés de signer l'ensemble des accords sur la base de l'engagement unique, les engagements spécifiques qu'ils prennent sont issus d'un processus qui n'exige pas que tous aient des obligations identiques. Certains pays en développement sont invités à accorder une réciprocité qui ne soit pas totale (avec peut-être un écart plus grand entre leurs taux consolidés et leurs taux appliqués), tandis que d'autres sont totalement dispensés de prendre des engagements en matière de consolidation. Le résultat final sera fondé, en principe, sur l'engagement unique, mais en pratique, il aura davantage un caractère plurilatéral.

Les négociations tarifaires peuvent être structurées de différentes façons. Les principales questions sont de savoir si elles visent simplement à réduire les droits de douane ou à les éliminer complètement, si les réductions seront plus ou moins importantes pour certains produits ou certains secteurs, et si les pays développés et les pays en développement devront abaisser leurs droits dans la même proportion. Mais, quelles que soient les réponses à ces questions subsidiaires, la question la plus structurante est celle de savoir si la négociation consistera principalement en l'échange bilatéral de demandes et d'offres ou si elle sera fondée sur l'application de formules (dont les résultats pourront ensuite être ajustés par voie de négociation).

Non seulement les pays doivent décider quoi réduire et de combien, mais aussi ils doivent déterminer le rythme auquel les réductions seront effectuées. Il est rare qu'elles prennent effet dès l'entrée en vigueur de l'accord, et leur échelonnement dans le temps est une pratique courante. Adam Smith lui-même en a reconnu la nécessité, notant que, lorsque la protection de certains produits est levée, « l'humanité peut exiger que la liberté du commerce ne soit rétablie que par des gradations un peu lentes ... », de crainte que « le marché intérieur [ne] fût inondé aussitôt de marchandises étrangères à plus bas prix, tellement que plusieurs milliers de nos concitoyens se trouveraient tous à la fois privés de leur occupation ordinaire et dépourvus de tout moyen de subsistance ».<sup>5</sup> En général, les réductions s'échelonnent sur une période de dix ans, comme ce fut le cas dans le Cycle d'Uruguay, mais cette période peut être plus courte ou plus longue pour certains produits. Bien souvent, la liste d'engagements prévoit des réductions annuelles égales sur l'ensemble de la période, mais elle peut aussi préciser que, pour certains produits, la réduction se fera en totalité dès l'entrée en vigueur de l'accord et que, pour d'autres, elle interviendra beaucoup plus tard ou même en une seule fois à la fin de la période.

### *Taux consolidés, taux appliqués et « dilution »*

Un point qui est souvent mal compris par ceux qui ne sont pas initiés aux arcanes des négociations commerciales est que les engagements concernent généralement non pas les droits de douane *appliqués* (effectivement perçus sur les importations) mais les droits *consolidés* (c'est-à-dire le taux maximum pouvant être imposé). Autrement dit, les négociations portent non pas sur la définition précise de ce que seront les politiques des pays mais sur la fourchette à l'intérieur de laquelle elles pourront être définies. Le seul cas où le taux appliqué doit, par définition, être égal au taux consolidé, c'est quand ce dernier est fixé à zéro ; tout autre chiffre laisse au moins une petite marge de manœuvre. Certains pays peuvent décider que leurs taux appliqués seront égaux au taux consolidé, mais d'autres utiliseront cette marge de manœuvre en fixant la plupart ou la totalité des taux appliqués à un niveau inférieur au taux consolidé. La différence entre le taux consolidé et le taux appliqué est ce que l'on appelle généralement la « dilution » du tarif (par exemple, si un pays a un taux consolidé de 25 % mais applique un taux de 10 %, l'écart est de 15 points de pourcentage).

Les droits de douane d'un pays ne sont pas forcément tous consolidés. Les pays qui accèdent à l'OMC sont tenus de consolider l'intégralité de leur tarif douanier, mais la plupart des Membres en place ont au moins quelques lignes tarifaires non consolidées. Quand le taux sur un produit donné n'est pas consolidé, le pays est en droit d'imposer le taux qu'il souhaite. Par exemple, le taux appliqué par les États-Unis sur le pétrole brut est très faible (pas plus de 5,25 ou 10,5 cents par baril, selon la qualité), mais ce taux n'est pas consolidé dans le cadre de l'OMC. Cela signifie que les États-Unis pourraient un jour imposer une surtaxe importante sur les importations de pétrole, pour diverses raisons de politique énergétique, environnementale, budgétaire ou étrangère. En général, les pays développés n'ont qu'un petit nombre de lignes tarifaires non consolidées, alors que les pays en développement en ont souvent beaucoup.

Les négociations tarifaires à l'OMC sont généralement basées sur le taux consolidé. En fonction de l'importance de la « dilution » dans les consolidations d'un pays, les engagements qui semblent substantiels n'ont souvent que peu ou pas d'impact sur le taux appliqué, et ne limitent que ce que le pays pourrait faire dans l'avenir. Imaginons, par exemple, qu'un pays a un taux consolidé de 10 % sur un produit x mais applique à ce produit un taux de 1 % seulement. S'il abaisse le taux consolidé de 90 %, cela n'aura pour effet que de réduire la « dilution » du tarif. Seule une réduction de plus de 90 % l'obligerait effectivement à ramener le taux appliqué à moins de 1 %. Certains analystes (notamment des économistes) font valoir que les engagements qui réduisent simplement la dilution sont négligeables, tandis que d'autres (en particulier des juristes) estiment qu'un tel engagement équivaut à une libéralisation dans la mesure où il réduit l'incertitude quant à l'évolution possible des taux de droits dans l'avenir.

L'appendice 9.2 donne un aperçu des structures tarifaires de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne), des économies émergentes et de plusieurs autres Membres qui sont plus ou moins représentatifs des groupes régionaux et des groupes de

revenu présents à l'OMC. Les données indiquent la moyenne des droits consolidés et des droits appliqués, ainsi que l'écart entre eux, pour les produits agricoles, les produits non agricoles et l'ensemble des produits. Trois observations générales peuvent être faites sur la base de ces chiffres. Premièrement, les droits ont tendance à être plus élevés dans les pays en développement que dans les pays développés, qu'il s'agisse des produits agricoles ou des produits non agricoles. Deuxièmement, les droits sur les produits agricoles ont tendance à être plus élevés que les droits sur les produits non agricoles, qu'il s'agisse des droits consolidés ou des droits appliqués. Troisièmement, la dilution a tendance à être plus importante dans les tarifs des pays en développement que dans ceux des pays développés. Il y a cependant quelques exceptions notables. Aucun Membre de l'OMC n'a de droits plus bas que Hong Kong, Chine, par exemple ; la protection est plus faible pour les produits agricoles que pour les produits non agricoles en Australie et au Brésil ; et il y a très peu de dilution dans les tarifs de la Chine et du Royaume d'Arabie saoudite. Ces considérations, y compris les généralisations et les exceptions, influent sur les positions adoptées par les pays dans le Cycle de Doha.

La date d'accession est un facteur qui influe sur le degré de dilution dans le tarif d'un pays. En règle générale, les pays qui ont accédé à l'OMC ou qui ont accédé à la fin de la période du GATT ont été obligés de consolider la totalité de leurs lignes tarifaires et de prendre des engagements tarifaires de vaste portée, de sorte qu'il y avait beaucoup moins de dilution dans leurs tarifs que dans ceux de la plupart des Membres déjà en place. Un Membre ayant accédé récemment comme la Chine, n'avait pratiquement aucune dilution dans son tarif lorsque le Cycle de Doha a atteint un point critique en 2008. En revanche, le Brésil, qui est l'une des parties contractantes originelles au GATT, avait encore une importante dilution. Cela signifie que les propositions alors sur la table auraient eu des effets différents sur ces deux Membres. Les deux auraient été obligés de réduire leurs droits consolidés, mais le Brésil n'aurait dû modifier que quelques-uns de ses droits appliqués, voire aucun, alors que la Chine aurait dû en réduire un grand nombre (en fonction des exemptions accordées).

### ***Processus de demandes et d'offres et négociations sectorielles***

L'échange de demandes et d'offres est la plus ancienne approche des négociations tarifaires. Praticué pendant des siècles de négociations bilatérales, il a aussi été utilisé dans les premiers cycles du GATT. Il s'agit d'un échange d'engagements, produit par produit, entre deux pays. Par exemple, le Japon peut proposer de réduire son droit NPF sur le vin tout en demandant à la Nouvelle-Zélande d'abaisser son droit NPF sur les téléviseurs. Un pays peut inscrire dans sa liste de demandes des dizaines voire des centaines d'articles, et bien des tractations peuvent être nécessaires pour passer des listes à un accord final. Si les deux pays parviennent finalement à s'entendre, leurs concessions mutuelles sont étendues à toutes les autres parties contractantes au GATT en vertu du principe de la nation la plus favorisée énoncé à l'article premier du GATT. De la fin des années 1940 au début des années 1960, chaque cycle du GATT a consisté essentiellement en une série de négociations bilatérales de ce type, dont le résultat était regroupé dans un ensemble de listes nationales qui indiquaient non seulement les produits et les nouveaux taux mais aussi les pays qui avaient négocié la

réduction ou qui s'étaient vu accorder le « droit de négociateur primitif » (DNP). Ce dernier point est important dans le cas où le pays accordant la concession demanderait plus tard à renégocier son engagement, car les DNP déterminent quels partenaires ont droit à une compensation.

Il est souvent dit que le processus de demandes et d'offres est trop lent et prend trop de temps pour les négociations commerciales modernes, compte tenu du beaucoup plus grand nombre de pays qui sont aujourd'hui Membres de l'OMC et de la multiplicité des produits qui font l'objet d'échanges internationaux. Entre le GATT de 1947 et l'OMC de 2012, le nombre des Membres a pratiquement été multiplié par sept et, de ce fait, il est beaucoup plus difficile aujourd'hui de négocier sur la base de demandes et d'offres. Cette approche s'est cependant poursuivie de trois façons. D'abord, en tant que complément de l'approche basée sur des formules qui sera examinée plus loin. Cela a été le cas dans le Cycle d'Uruguay où, après avoir négocié sur la base de formules de réduction, les pays ont fini dans certains cas par revenir aux anciens accords « faits-main ». Dans ce cycle, l'objectif était de réduire de 30 % en moyenne les droits sur les produits industriels, mais la répartition entre les lignes tarifaires a été négociée bilatéralement sur la base de demandes et d'offres. Ensuite, l'échange de demandes et d'offres reste le principal moyen de mener les négociations sur le commerce des services (les négociations sur l'AGCS sont décrites plus loin dans ce chapitre). Enfin, cette approche est maintenue dans la négociation d'accords sectoriels, quoique sous une forme modifiée et « plurilatéralisée ».

Les négociations tarifaires sectorielles, aussi appelées négociations zéro pour zéro lorsque le degré d'ambition est suffisamment élevé, visent à réduire ou éliminer les droits pour des produits ou des secteurs spécifiques. Dans ce cas, il s'agit non pas de l'échange bilatéral de concessions concernant un ensemble hétérogène de produits, mais plutôt d'une négociation dans laquelle un groupe de pays convient d'éliminer les droits sur un plus petit nombre de produits. Adoptée à la fin de la période du GATT, cette approche a permis de produire des accords comme l'Accord sur le commerce des aéronefs civils lors du Tokyo Round et l'accord sur les produits pharmaceutiques et d'autres instruments sectoriels lors du Cycle d'Uruguay. Ces arrangements sont plus ou moins formels. Certains sont des accords explicites et signés, qui peuvent aller au-delà des listes des pays et inclure des dispositions additionnelles prévoyant, par exemple, l'adhésion d'autres pays ou des négociations ultérieures dans le même secteur. L'Accord sur les technologies de l'information (ATI) en est un exemple. Les accords zéro pour zéro peuvent aussi être simplement pris en compte dans les listes d'engagements tarifaires sans règles additionnelles ni même la mention expresse que les produits en question ont fait l'objet d'une négociation particulière. Cela a été le cas, lors du Cycle d'Uruguay, des négociations menées sur le matériel agricole, la bière, les produits chimiques, le matériel de construction, les alcools distillés, le matériel médical, le papier, l'acier et les jouets. Ces accords ont été conclus principalement par des Membres développés comme le Canada, les États-Unis, le Japon, la Norvège, la Suisse et l'Union européenne. Certains pays en développement les ont signés – comme l'Égypte, la Géorgie et le Taipei chinois (commerce des aéronefs civils) et Macao, Chine (produits pharmaceutiques). Les négociations sectorielles sont

généralement menées sur la base d'une « masse critique », le but étant d'obtenir des engagements de pays qui représentent ensemble un pourcentage minimum convenu du commerce mondial des produits concernés. Dans le cas de l'ATI, le but était de parvenir à un accord avec les Membres représentant 90 % du commerce des produits visés. Les avantages découlant de ces accords sont ensuite étendus sur une base NPF à l'ensemble des Membres de l'OMC, et d'autres pays sont invités à y adhérer.

Le Cycle de Doha a également vu nombre d'initiatives sectorielles. Parmi les secteurs jugés prioritaires par certains Membres, il y avait les produits chimiques, les machines industrielles, les produits électroniques et électriques, les produits de la sylviculture, les matières premières, les pierres précieuses et les bijoux. Comme le reste du cycle, ces négociations ont échoué en raison de désaccords sur le niveau des engagements que les économies émergentes devaient prendre.

La méthode des demandes et des offres a été relativement facile à appliquer tant que le nombre de pays et de produits est resté limité, mais à mesure que leur nombre a augmenté, les négociations sont devenues de plus en plus difficiles. Les négociations bilatérales prenaient beaucoup de temps et étaient un moyen assez aléatoire d'obtenir des engagements, d'autant qu'elles dépendaient en grande partie de l'initiative des pays. En outre, elles laissaient assez peu de place aux petits pays et aux pays en développement, dans la mesure où seul le fournisseur principal du produit en question était censé présenter des demandes. Cette règle est particulièrement dissuasive pour les petits pays qui ne peuvent pas être le fournisseur principal de quoi que ce soit. Même un pays qui est fortement tributaire de l'exportation d'un ou deux produits peut n'être que le dixième ou le vingtième fournisseur mondial de ces produits, et peut donc être mis sur la touche si la règle du fournisseur principal est appliquée de façon stricte.

### *Formules de réduction linéaire et non linéaire*

L'approche de la réduction des droits fondée sur une formule est plus efficace et plus inclusive que la méthode des demandes et des offres, pour autant que l'on parvienne à s'entendre sur les termes de la formule. Elle présente en outre l'avantage d'être, ou du moins, de paraître plus objective du point de vue mathématique. Utilisées pour la première fois lors des Négociations Kennedy (1962-1967), les formules facilitent les choses en soumettant la plupart ou la totalité des droits à une équation qui indique la réduction à opérer. Les principales questions concernent : 1) la façon dont la formule doit être conçue ; 2) les moyens à employer pour accélérer ou (plus souvent) pour ralentir ou éviter l'application de la formule de base à certains produits ; et 3) le point de savoir si certains pays ou groupes de pays peuvent être autorisés à offrir une réciprocité qui ne soit pas totale ou peuvent même être exemptés d'engagements. Cela pourrait concerner les pays en développement en général, les pays les moins avancés en particulier ou d'autres sous-groupes de Membres qui partagent certaines caractéristiques (par exemple, une certaine vulnérabilité) justifiant un traitement spécial. Les négociateurs doivent aussi décider ce qu'ils feront pour les lignes tarifaires qui ne sont pas consolidées ou qui font l'objet de contingents ou de contingents tarifaires.



La formule la plus simple est celle de la réduction linéaire ou horizontale à raison d'un pourcentage donné. La formule de base dans les Négociations Kennedy prévoyait une réduction de 50 % pour les produits industriels, et des exemptions négociées, l'objectif étant une réduction globale moyenne de 30 %. L'avantage de cette méthode est qu'elle est simple sur le plan conceptuel et mathématique. Son inconvénient est qu'elle ne permet pas de réduire les crêtes tarifaires. La seule façon de le faire serait de fixer le coefficient de réduction (le pourcentage) à un niveau très élevé. Il n'existe pas de définition universellement admise des crêtes tarifaires, mais elles sont faciles à détecter. Les listes tarifaires de certains pays peuvent comporter de nombreuses lignes en franchise de droits sur une base NPF et les droits moyens se situent dans une fourchette de 3 % à 6 %, mais il y a des produits qui sont soumis à des droits pouvant atteindre 25 %, 50 % ou 75 %, voire plus. Si l'on a, au départ, un droit de 50 %, par exemple, et qu'on lui applique une réduction linéaire apparemment ambitieuse de 50 %, le droit en résultant sera encore de 25 %. Cela signifie que l'on passe d'une crête tarifaire à ce qui est encore une crête tarifaire, quelle qu'en soit la définition.

La principale méthode utilisée dans le Tokyo Round (1972-1979) était la « formule suisse », dont le plus grand mérite est de s'attaquer résolument aux crêtes tarifaires. La formule de réduction est :

$$T_1 = \frac{a \times T_0}{a + T_0}$$

où  $T_1$  est le nouveau droit,  $T_0$  le droit initial et  $a$  le coefficient de réduction. La formule suisse adoptée par les négociateurs pour les produits industriels dans le Tokyo Round avait un coefficient de 16. Par exemple, avec un droit de 50 % et un coefficient de 16, la formule suisse donnait le résultat suivant :

$$T_1 = \frac{16 \times 50}{16 + 50} = \frac{800}{66} = 12.1\%$$

Si, d'un certain point de vue, un droit de 12,1 % peut encore être considéré comme une crête, celle-ci n'est pas insurmontable, et la réduction de 75,8 % est nettement plus ambitieuse que les réductions de 30 % à 50 % environ obtenues avec la méthode des demandes et des offres ou la formule linéaire.

Pour ceux qui n'ont pas l'esprit mathématique, il existe deux règles très simples pour comprendre les effets de la formule suisse. La première est que, avec cette formule, l'ambition augmente à raison inverse du coefficient : plus la valeur  $a$  est faible, plus la réduction du taux de base est importante. Un coefficient de 5, par exemple, est beaucoup plus ambitieux qu'un coefficient de 10. La formule suisse est donc l'opposé d'une formule de réduction linéaire, dans laquelle l'ambition varie en fonction du coefficient (autrement dit, une réduction de 50 %, par exemple, est plus ambitieuse qu'une réduction de 25 %). La seconde règle concerne le taux maximal qui résultera de la réduction : la valeur du coefficient  $a$  correspond au taux le

plus élevé que donnera la formule, quel que soit le taux de base. Par exemple, si le coefficient  $a$  est de 10, tous les droits soumis à la réduction seront inférieurs ou (si leur niveau de départ est suffisamment élevé) égaux à 10%. Même avec un taux de base de 1 000%, le nouveau taux sera de 9,9% si le coefficient  $a$  est de 10. Si le taux de base est de 10 000%, le nouveau taux sera de 9,99% (soit pratiquement le taux maximal de 10%).

Le tableau 9.2 montre les différences entre la formule de réduction linéaire (selon un pourcentage donné) et la formule suisse non linéaire. On voit que la formule suisse donne une réduction très modeste pour un taux de base faible, de 2,5% par exemple, même si le coefficient est très ambitieux (5 par exemple) et a un effet négligeable sur un taux de base très bas, de 1% par exemple. Avec ces taux bas, une réduction linéaire même relativement modeste a plus d'effet que la formule suisse. Toutefois, plus le taux de base est élevé, plus la réduction est importante. Avec la formule suisse, la réduction de crêtes tarifaires de 50% ou de 100% est particulièrement remarquable, même si le coefficient  $a$  est modeste (20 par exemple), alors qu'une réduction linéaire apparemment ambitieuse de 50% ne supprime pas les crêtes tarifaires quand le taux de base est aussi élevé. Le résultat global du choix entre telle et telle formule dépend donc de la situation et des objectifs visés. Supposons, par exemple, que le pays A est un pays développé qui a des droits de douane généralement bas et assez uniformes et qui commerce avec le pays B, pays en développement ayant de nombreuses crêtes tarifaires. Il est probable que le pays A préférera une formule suisse parce qu'elle sert mieux à la fois ses intérêts défensifs (en laissant pratiquement intacte une grande partie de ses droits) et ses intérêts offensifs (en «écrétant» les droits les plus élevés du pays B), tandis que le pays B préférera une formule linéaire qui lui permet de conserver ces crêtes tarifaires et qui peut aussi opérer une réduction plus importante des droits du pays A.<sup>6</sup>

**Tableau 9.2.** Réductions tarifaires selon la formule linéaire, la formule suisse ou la formule étagée, en pourcentage

Taux de base	Réductions linéaires		Formule suisse		Formule étagée		
	25	50	$a = 20$	$a = 5$	Pourcentage de réduction	Résultat	
1,0	0,8	0,5	1,0	0,8	50	0,5	
2,5	1,9	1,3	2,2	1,7	50	1,3	
5,0	3,8	2,5	4,0	2,5	50	2,5	
10,0	7,5	5,0	6,7	3,3	50	5,0	
25,0	18,8	12,5	11,1	4,2	57	10,8	
50,0	37,5	25,0	14,3	4,6	57	21,5	
100,0	75,0	50,0	16,7	4,8	66	34,0	
Moyenne non pondérée	27,6	20,8	13,8	8,0	3,1	–	10,8
Pourcentage de réduction moyen	–	25,0	50,0	71,0	88,7	–	60,9

Note: La formule étagée illustrée ici est celle qui a été utilisée dans le projet de modalités pour l'AMNA de 2008. Les chiffres sont arrondis.

La réduction étagée est une troisième méthode qui peut être considérée, du point de vue structurel et pratique, comme un compromis entre la formule linéaire et la formule suisse. Ici, les droits sont réduits à raison d'un pourcentage qui augmente si le taux de base est plus élevé, de sorte que la réduction est plus importante pour les droits plus élevés. Dans cette formule, les étages sont définis par les négociateurs, qui peuvent appliquer à chacun des étages une réduction linéaire de leur choix. L'exemple du tableau 9.2 s'appuie sur une réduction étagée proposée en 2008, dans le cadre du Cycle de Doha, pour les tarifs agricoles des pays développés. La proposition prévoyait une réduction de 50 % de tous les tarifs inférieurs ou égaux à 20 %, de 57 % pour les tarifs supérieurs à 20 % mais inférieurs ou égaux à 50 %, de 64 % pour les tarifs supérieurs à 50 % mais inférieurs ou égaux à 75 %, et de 66 % ou 73 % pour les tarifs supérieurs à 75 %. Ce dernier pourcentage était entre crochets dans le texte car les négociateurs n'avaient pas encore décidé s'ils allaient l'utiliser, mais pour illustrer notre propos, nous pouvons utiliser le taux de 66 %.

Comme dans toute formule, le degré d'ambition des réductions dépend à la fois du taux de base et du coefficient de réduction, mais on peut voir dans ce cas que les résultats se situent entre ceux de la formule linéaire et ceux de la formule suisse. Dans l'exemple, la moyenne non pondérée est ramenée à 10,8 %, ce qui est plus que les résultats de la formule suisse, mais moins que les résultats des deux réductions linéaires. Le résultat pour le droit le plus élevé est également un compromis, en ce sens que les réductions sont plus importantes qu'avec l'application directe d'un pourcentage donné, mais pas aussi importantes que celles qui résulteraient d'une formule suisse, même modeste.

Du fait qu'elles s'appliquent au taux consolidé, ces réductions ne se traduisent pas toujours par un abaissement des taux effectivement appliqués aux importations. Si l'on applique une formule qui n'est pas très ambitieuse à une liste tarifaire présentant un haut degré de dilution, il se peut que les négociations ne modifient pas réellement le niveau des droits appliqués, limitant seulement la possibilité pour un pays de relever plus tard ses droits, en éliminant en partie l'écart entre les taux consolidés et les taux appliqués. Pour bien comprendre ce point, on peut examiner les hypothèses présentées dans le tableau 9.3, qui s'inspirent de propositions considérées dans les négociations du Cycle de Doha sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA). Une option serait d'appliquer une formule suisse aux droits consolidés avec un coefficient  $a$  de 20 pour les pays en développement et de 8 pour les pays développés. Dans un cas comme dans l'autre, il serait possible d'exempter certains types de produits ou de leur appliquer un traitement spécial, mais pour les besoins de la démonstration, il vaut mieux se concentrer sur la règle générale.

Le tableau 9.3 montre quels seraient les effets des formules et coefficients retenus sur les taux consolidés des pays en développement à différents niveaux et quel serait le résultat lorsque le tarif douanier présente un degré élevé de dilution (« consolidation plafond » de 100 %), un degré de dilution modéré (entre 5 et 25 points en l'occurrence) ou pas de dilution du tout (les taux appliqués sont égaux aux taux consolidés). On suppose en outre que les pays ne réduiront leurs taux appliqués que s'ils sont obligés de le faire par suite d'une nouvelle consolidation inférieure au taux appliqué actuel. On voit que dans plusieurs scénarios, les pays en développement ne

seraient pas tenus de réduire leurs taux appliqués. La question si et dans quelle mesure ces pays devront réduire ces droits dépend du niveau d'ambition de la formule et du degré de dilution du tarif. Quant aux pays développés auxquels est appliqué le coefficient de 8, le fait qu'il n'y a pas ou pratiquement pas de dilution dans leurs tarifs (ce qui est généralement plus le cas pour les produits non agricoles que pour les produits agricoles) signifie que la négociation conduira à une réduction effective de la plupart ou de la totalité des taux appliqués.

**Tableau 9.3.** Illustration des effets de la formule suisse sur les taux consolidés et sur les taux appliqués

	Taux consolidé (A)	Taux appliqué (B)	Dilution (A-B)	Nouveau taux consolidé (C)	Nouveau taux appliqué (D)	Modification du taux appliqué (B-D)
<b>Dilution élevée, a = 20</b>						
Exemple A-1	100,0	25,0	75,0	16,7	16,7	8,3
Exemple A-2	100,0	15,0	85,0	16,7	15,0	*
Exemple A-3	100,0	10,0	90,0	16,7	10,0	*
Exemple A-3	100,0	5,0	95,0	16,7	5,0	*
<i>Moyenne non pondérée : 13,8 Nouvelle moyenne non pondérée : 11,7</i>						
<b>Dilution modérée, a = 20</b>						
Exemple B-1	30,0	25,0	5,0	12,0	12,0	13,0
Exemple B-2	30,0	15,0	15,0	12,0	12,0	3,0
Exemple B-3	30,0	10,0	20,0	12,0	10,0	*
Exemple B-4	30,0	5,0	25,0	12,0	5,0	*
<i>Moyenne non pondérée : 13,8 Nouvelle moyenne non pondérée : 9,8</i>						
<b>Pas de dilution, a = 20</b>						
Exemple C-1	25,0	25,0	0,0	11,1	11,1	13,9
Exemple C-2	15,0	15,0	0,0	8,6	8,6	6,4
Exemple C-3	10,0	10,0	0,0	6,7	6,7	3,3
Exemple C-4	5,0	5,0	0,0	4,0	4,0	1,0
<i>Moyenne non pondérée : 13,8 Nouvelle moyenne non pondérée : 7,6</i>						
<b>Pas de dilution, a = 8</b>						
Exemple D-1	25,0	25,0	0,0	6,1	6,1	18,9
Exemple D-2	15,0	15,0	0,0	5,2	5,2	9,8
Exemple D-3	10,0	10,0	0,0	4,4	4,4	5,6
Exemple D-4	5,0	5,0	0,0	3,1	3,1	1,9
<i>Moyenne non pondérée : 13,8 Nouvelle moyenne non pondérée : 4,7</i>						

Notes : \* Comme le taux consolidé est égal ou supérieur au taux appliqué, ce dernier ne change pas. Les exemples supposent que, lorsque le nouveau taux consolidé reste supérieur au taux appliqué, le pays ne modifie pas le taux appliqué.

### *Conséquences des formules*

Comme la plupart des autres outils, les formules de réduction ne sont ni bonnes ni mauvaises en soi; tout dépend de l'utilisation que l'on en fait. Elles ont simplifié sur un plan les négociations sur l'accès aux marchés mais elles les ont compliquées à deux autres égards.

Les formules peuvent poser des problèmes de calcul, surtout si elles vont au-delà d'une réduction linéaire simple. Cela dépend pour beaucoup de la capacité du pays de déterminer comment une formule donnée affectera ses propres tarifs et ceux de ses partenaires commerciaux. Certains ministères du commerce ont les moyens en interne de faire des prévisions complexes d'équilibre général calculable ou peuvent faire appel à certains organismes publics ou universitaires disposant de ces moyens. Cela est particulièrement vrai dans les pays développés et dans les grands pays émergents ayant des outils d'analyse plus sophistiqués. Dans beaucoup d'autres pays en développement, les ministères doivent se contenter de calculs rudimentaires pour estimer l'impact possible sur certaines lignes tarifaires, tandis que d'autres sont dans le brouillard total et ne savent que ce que leur disent les analystes extérieurs. Cela peut s'appliquer aussi aux décideurs politiques eux-mêmes, notamment ceux qui, par formation ou inclination, ne sont pas très à l'aise avec les chiffres et les formules. Quiconque a déjà discuté le prix d'une voiture ou d'une maison peut comprendre les règles du processus de demandes et d'offres, mais la formule suisse – même si elle n'est pas plus complexe qu'une simple équation quadratique à portée d'un lycéen – peut provoquer des sueurs froides chez un juriste ou un politicien réfractaire à l'arithmétique.<sup>7</sup> D'ailleurs, c'est la complexité croissante des négociations commerciales qui a rendu nécessaire de renforcer les capacités des ministères du commerce (voir le chapitre 5) et qui risque de creuser davantage le fossé entre les décideurs politiques et les spécialistes qui ont pour tâche de les conseiller.

Les formules posent un autre problème, plus difficile à résoudre: c'est que les discussions sur leur structure et leurs paramètres peut prendre autant de temps sinon plus que les négociations fondées sur des demandes et des offres. Même s'ils sont d'accord en principe pour négocier sur la base d'une formule, les négociateurs peuvent se quereller pendant des années sur des questions importantes ou secondaires. La formule sera-t-elle linéaire ou non linéaire? Si elle est non linéaire, s'agira-t-il d'une formule suisse, d'une formule étagée ou d'une autre encore? Quels coefficients utilisera-t-on et y aura-t-il différents coefficients pour différents types de pays (pays développés et pays en développement, essentiellement)? Donnera-t-on un crédit aux pays qui ont accédé pendant ou juste avant le cycle et qui de ce fait ont pris des engagements plus récemment que les Membres plus anciens? Les négociateurs partent de l'hypothèse que la formule vise les taux consolidés et non les taux appliqués, mais quelle base utiliser pour les éléments qui ne font l'objet d'aucune consolidation de la part d'un Membre? Comment calculer les équivalents *ad valorem* pour les produits soumis à des droits spécifiques ou composites?<sup>8</sup> Dans quelle mesure sera-t-il possible d'exempter certains produits ou de leur appliquer une formule moins ambitieuse? Y aura-t-il des négociations sectorielles sur une base autre que la formule, par exemple sur une base zéro-pour-zéro?

Avec toutes ces questions apparemment techniques à régler, on peut comprendre que les négociateurs avancent lentement. Les choses empirent si certains pays participants profitent de la

moindre occasion pour protéger leurs intérêts défensifs, parfois au point de ne pas vouloir envisager la moindre réduction de leurs droits appliqués, et si d'autres sont si peu enthousiastes qu'ils peuvent souhaiter retarder tout le processus ou même le voir capoter. C'est ce genre de problèmes qui a amené un participant clé au Cycle de Doha à imputer en partie l'impasse des négociations à l'utilisation de formules. « En raison des formules rigides et des flexibilités mal définies et souvent non négociables », explique l'ancienne Représentante au commerce des États-Unis, Susan Schwab (2011 : 110), « tous les négociateurs sont d'emblée sur la défensive » et « supposent que les parties prenantes de leurs pays qui sont sensibles aux importations subiraient les conséquences de réductions tarifaires importantes sans pouvoir identifier les gains concrets en matière d'accès aux marchés qui sont nécessaires pour rallier un soutien au niveau national ».

### *Subventions à la production agricole*

À l'OMC, les négociateurs traitent différemment les produits agricoles et les produits non agricoles. En fait, la principale différence est que l'agriculture est un secteur socialement et politiquement plus sensible dans la plupart des pays, ce qui amène les négociateurs et leurs autorités à se montrer prudents et à ne pas prendre des engagements qui risquent d'être impopulaires auprès des puissants groupes d'intérêt nationaux. Cette prudence se traduit principalement de deux façons. D'une part, les produits agricoles sont isolés des produits non agricoles dans les négociations sur l'accès aux marchés, et font généralement l'objet de formules moins ambitieuses, telles que les formules linéaires ou les formules étagées (ce point est développé au chapitre 12). D'autre part, les subventions à la production sont autorisées dans le secteur agricole, mais sont assujetties à des engagements qui visent (en théorie mais pas nécessairement en pratique) à les réduire ou à les éliminer. On insistera ici sur cette dernière distinction.

Un troisième pilier des négociations sur l'agriculture concerne les subventions à l'exportation, dont il est question au chapitre 12.

Dans le Cycle d'Uruguay les négociateurs sont convenus d'un cadre permettant de quantifier, de plafonner et de réduire les subventions à la production. Mais dans les faits, la réduction a été minimale, voire inexistante car il y avait une dilution importante dans les engagements de la plupart des pays. Ces engagements étaient « contraignants » au sens où l'entendent les juristes, mais pas au sens où l'entendent les économistes (voir l'encadré 9.1).

L'accord conclu lors du Cycle d'Uruguay sur le soutien interne (subventions à la production agricole) comportait trois éléments. Premièrement, il établissait un classement des subventions qui distinguait quatre types de mesures en fonction de leur effet de distorsion des marchés, chaque catégorie faisant l'objet d'engagements différents. Deuxièmement, il définissait les engagements quantitatifs concernant une catégorie de subventions, qui devaient être fondés sur la mesure globale du soutien (MGS). Troisièmement, les engagements inscrits dans les listes des Membres limitaient la MGS qu'ils pouvaient accorder chaque année. Chacun de ces points mérite d'être examiné de plus près.

Les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont attribué une couleur différente à chaque catégorie de mesures de soutien agricole (voir le tableau 9.4) en fonction de son degré de distorsion des

échanges et, donc, de son traitement au titre des engagements et des restrictions prévus dans l'Accord sur l'agriculture. À une extrémité du spectre, il y a les subventions de la catégorie rouge, qui sont des subventions prohibées, mais c'est là une notion purement théorique. Bien qu'il ait été convenu en principe qu'ils pourraient interdire certains types de subventions, dans le Cycle d'Uruguay, les Membres ont décidé de ne rien mettre dans cette catégorie. À l'autre extrémité, il y a les catégories bleue et verte, qui contiennent les mesures de soutien exemptées. Les négociateurs avaient estimé que ces mesures avaient un effet de distorsion moindre et donc qu'elles ne devaient pas faire l'objet d'engagements. Entre la catégorie rouge et les catégories bleue et verte, il y a la catégorie orange, qui contient les mesures de soutien ayant un effet de distorsion des échanges qu'il a été décidé de plafonner et de réduire dans le cadre des engagements pris dans le Cycle d'Uruguay.

### **Encadré 9.1. Les différents sens du terme « binding »**

Pour comprendre les restrictions imposées par les Membres de l'OMC pour limiter les subventions à la production agricole, il faut d'abord clarifier une question de terminologie qui peut prêter à confusion. Comme le terme « reciprocity », le terme « binding » est l'un de ces mots qui ont des sens différents selon les spécialistes qui les emploient et qui peuvent être mal compris si l'on ne précise pas dans quelle acception ils sont employés. Quand il est utilisé par les négociateurs commerciaux, le terme « binding » est un substantif et est synonyme de « taux consolidé ». Par exemple, « the country's binding on fresh apples is 5 per cent » (le taux consolidé du pays sur les pommes est de 5 %). Quand il est employé par les juristes, c'est un adjectif qui qualifie un engagement ayant force obligatoire, par exemple : « the country made a binding commitment not to subsidize its exports » (le pays a pris l'engagement contraignant de ne pas subventionner ses exportations). Le terme est aussi un adjectif quand il est utilisé par les économistes à propos de restrictions quantitatives comme les contingents ou (comme ici) les disciplines en matière de subventions. Alors que les juristes lui donnent un sens absolu (un engagement est ou n'est pas contraignant), les économistes le considèrent comme un terme quantifiable.

Pour un économiste, une restriction est contraignante si le pays aurait pu faire quelque chose d'autre en l'absence de la règle. Un contingent, par exemple, est généralement réputé contraignant lorsque le pays utilise 90 % au moins de ce à quoi il a droit. Certes, ce seuil est arbitraire, mais il permet de faire une distinction entre les engagements stricts et ceux dont l'importance est théorique ou contingente. Considérons la phrase suivante : « Le contingent que le pays A a imposé sur les importations de vêtements en provenance du pays B semble être contraignant, dans la mesure où le pays B a expédié 98 % de ce à quoi il avait droit alors qu'il pouvait sans doute en expédier davantage. » (Nous reviendrons sur ce point au chapitre 13, à propos des contingents de textiles et vêtements). Non seulement le pays B a perdu de l'argent en s'abstenant d'expédier les deux derniers pour cent mais on peut supposer qu'il aurait pu aussi en expédier beaucoup plus.

Pour illustrer la présente discussion, examinons la phrase suivante : « Les engagements pris par le pays C concernant ses subventions à la production de blé ne sont pas contraignants car il n'a jamais accordé plus de 30 % de ce que à quoi il avait droit. » Les limites imposées aux subventions qui sont fixées à un niveau bien supérieur à ce que le pays accorde effectivement à ses producteurs, ou à ce qu'il pourrait raisonnablement leur accorder dans un avenir prévisible, peuvent être comparées à la « dilution » dans le tarif douanier. Dans le cas du pays C, il y a un taux de dilution de 70 points de pourcentage dans les engagements qu'il a pris en matière de subventions à la production. S'il avait accordé 90 % ou plus des subventions auxquelles il avait droit, on pourrait dire que les autorités du pays ne pouvaient pas aller plus loin en raison des limites qu'elles avaient acceptées.

Vingt-huit des participants au Cycle d'Uruguay accordaient un soutien interne non exempté (catégorie orange) pendant la période de base et ont donc inscrit dans leurs listes des engagements de réduction; plusieurs des pays qui ont accédé à l'OMC par la suite ont également pris des engagements en matière de soutien interne.<sup>9</sup> Les engagements de réduction ont été exprimés en termes de MGS totale, englobant la totalité du soutien par produit et autre que par produit. Les Membres développés devaient réduire le soutien de 20 % en six ans et les Membres en développement de 13,3 % en dix ans, après quoi les plafonds de la MGS devaient rester en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient de nouveau modifiés (par exemple, à l'issue d'un autre cycle de négociations).

Dans quelle mesure les engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay ont-ils entraîné une réduction des subventions? Pour répondre à cette question, on peut considérer l'utilisation effective de la MGS. L'appendice 9.3 indique le soutien interne que dix Membres ont accordé à leurs producteurs, exprimé en pourcentage de ce que leurs engagements les autorisaient à faire. Le tableau indique quels Membres ont accordé au moins 90 % de ce à quoi ils avaient droit et dans quelle année; tout montant figurant dans la fourchette signifie que les engagements du Membre concerné étaient « contraignants », selon la définition des économistes (voir l'encadré 9.1). Il y a 145 points de données dans le tableau (les 5 entrées vides étant dues à des notifications tardives), mais seulement 9 de ces points (6,2 %) se situent à l'intérieur de la fourchette. Le soutien accordé par la République de Corée a

**Tableau 9.4.** Les différentes catégories de subventions à la production agricole

	Définition	Exemples	Engagements du Cycle d'Uruguay
<b>Catégorie rouge</b>	Mesures prohibées, illégales.	Aucune mesure de soutien interne ne figure actuellement dans la catégorie rouge.	Mesures non autorisées.
<b>Catégorie orange</b>	Mesures non exemptées ayant un effet de distorsion des échanges et devant faire l'objet d'un examen et d'une réduction.	Soutien des prix du marché, versements directs et subventions aux intrants.	Un soutien <i>de minimis</i> est autorisé dans certaines limites; le soutien dépassant traditionnellement les niveaux <i>de minimis</i> a été plafonné, puis il devait être réduit de 20 % en cinq ans pour les pays développés et de 13,3 % en dix ans pour les pays en développement.
<b>Catégorie bleue</b>	Mesures de soutien exemptées, y compris les versements au titre de programmes de limitation de la production.	Les versements sont subordonnés à la production, mais leur montant effectif n'est pas directement fonction de la quantité produite.	Pas de limitation.
<b>Catégorie verte</b>	Mesures exemptées non soumises à limitation.	Versements « découplés » non liés aux décisions de production, recherche et formation, lutte contre les parasites et les maladies, services d'inspection, services de commercialisation et de promotion, certaines formes d'aide alimentaire, etc.	Pas de limitation.

Source: Secrétariat de l'OMC.



représenté 90 % ou plus de sa MGS pendant huit des dix premières années de l'OMC, mais il a ensuite rapidement diminué (principalement en raison de l'élimination d'un programme de soutien des riziculteurs). Parmi les neuf autres Membres, l'Afrique du Sud était le seul qui ait accordé un soutien supérieur à 90 %, et encore seulement dans une année. Les données sont codées aussi de manière à mettre en évidence les années durant lesquelles les Membres ont accordé un soutien se situant dans la fourchette de 50 % à 89,9 %. Cela représente 41 des 145 points de données (28,3 %) ; le Mexique est le seul Membre qui n'a jamais atteint ce niveau. Pris ensemble, les dix Membres ont accordé moins de la moitié des subventions auxquelles ils avaient droit pendant seulement les deux tiers (65,5 %) de la période, et ils étaient en deçà du niveau plafond pendant 93,8 % du temps. Ainsi donc, les engagements pris par ces Membres dans le Cycle d'Uruguay étaient beaucoup plus importants en théorie et en potentiel qu'ils ne l'ont été dans la pratique.

L'évolution des niveaux de soutien au fil des années est également intéressante. Certains pays ont accordé davantage de subventions entre la fin du Cycle d'Uruguay et le début du Cycle de Doha, en particulier les États-Unis mais aussi l'Australie et le Canada (tous deux membres du Groupe de Cairns), tandis que d'autres ont réduit leurs subventions soit de façon modeste (Union européenne et Suisse, par exemple) soit de façon très substantielle (Japon et Afrique du Sud, entre autres). Globalement, le problème du subventionnement tel que mesuré par la MGS se posait davantage lorsque le Cycle de Doha a été lancé en 2001 qu'avant ou depuis son lancement. À l'époque, un grand pays (la République de Corée) accordait des subventions dépassant le seuil de 90 %, et cinq (dont l'Union européenne et les États-Unis) le faisaient dans la fourchette de 50 % à 89,9 %. Malgré tous les débats sur les niveaux des subventions que ces Membres pourraient accorder avec ou sans un nouvel accord, en 2008 – dernière année (à l'heure où nous écrivons ces lignes) où le Cycle semblait être sur le point d'aboutir – aucun d'entre eux n'était dans la fourchette supérieure et un seulement franchissait la barre des 50 %.

Trois facteurs différents influent sur le niveau du soutien. L'un est la limite numérique dont les Membres sont convenus lors du Cycle d'Uruguay. L'influence de ce facteur est discutable vu que les Membres ont laissé de l'argent, et même beaucoup d'argent sur la table pendant la majeure partie de la période considérée. Le deuxième facteur est le niveau des prix mondiaux des produits de base. Il y a en général une relation inverse entre les prix des produits de base et les programmes nationaux de soutien interne, car les responsables politiques veulent aider davantage les agriculteurs quand les prix baissent et sont moins enclins à dépenser l'argent du contribuable quand leur situation est meilleure. Comme le montre le tableau, la diminution de l'utilisation de la MGS dans les dernières années considérées peut être attribuée pour l'essentiel à la hausse des prix des produits de base pendant cette période.

Le troisième facteur ayant une influence sur le niveau de la MGS est le changement de catégorie des mesures, c'est-à-dire que les Membres répondent aux restrictions imposées par l'Accord sur l'agriculture non pas en réduisant les subventions mais en les réformant. Pour cela, ils peuvent supprimer ou réduire le financement des programmes de la catégorie orange tout en augmentant celui des programmes relevant des catégories bleue ou verte. Par

exemple, un Membre qui a jusque-là accordé un soutien des prix du marché (catégorie orange) peut passer à un programme de versements «découplés» des décisions de production (catégorie verte). De cette façon, il peut accorder aux agriculteurs un soutien au moins aussi important qu'auparavant, alors que le niveau apparent de subventionnement (mesuré par la MGS) peut tomber à zéro. La pratique du changement de catégorie peut être considérée de trois façons. Certains peuvent y voir un pas vers la réforme, dans la mesure où les dispositions de l'Accord sur l'agriculture ont au moins incité les pays à renoncer aux programmes qui faussent le plus les marchés agricoles. D'autres y voient une façon cynique de contourner le système, en conservant un niveau de subventionnement élevé tout en donnant l'impression de faire des réformes. D'autres encore, considérant la situation intérieure, y voient une pratique qui n'est pas soutenable politiquement, car les versements découplés peuvent être perçus comme un système potentiellement corrompu dans lequel les propriétaires de terres agricoles (qu'il est difficile d'appeler des agriculteurs) sont payés pour ne rien produire.

Il est difficile de dire dans quelle mesure chacun de ces trois facteurs a influencé la tendance générale à la diminution relative de l'utilisation de la MGS. Ce qui est certain, c'est que les compromis réalisés lors du Cycle d'Uruguay ont été critiqués à la fois par les pays qui ne recourent pas aux subventions et par certains des pays qui les utilisent, les uns et les autres espérant que l'on pourrait aller plus loin dans le Cycle de Doha. Comme on le verra au chapitre 12, la MGS est devenue, dans le Cycle de Doha, la base de la notion de *soutien interne global ayant des effets de distorsion*, qui permet une distinction plus subtile entre les types de subventions. Ce soutien est calculé au moyen d'une formule fondée sur la MGS.

## Commerce des services

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) s'inspire directement des principes et de la structure du GATT, lequel est axé sur le commerce des marchandises. Mais, du point de vue conceptuel, le commerce des services est beaucoup plus complexe que celui des marchandises. D'abord, la façon dont les engagements sont négociés et formulés est tout à fait différente. Dans le cas des marchandises, les pays sont censés commercer selon un seul mode (commerce transfrontières) et ils prennent des engagements simples sous la forme de consolidations tarifaires précises et chiffrées, alors que l'AGCS, lui, repose sur un plus large éventail de transactions (quatre modes de fourniture), les engagements étant pris de façon plus nuancée. De ce fait, la négociation des engagements prend plus de temps et nécessite des consultations entre les négociateurs et les experts des organismes nationaux de réglementation.

Avant d'examiner la façon dont les engagements sont négociés et inscrits dans l'AGCS, il faut faire une distinction importante. Les engagements pris dans le cadre de l'AGCS sont fondés sur une «liste positive», c'est-à-dire qu'ils ne concernent que les secteurs expressément mentionnés dans la liste du membre. Cette approche est différente de celle qui est adoptée dans certains accords de libre-échange qui se basent sur une liste négative, c'est-à-dire que

les engagements concernent tous les secteurs, sauf ceux pour lesquels des exceptions sont inscrites dans les listes des parties. La méthode de la liste positive est généralement jugée moins ambitieuse que celle de la liste négative, mais les deux peuvent aboutir à des résultats analogues si la liste des engagements et des exceptions est établie de façon précise et complète.

L'AGCS distingue quatre « modes » de fourniture de services. Comme le montre le tableau 9.5, ces quatre modes peuvent être comparés aux modalités d'échange des marchandises : la fourniture transfrontières (mode 1) est analogue à la façon courante d'échanger des marchandises ; la consommation à l'étranger (mode 2) a lieu quand le consommateur se rend dans le pays fournisseur ; la présence commerciale (mode 3) implique un investissement étranger direct ; et le mouvement des personnes physiques (mode 4) signifie que le fournisseur va sur le territoire du client. Dans chaque cas, c'est le même type de service qui est fourni – par exemple, des étudiants australiens apprennent une langue avec des professeurs japonais – mais les différentes façons de fournir le service peuvent faire l'objet de réglementations différentes et donc de différents types d'engagements. Pour les quatre modes, les pays peuvent préciser les restrictions qu'ils souhaitent apporter à leurs engagements. Pour un service donné, un pays peut fixer des limites mode par mode applicables à ses engagements concernant l'accès aux marchés et le traitement national. En d'autres termes, les pays disposent de huit options pour indiquer comment ils traiteront les fournisseurs de services étrangers dans tel ou tel secteur (à savoir, deux types de réserves pour chacun des quatre modes de fourniture).

**Tableau 9.5. Illustration des quatre modes de fourniture pour le commerce international des services**

	Définition	Exemples
<b>Mode 1</b> Fourniture transfrontières	Fourniture d'un service « en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire de tout autre Membre ». C'est le service qui traverse la frontière, mais le fournisseur et le consommateur restent chez eux. Ce mode est comparable à l'exportation d'une marchandise.	Des professeurs de langue japonaise dispensent des cours à des étudiants australiens dans le cadre d'un programme de télé-enseignement en ligne.
<b>Mode 2</b> Consommation à l'étranger	Fourniture d'un service « sur le territoire d'un Membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre Membre ». Le consommateur se rend physiquement sur le territoire d'un autre pays pour y obtenir le service.	Des étudiants australiens se rendent au Japon pour y suivre des cours de langue.
<b>Mode 3</b> Présence commerciale	Fourniture d'un service « par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à la présence commerciale sur le territoire de tout autre Membre » (investissement par l'établissement d'une succursale, d'une agence ou d'une filiale à 100 %).	Une école de langue japonaise crée un centre d'enseignement en Australie.
<b>Mode 4</b> Présence de personnes physiques	Fourniture d'un service « par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un Membre sur le territoire de tout autre Membre ». Des personnes physiques se rendent temporairement dans un autre pays pour y fournir des services.	Des enseignants japonais se rendent en Australie pour donner des cours à des étudiants.

*Note :* Dans cet exemple, des professeurs de langues étrangères vivant au Japon cherchent à fournir leurs services à des étudiants en Australie.

Un pays peut décider de ne prendre aucun engagement dans un secteur donné (il lui suffit pour cela de ne faire aucune mention de ce secteur dans sa liste), ou bien il peut limiter ses engagements à certains modes de fourniture. Dans ce dernier cas, s'il souhaite rester libre de restreindre la fourniture de services dans ce secteur par des entreprises étrangères qui cherchent à établir une présence commerciale sur son territoire, il peut simplement faire figurer la mention « non consolidé » pour le mode 3. Pour un mode de fourniture pour lequel il souhaite prendre un engagement sans limitation, le Membre utilisera la mention « néant » pour indiquer qu'il s'engage à ne pas imposer de restrictions aux fournisseurs étrangers dans ce secteur. L'emploi de ce terme prête un peu à confusion car on pourrait naturellement penser que « néant » signifie « pas d'engagements », alors qu'en fait cela signifie « aucune limitation à la portée des engagements ».<sup>10</sup> Entre les extrêmes « non consolidé » (pas d'engagements) et « néant » (engagements sans limitation), la liste peut comporter toutes sortes d'indications.<sup>11</sup> Le pays peut, par exemple, fixer des limites à l'investissement étranger, au nombre de fournisseurs de services, à la valeur totale des transactions ou actifs en rapport avec les services ou au nombre total de personnes physiques employées dans un secteur particulier. Les Membres peuvent aussi prendre des engagements « horizontaux » qui s'appliquent à l'ensemble des services. De nombreux pays, par exemple, ont inscrit des limitations horizontales pour les engagements concernant le mouvement des personnes.

Les listes d'engagements sont l'aboutissement d'un processus de négociation. Un Membre peut souhaiter se ménager dans sa liste une marge de manœuvre importante ; pour cela, il peut ne pas mentionner un secteur, ou indiquer « Non consolidé » dans la plupart des cellules, ou définir les engagements d'une manière moins libérale que les lois et politiques appliquées. Mais ce Membre peut aussi avoir des intérêts offensifs dans le domaine des services et peut vouloir que les autres Membres réduisent la marge de manœuvre prévue dans leurs propres listes ou, plus ambitieusement, qu'ils y prennent des engagements exigeant une libéralisation effective. Comme pour les marchandises, c'est le jeu réciproque des intérêts offensifs et des intérêts défensifs qui détermine le contenu des listes et leur contribution à la libéralisation. Les deux grandes différences entre les négociations sur les marchandises et les négociations sur les services tiennent à ce que ces dernières sont encore menées sur la base de demandes et d'offres, et que les négociations dans le cadre de l'AGCS aboutissent bien moins souvent à une véritable libéralisation (c'est-à-dire à des engagements inscrits dans les listes qui amènent à modifier les mesures appliquées).

Dans le domaine des services, il est plus difficile de voir si et dans quelle mesure les engagements d'un pays induisent une réelle libéralisation. À la différence du commerce des marchandises, dans lequel il est facile de voir s'il y a une différence entre le taux consolidé et le taux appliqué, pour connaître les taux appliqués pour tel ou tel secteur de services, il faudrait comparer toutes les lois, réglementations et politiques aux engagements pris. L'examen des listes AGCS des Membres ne permet pas de dire immédiatement si un engagement est plus libéral que les pratiques en cours, s'il est consolidé au niveau des mesures déjà appliquées, ou s'il établit une consolidation à un niveau dépassant celui des restrictions en place, ce qui permettrait au pays de devenir plus restrictif (dilution dans le tarif). Dans ce domaine, l'analyse se limite parfois à des mesures simples, telles que le

dénombrement des secteurs faisant l'objet d'engagements. Cela peut donner des résultats trompeurs, car il se peut, par exemple, qu'un pays A a pris des engagements dans seulement dix secteurs mais que tous exigent une libéralisation effective, alors qu'un pays B peut prendre des engagements dans 50 secteurs avec un degré de dilution élevé pour chacun d'eux.

Les choses sont encore compliquées par le fait qu'il n'existe pas de nomenclature des services universellement acceptée. Dans le cas des marchandises, tous les Membres de l'OMC adhèrent à la nomenclature du Système harmonisé (SH), ce qui signifie que des pommes (position 0808.10) sont des pommes, et des oranges (position 0805.10) des oranges pour tout le monde, quels que soient les tarifs douaniers considérés. Dans le cas des services, de nombreux Membres utilisent la Classification centrale des produits (CPC), mais à la différence du SH qui est obligatoire pour les marchandises, la CPC n'est ni obligatoire ni universellement appliquée. Aux fins de ses engagements, un Membre peut donner d'un secteur de services une définition plus large ou plus étroite que celle d'un autre Membre. Prenons le cas des services juridiques, qui est généralement le premier secteur mentionné dans les listes. L'engagement d'Israël pour la position CPC 861 porte sur les « services juridiques » purement et simplement, sans autres précisions qui puissent limiter ou nuancer cet engagement. Mais pour cette même position CPC 861, de nombreux autres Membres ont pris des engagements plus étroits dans leurs listes (« 861 » étant parfois suivi d'un ou de plusieurs astérisques pour indiquer que seule une partie du secteur est visée). D'autres encore peuvent spécifier le type de droit ou le type de praticien du droit: « Droit du pays d'origine et droit international public » (Australie); « Conseils juridiques sur le droit étranger » (Norvège); et « Prestation de services juridiques à titre de *Bengoshi* selon la loi japonaise » (Japon). Ces distinctions n'apparaissent pas clairement dans les synthèses qui sont faites des engagements des différents pays, alors que l'engagement d'Israël, par exemple, concerne une gamme de services juridiques beaucoup plus large que les engagements de l'Australie, de la Norvège ou du Japon.

Les négociations sur le commerce des services sont aussi compliquées par le fait qu'il n'y a pas de statistiques détaillées sur ce commerce, même dans les pays économiquement les plus avancés. Alors que les données sur le commerce des marchandises de la plupart des pays permettent de connaître la valeur et le volume précis des marchandises qu'ils échangent avec leurs partenaires, les statistiques sur le commerce des services sont le plus souvent agrégées à un niveau d'abstraction élevé; elles ne portent généralement que sur certains modes de fourniture et elles peuvent ignorer nombre de transactions effectuées selon ces modes.

## Notes finales

---

- 1 Entretien de l'auteur avec Lord Brittan, 17 janvier 2013.
- 2 Dans de telles circonstances, les Membres de l'OMC seraient dans une position semblable à celle des États membres de l'UE qui sont mis en minorité sur les questions approuvées par le reste des pays membres du marché unique, ou à celle des États américains qui s'opposent à des lois adoptées par le Congrès.
- 3 Voir Weiss et Rosenberg (2003).
- 4 L'ATI a été négocié de manière plurilatérale et il n'entre pas dans le cadre de l'engagement unique, mais ses avantages sont étendus sur une base NPF à tous les Membres.
- 5 Voir Adam Smith (1776), Livre IV, chapitre 2.
- 6 Ces calculs sont plus compliqués si l'on tient compte des préférences que les pays s'accordent mutuellement au titre de divers accords et programmes. C'est un aspect de la question que nous laisserons de côté à ce stade, pour l'aborder au chapitre 13.
- 7 L'auteur fonde ces propos sur plusieurs années d'expérience de l'enseignement de la formule suisse et de sujets connexes à des spécialistes ou futurs spécialistes dans ce domaine. Il n'est pas rare du tout que des personnes par ailleurs très compétentes s'effraient à l'idée de devoir résoudre une équation qui n'exige pourtant que trois opérations simples : une addition, une multiplication et une division.
- 8 Un droit spécifique est exprimé en fonction de la quantité, par exemple 1 dollar EU par litre ou 1 euro par douzaine, etc. Un droit composite comprend un élément *ad valorem* et un élément spécifique (10 yuan par exemple, par kilogramme plus 5 %). Pour calculer les équivalents *ad valorem* de ces droits, il suffit d'inclure les prix, mais il faut d'abord s'entendre, entre autres, sur la source des données sur les prix et les années de base à utiliser et sur les autres ajustements à apporter à ces valeurs. Dans le Cycle de Doha, il a fallu des années aux Membres rien que pour se mettre d'accord sur la façon de procéder.
- 9 Dix de ces participants originels sont mentionnés dans l'appendice 9.3. Parmi les autres Membres qui ont pris des engagements en matière de soutien interne, il y en a huit qui ont ensuite adhéré à l'Union européenne et qui, par conséquent, appliquent des limites imposées par l'UE (Bulgarie, Chypre, Hongrie, Lituanie, Pologne, République slovaque, Slovénie et République tchèque). Ces engagements à l'échelle de l'Union européenne ont ensuite été élargis, par voie de négociation, pour tenir compte des valeurs de la MGS qui étaient auparavant attribués aux pays ayant récemment adhéré à l'UE. Les autres Membres de l'OMC qui ont des engagements concernant la MGS sont les suivants : Argentine, Colombie, Costa Rica, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Islande, Israël, Jordanie, Maroc, Norvège, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, République bolivarienne du Venezuela, République de Moldova, Royaume d'Arabie saoudite, Taipei chinois, Thaïlande, Tunisie, Ukraine et Viet Nam.
- 10 Il serait arrivé plus d'une fois que des négociateurs aient mal compris ces termes et aient pris des engagements sans limitations pour un secteur dans lequel ils avaient l'intention d'indiquer qu'aucun engagement n'était pris.
- 11 On trouvera un guide pour la lecture des listes d'engagements spécifiques au titre de l'AGCS à l'adresse suivante : [www.wto.org/french/tratop\\_f/serv\\_f/guide1\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/guide1_f.htm).

## Appendice 9.1. Pays signataires des accords facultatifs de l'OMC, 2012

Accord sur le commerce des aéronefs civils, Accord sur les marchés publics et Accord sur les technologies de l'information

	Aucun		Un ou deux		Les trois	
—			Australie		Canada	
			Nouvelle-Zélande		Union européenne*	
			Islande		Norvège	
			Liechtenstein		Suisse	
					États-Unis	
Angola	Chypre	Malte	Sierra Leone	Albanie	République kirghize	Taipei chinois
Antigua-et-Barbuda	Rép. dém. du Congo	Mauritanie	Îles Salomon	Arménie	Macao, Chine	
Argentine	Djibouti	Mongolie	Afrique du Sud	Aruba**	Malaisie	
Bangladesh	Dominique	Monténégro	Sri Lanka	Bahrein, Royaume du	Maurice	
Barbade	Équateur	Mozambique	Suriname	Chine	Moldova, Rép. de	
Belize	Fidji	Myanmar	Swaziland	Colombie	Émirats arabes unis	
Bénin	Gabon	Namibie	Tanzanie	Costa Rica	Maroc	
Bolivie, État plurinational de	Gambie	Népal	Ex-Rép. de Yougoslavie Macédoine	Rép. dominicaine	Nicaragua	
Botswana	Ghana	Niger	Togo	Égypte	Oman	
Brunéi	Grenade	Nigéria	Tonga	El Salvador	Panama	
Burkina Faso	Guinée	Pakistan	Trinité-et-Tobago	Géorgie	Pérou	
Burundi	Guinée-Bissau	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Tunisie	Guatemala	Philippines	
Cambodge	Guyana	Paraguay	Ouganda	Honduras	Féd. de Russie	
Cameroun	Haïti	Qatar	Uruguay	Hong Kong, Chine	Arabie saoudite, Royaume d'	
Cabo Verde	Jamaïque	Rwanda	Venezuela, Rép. bolivarienne du	Inde	Singapour	
République centrafricaine	Kenya	Saint-Kitts-et-Nevis	Zambie	Indonésie	Thaïlande	
Tchad	Lesotho	Sainte-Lucie	Zimbabwe	Israël	Turquie	
Chili	Madagascar	Saint-Vincent-et-les Grenadines		Jordanie	Ukraine	
Congo	Malawi	Samoa		Rép. de Corée	Viet Nam	
Côte d'Ivoire	Maldives	Sénégal		Koweït, État du		
Cuba	Mali					

Pays en développement

Notes: Signataires de l'Accord sur le commerce des aéronefs civils, de l'Accord sur les marchés publics et de l'Accord sur les technologies de l'information. \* Le statut de signataire de l'Union européenne s'étend à l'ensemble de ses États membres (dont certains avaient déjà signé un ou plusieurs de ces accords avant d'adhérer à l'UE). \*\* Les Pays-Bas ont signé l'Accord sur les marchés publics pour le compte d'Aruba.

## Appendice 9.2. Droits consolidés et droits appliqués moyens de certains Membres de l'OMC, en pourcentage

	Produits agricoles			Produits non agricoles			Tous les produits		
	Taux appliqué (A)	Taux appliqué (B)	Écart (dilution) (B-A)	Taux appliqué (A)	Taux appliqué (B)	Écart (dilution) (B-A)	Taux appliqué (A)	Taux appliqué (B)	Écart (dilution) (B-A)
<b>Pays développés</b>									
Union européenne	12,8	12,3	-0,5	4,0	3,9	-0,1	5,1	5,0	-0,1
États-Unis	4,9	4,8	-0,1	3,3	3,3	0,0	3,5	3,5	0,0
Japon	17,3	20,9	3,6	2,5	2,5	0,0	4,4	4,9	0,5
Suisse	27,2	48,2	21,0	1,9	2,0	0,1	5,2	8,1	2,9
Canada	11,3	16,7	5,4	2,6	5,3	2,7	3,7	6,8	3,1
Australie	1,3	3,4	2,1	3,0	11,0	8,0	2,8	10,0	7,2
Norvège	49,4	131,0	81,6	0,5	3,1	2,6	7,0	20,1	13,1
<b>Économies émergentes</b>									
Chine	15,6	15,7	0,1	8,7	9,2	0,5	9,6	10,0	0,4
Afrique du Sud	9,0	39,5	30,5	7,5	15,8	8,3	7,7	19,0	11,3
B Brésil	10,3	35,4	25,1	14,2	30,7	16,5	13,7	31,4	17,7
Mexique	21,5	44,2	22,7	7,1	34,9	27,8	9,0	36,1	27,1
Inde	31,8	113,1	81,3	10,1	34,6	24,5	13,0	48,7	35,7
<b>Autres pays en développement</b>									
Hong Kong, Chine	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arabie saoudite, Royaume d'	5,6	15,4	9,8	4,7	10,5	5,8	4,8	11,1	6,3
Égypte	66,1	95,2	29,1	9,6	27,7	18,1	17,0	36,7	19,7
Jamaique	17,8	96,9	79,1	5,9	42,4	36,5	7,5	49,6	42,1
Nigéria	15,5	150,0	134,5	11,2	48,6	37,4	11,7	119,1	107,4
<b>Pays les moins avancés</b>									
Haïti	8,0	21,1	13,1	4,2	18,2	14,0	4,7	18,7	14,0
Népal	14,1	41,1	27,0	12,0	23,7	11,7	12,3	26,0	13,7
Angola	10,0	52,9	42,9	6,9	60,1	53,2	7,3	59,2	51,9
Mozambique	13,8	100,0	86,2	9,5	11,3	1,8	10,1	97,5	87,4
Gambie	16,5	104,3	87,8	13,7	57,6	43,9	14,0	102,6	88,6

Source: Tableau établi à partir des données de l'OMC consultées à l'adresse [www.wto.org/french/thefto\\_ft/whatis\\_ft/tif\\_f/org6\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thefto_ft/whatis_ft/tif_f/org6_f.htm).

Notes: Les taux consolidés sont ceux de 2011, et les taux appliqués ceux de 2009 ou 2010. Dans chaque catégorie, les données sont présentées selon le degré de dilution. La source ne permet pas de dire si les taux de dilution négatifs (taux appliqués moyens supérieurs aux taux consolidés moyens) sont dus à ce que les chiffres ont été arrondis ou à d'autres subtilerfuges mathématiques, ou s'ils indiquent que les engagements tarifaires sont peu respectés.



### Appendice 9.3. Utilisation de la mesure globale du soutien autorisée, par certains Membres de l'OMC

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Australie	26,6	26,2	24,8	23,4	12,6	45,3	65,4	45,1	44,0	43,8	43,8	43,9	43,8	0,0	0,0
Brésil	0,0	0,0	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,8	0,0	37,5	57,1	32,1	29,5
Canada	15,0	12,3	10,8	16,7	20,2	19,7	65,7	80,2	36,9	31,6	18,5	13,9	19,7	39,2	32,4
Union européenne	63,8	67,0	68,0	65,4	69,3	65,4	58,7	42,6	46,0	46,5	42,3	36,9	17,1	16,3	12,1
Japon	73,1	71,8	70,9	17,8	18,1	17,8	16,8	18,4	16,2	15,3	14,9	14,4	10,5	13,1	14,2
Corée, Rép. de	95,1	93,4	95,5	80,1	82,8	94,1	94,8	94,3	97,1	97,9	2,2	65,4	2,5	2,2	–
Mexique	4,8	0,0	0,8	0,9	0,8	1,3	4,0	2,6	2,5	1,9	3,6	–	–	–	–
Afrique du Sud	67,4	82,4	97,0	37,6	37,6	21,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Suisse	83,3	73,8	71,9	71,0	62,3	72,6	64,7	64,8	64,6	71,5	55,1	55,5	59,2	69,4	60,6
États-Unis	26,9	26,5	29,0	50,2	84,7	88,2	75,8	50,4	36,4	60,9	67,7	40,5	32,8	32,7	22,3

Source: Calculs effectués à partir des données communiquées par les Membres dans les documents de la série G/AG/N.

Notes: Le niveau effectif de la MGS est exprimé en pourcentage du maximum autorisé au titre des engagements du Membre; les Membres qui accordent entre 50,0% et 89,9% de la MGS autorisée sont indiqués en bleu et ceux qui accordent 90,0% ou plus de la MGS autorisée sont indiqués en gris. – Données non disponibles. La Chine ne figure pas dans le tableau parce que, comme cela est indiqué dans le document de l'OMC G/AG/N/CHN/21, « dans la liste établie lors de son accession, l'engagement de la Chine concernant la MGS est nul. Toutes les mesures de soutien interne sont appliquées par le biais de mesures exemptées de l'engagement de réduction conformément à l'Accord sur l'agriculture ». Il en est de même de l'Inde, car, comme cela est indiqué dans le document de l'OMC G/AG/N/IND/7, « l'Inde n'a pas d'engagements spécifiques de réduction de la MGS totale dans sa liste » et « l'ensemble du soutien relève des catégories de soutien interne qui sont exemptées des engagements de réduction conformément à l'Accord sur l'agriculture ».

# 10 Les négociations à l'OMC en dehors du Cycle de Doha

---

Nous devons nous demander quel nouveau type de négociations commerciales est le mieux adapté à la nouvelle économie. Nous devons nous demander s'il y a un moyen de démanteler les obstacles sans attendre que chaque question soit résolue dans chaque secteur avant qu'une question soit réglée dans un secteur. Nous devons le faire d'une manière juste et équilibrée, qui prenne en compte les besoins des nations, grandes et petites, riches et pauvres. Mais je suis convaincu que nous pouvons arriver à négocier des accords commerciaux plus rapidement et mieux qu'aujourd'hui.

Bill Clinton, Président des États-Unis  
Discours prononcé devant l'Organisation mondiale  
du commerce (18 mai 1998)

## Introduction

Les cycles de négociations sont un sujet plus controversé aujourd'hui qu'à l'époque du GATT. Les huit cycles qui ont eu lieu depuis les premières négociations de Genève en 1947 jusqu'au Cycle d'Uruguay de 1986 à 1994 ont permis de négocier la plupart des accords multilatéraux du système du GATT. De même, bon nombre des négociations d'accession, qui se déroulaient techniquement en dehors des cycles de négociations, ont souvent coïncidé avec ces initiatives plus larges : les pays accédants étaient admis à participer aux négociations multilatérales et les conditions de leur accession étaient souvent finalisées à la fin du cycle. Mais, depuis la création de l'OMC, les cycles ont été remis en question pour deux raisons. La première raison tient aux succès remportés en dehors de ce cadre, notamment avec les accords sectoriels et autres conclus entre la fin du Cycle d'Uruguay et le lancement du Cycle de Doha. La seconde raison est l'échec apparent (mais non définitif) de ce dernier cycle.

Dans le discours qu'il a prononcé lors de la deuxième Conférence ministérielle de l'OMC en 1998, le Président Clinton a suggéré aux Membres d'étudier des alternatives aux cycles de négociations pluriannuels et plurithématiques, comme principal modèle pour les négociations commerciales multilatérales. Sa critique assez indirecte de l'engagement unique a été rapidement oubliée par la plupart des Membres, et juste un an plus tard, son pays a accueilli une conférence ministérielle dont le but était de lancer ce qui aurait pu s'appeler le Cycle Clinton. Or, la Conférence ministérielle de Seattle a été un désastre, en partie parce que le Président lui-même avait semé la zizanie par ses propos sur la question

du commerce et des droits du travail (voir le chapitre 11). Mais cela n'a pas dissuadé les Membres de l'OMC de faire une nouvelle tentative. Et deux ans plus tard, à la Conférence ministérielle de Doha, ils ont réussi à lancer un cycle de négociations qui était censé s'achever (d'après la déclaration ministérielle), le 1<sup>er</sup> janvier 2005. À ce jour, ce cycle dure depuis une douzaine d'années et aucune fin n'est en vue. Plusieurs participants à la Conférence de Doha en sont venus à considérer le lancement du cycle comme un succès tactique mais un échec stratégique. Rétrospectivement, le système commercial multilatéral se porterait peut-être mieux si ses membres avaient prêté plus d'attention aux propos tenus par M. Clinton en 1998 qu'à ce qu'il a dit à la presse au sujet du travail en 1999.

L'OMC a quand même réussi à mener des négociations en dehors du Cycle de Doha. Il s'agit notamment de négociations menées avant le lancement du cycle ou parallèlement, ou bien de négociations qui en faisaient partie initialement mais que certains Membres ont proposé de conclure par des accords ne relevant pas de l'engagement unique. Ces diverses négociations indépendantes du cycle devraient plutôt être considérées en relation avec le Cycle d'Uruguay, qui n'a pas abouti dans tous les domaines. En effet, si certaines questions ont été réglées définitivement (comme l'interdiction « volontaire » à l'exportation), la plupart des accords trouvés avaient un certain degré d'ambiguïté ou d'inachèvement, et certaines questions ont été reportées à des négociations ultérieures. Au risque de trop simplifier, ces questions peuvent être classées dans les catégories indiquées dans le tableau 10.1. Dans quelques cas, les nouvelles négociations visaient à combler des lacunes très importantes que les négociateurs avaient laissées dans les accords, comme l'absence de dispositions, dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), sur des questions aussi importantes que les subventions et les sauvegardes. Dans d'autres cas, les réexamens ou négociations devaient porter sur des questions plus obscures, pour lesquelles un libellé avait été approuvé mais qu'il était demandé de réexaminer. Dans d'autres cas encore, certains pays n'ont pas tardé à regretter les accords conclus, notamment certains pays en développement mais aussi quelques pays développés, qui ont proposé de ralentir la mise en œuvre ou de réviser les conditions fixées dans ces accords. Certaines de ces questions ont été abordées dans l'intervalle entre l'ancien et le nouveau cycle, mais les négociations ont parfois commencé alors que l'encre des signatures de l'Acte final de Marrakech était à peine sèche, et d'autres ont été mises en attente jusqu'au lancement d'un nouveau cycle (ou de ce qui en tiendrait lieu).

Ce chapitre examine plusieurs des négociations (autres que les négociations d'accession) qui ont été menées à l'OMC en dehors du Cycle de Doha. La plupart se sont déroulées entre les deux cycles et peuvent être considérées comme faisant partie du programme incorporé. Quelques-unes ont eu lieu spontanément, notamment dans le cas de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI), tandis que d'autres se sont déroulées parallèlement au Cycle de Doha, sans en faire partie. D'autres questions extérieures au Cycle sont évoquées dans d'autres chapitres, notamment en ce qui concerne la discrimination (chapitre 13).

**Tableau 10.1. Négociations menées à l'OMC après le Cycle d'Uruguay**

Catégorie	Description	Principaux exemples et résultats
Questions non réglées à la fin du Cycle d'Uruguay	Questions qui n'ont pas été entièrement résolues dans le cadre du Cycle d'Uruguay et pour lesquelles les négociateurs ont fixé un programme incorporé, soit dans les accords, soit dans des décisions distinctes demandant de nouvelles négociations.	Voir l'appendice 10.1 pour une liste des principaux éléments du programme incorporé. Celui-ci prévoit, dans la plupart des cas, un examen pouvant aboutir à des recommandations concernant les modifications à apporter aux accords, mais il prévoit parfois l'achèvement ou le démarrage de négociations de fond sur les règles ou sur les engagements en matière d'accès aux marchés (deux questions de premier plan dans l'AGCS).
Fondement des négociations futures	Accords fixant les conditions et obligations de base et prévoyant des engagements individuels, mais qui ont abouti à une libéralisation assez limitée.	L'Accord sur l'agriculture était assorti d'engagements concernant le soutien interne, et l'AGCS d'engagements concernant les secteurs de services, mais dans les deux cas, les listes négociées dans le Cycle d'Uruguay laissaient aux pays une marge de manœuvre importante. Les deux accords prévoyaient de nouvelles négociations en 2000.
Progrès graduels sur l'accès aux marchés	Les négociations tarifaires se poursuivent d'un cycle à l'autre pour toutes les lignes qui n'ont pas encore été consolidées à zéro.	Dans la plupart des secteurs, les négociations ont attendu le lancement d'un nouveau cycle, mais entre-temps, les Membres ont engagé des négociations sur l'Accord sur les technologies de l'information et sur quelques autres secteurs.
Regrets après les accords du Cycle d'Uruguay	Accords et engagements que certains Membres ont regretté et qu'ils souhaitaient réviser.	Certains pays en développement ont demandé d'apporter des modifications à trois types d'accords du Cycle d'Uruguay : les dispositions de l'Accord sur les ADPIC concernant les brevets pharmaceutiques et la santé publique, le retrait progressif des contingents pour les textiles et les vêtements, et les questions dites de « mise en œuvre ».

Comme beaucoup d'autres expressions employées à l'OMC, l'expression « programme incorporé » peut avoir plusieurs sens. Dans son acception la plus étroite, elle désigne deux éléments issus du Cycle d'Uruguay, à savoir les articles de l'Accord sur l'agriculture et de l'AGCS, qui prévoient le lancement de nouvelles négociations en 2000. Parfois, quand on parle de programme incorporé, on pense uniquement à ces deux négociations, et seulement comme alternative à un cycle plus large. L'article 20 de l'Accord sur l'agriculture prévoit que « des négociations en vue de la poursuite du processus [de réforme] seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre » (c'est-à-dire avant le début de 2000). Ces négociations devaient porter, entre autres, sur « les autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif à long terme » « de réductions substantielles progressives du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale ». De même, dans l'AGCS, l'article XIX prévoit « des séries de négociations successives qui commenceront cinq ans au plus tard après la date de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC [c'est-à-dire avant le début de 2000] et auront lieu périodiquement par la suite, en vue d'élever progressivement le niveau de libéralisation ». Ces articles ne précisent pas comment les négociations doivent être menées, mais il était clairement dans l'intention des négociateurs qu'elles soient menées de front – dans un « pas de deux » ou dans le cadre d'un cycle plus vaste<sup>1</sup> – de manière à ce que des compromis puissent être trouvés entre les deux sujets.

Dans son acception plus large, qui est aussi la plus répandue, cette expression désigne non seulement ces deux questions majeures, mais aussi beaucoup d'autres questions prévues dans

les accords et décisions du Cycle d'Uruguay, dont 27 sont indiquées dans l'appendice 10.1. Pour certaines, aucune échéance n'est fixée. Par exemple, l'article XV de l'AGCS prévoit que les Membres «engageront des négociations en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter [les] effets de distorsion» des subventions dans le domaine des services, et que «les négociations porteront aussi sur le bien-fondé de procédures de compensation», mais il n'y a aucune indication des délais dans lesquels ces négociations doivent commencer ou se terminer. Il en va différemment des dispositions de l'AGCS relatives aux marchés publics (qui précisent quand les négociations doivent commencer) et aux mesures de sauvegarde (qui indiquent quand les résultats des négociations sont censés entrer en vigueur). L'article VI de l'AGCS est vague lui aussi quant au timing des négociations sur la réglementation intérieure, prévoyant seulement que «le Conseil du commerce des services élaborera, par l'intermédiaire des organismes appropriés qu'il pourra établir, toutes disciplines nécessaires. En fin de compte, cette plus ou moins grande précision, quant aux délais, établit une distinction entre ces sujets, mais pas une réelle différence. Alors que la plupart des questions énumérées dans l'appendice 10.1 ont été résolues dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'OMC, deux semblent n'avoir jamais été abordées et plusieurs ont finalement été incorporées dans le Cycle de Doha.

La définition la plus large du «programme incorporé» serait fondée sur la question de savoir non pas si les négociations étaient prescrites par les instruments issus du Cycle d'Uruguay, mais si elles ont eu lieu entre ce cycle et le suivant. Cela reviendrait à définir l'ATI, qui est assurément le principal accord commercial conclu entre les deux cycles, comme faisant partie de l'engagement unique. Mais cela serait inapproprié, car les négociateurs du Cycle d'Uruguay étaient loin d'envisager un tel accord quand ils ont achevé leurs travaux.

Une dernière remarque s'impose avant de passer aux différents points négociés en dehors du Cycle. Plusieurs d'entre eux illustrent les possibilités et les limites de ce qui peut être accompli quand on négocie de manière fragmentée et en dehors d'un cycle formel, comme l'avait recommandé M. Clinton, ce qui oblige aussi à tenir compte des limitations des mandats des États-Unis. Le type de négociation proposé par M. Clinton permettrait aux négociateurs des États-Unis d'agir sans avoir obtenu un pouvoir de négociation accélérée. Cette délégation de pouvoir est assortie de règles spéciales concernant l'examen par le Congrès de la législation d'application des accords commerciaux (voir le chapitre 6) et sont le complément américain de l'engagement unique (voir le chapitre 9). Quand M. Clinton s'est adressé à l'OMC, le dernier mandat de ce type avait expiré en 1994. Ne sachant pas si et quand ce mandat serait renouvelé, les négociateurs américains ont choisi de se concentrer sur les accords qui pouvaient être négociés dans les limites d'autres pouvoirs. Le plus simple est le pouvoir du président de conclure des accords qui n'imposent pas de nouvelles obligations et qui ne nécessitent donc aucune action du Congrès.<sup>2</sup> Les accords examinés plus loin sur les services de télécommunication, les services financiers et le commerce électronique mondial avaient tous leur importance, mais aucun ne nécessitait une action du Congrès car ils ne modifiaient pas la législation des États-Unis. En tenant compte des limites qui leur étaient imposées, les négociateurs américains ont aussi réussi à obtenir quelque chose sans contrepartie de leurs partenaires commerciaux. Ils ont utilisé un pouvoir résiduel accordé par le Congrès en vertu de l'article 111 de la Loi sur les Accords du Cycle d'Uruguay, autorisant le président à proclamer la

modification des droits de douane sur certains produits si «les États-Unis consentent à cette modification ou à une réduction échelonnée des droits dans une négociation multilatérale sous les auspices de l'OMC». Ce pouvoir, qui n'est assorti d'aucune date d'expiration, ne s'applique qu'aux secteurs de produits ayant fait l'objet d'offres «zéro pour zéro» lors du Cycle d'Uruguay.<sup>3</sup> L'administration Clinton l'a utilisé pour mettre en œuvre l'ATI, un accord sur les produits pharmaceutiques, l'Initiative tarifaire pour les eaux-de-vie conclue avec l'Union européenne et l'Accord entre les États-Unis et le Japon concernant les eaux-de-vie distillées.

## Les protocoles annexés à l'AGCS

Les négociations sur les services sont la principale constante pendant la période de l'OMC puisqu'elles se sont poursuivies de façon plus ou moins continue depuis la fin du Cycle d'Uruguay et l'entrée en vigueur de l'AGCS. On peut distinguer en gros trois phases. La première commence avec les négociations sur les protocoles sectoriels et d'autres questions, qui se sont déroulées pendant la période du programme incorporé. Cette phase a été suivie par les négociations AGCS 2000, qui ont finalement été intégrées dans le Cycle de Doha. Enfin, la troisième phase correspond au tournant pris en 2012 et 2013, lorsque plusieurs Membres ont entamé des négociations sur un projet d'accord plurilatéral en dehors du Cycle de Doha. Cette troisième négociation, qui vise à produire un accord international sur les services, n'est pas examinée ici car, au moment de la rédaction de cet ouvrage, elle n'en est encore qu'à ses débuts.<sup>4</sup> On ne sait même pas si elle va être menée formellement dans le cadre ou en dehors de l'OMC. L'analyse qui suit porte donc seulement sur la première phase, celle des négociations AGCS 2000/négociations sur les services du Cycle de Doha, dont il est question dans le chapitre 12.

L'AGCS représente sans doute le plus important élargissement du champ du système commercial résultant du Cycle d'Uruguay, mais c'est aussi l'accord le plus incomplet issu de ces négociations. Ses principaux résultats sont d'avoir affirmé que le commerce des services fait partie du système commercial multilatéral au même titre que le commerce des marchandises, d'avoir établi la structure permettant aux pays de prendre des engagements contraignants dans ce domaine et d'avoir incorporé la première série de listes d'engagements des Membres. En revanche, les négociations n'ont pas abouti dans trois domaines. Le premier est celui des règles de l'AGCS relatives aux subventions, aux mesures de sauvegarde, aux marchés publics et à la réglementation intérieure sur lesquelles les négociations n'ont pas abouti.<sup>5</sup> Les dispositions de l'AGCS prévoient de nouvelles négociations sur chacune de ces questions, certaines fixant des délais (qui n'ont pas été respectés). Ces dispositions sont énumérées dans l'appendice 10.1. Deuxièmement, les négociateurs du Cycle d'Uruguay n'ont pas achevé les discussions qu'ils avaient engagées sur les secteurs des services financiers, des services de télécommunication et des services de transport maritime, ni sur le mouvement des personnes physiques, et au lieu de cela, ils ont approuvé quatre décisions appelant les Membres à achever chacune de ces négociations. Le fait que ces diverses décisions et les articles de l'AGCS prévoyant de nouvelles négociations représentent 10 des 27 points énumérés dans l'appendice 10.1 témoigne du caractère incomplet des négociations concernant l'AGCS.

Le troisième point sur lequel les négociateurs de l'AGCS ont achoppé est la libéralisation effective des secteurs de services. Bien que tous les Membres de l'OMC aient inscrit des engagements dans leurs listes AGCS, la plupart ont soit consolidé les mesures existantes aux niveaux appliqués, soit ménager une marge entre le niveau appliqué et le niveau consolidé pour pouvoir imposer ultérieurement des mesures plus restrictives en tant que mesure réglementaire ou mesure contingente. Dans une comparaison quantitative des listes AGCS, des offres présentées dans le Cycle de Doha et des mesures appliquées, Gootiiz et Mattoo (2009) montrent qu'en moyenne, les engagements sur les services pris par les pays durant le Cycle d'Uruguay et dans la période du programme incorporé étaient 2,3 fois plus restrictifs que les mesures alors en place, et que ce phénomène n'était pas limité au Cycle d'Uruguay. Leur analyse montre en effet que les offres présentées par les Membres dans le Cycle de Doha étaient encore, en moyenne, 1,9 fois plus restrictives. Il ne faut cependant pas ignorer les engagements entérinant le statu quo. Les mesures de réforme qui sont pérennisées de cette manière sont applicables par le biais du mécanisme de règlement des différends, ce qui n'est pas le cas des mesures autonomes ou de la libéralisation *de facto*. Cette distinction peut être importante non seulement pour les partenaires commerciaux, mais aussi pour les investisseurs étrangers potentiels, car un gouvernement qui inscrit ses réformes dans une obligation conventionnelle (listes AGCS et autres engagements pris à l'OMC) présente de meilleures garanties de stabilité et de prévisibilité. Cela dit, l'AGCS a moins réussi en tant qu'instrument de libéralisation que comme moyen de « verrouiller » les réformes que les pays ont entreprises avant ou pendant les négociations.

Les négociations sectorielles inachevées ont repris immédiatement après la fin du Cycle d'Uruguay. Elles reposaient largement sur la participation des régulateurs et des experts. « Les gens du commerce étaient bien là », se souvient Stuart Harbinson, « mais ceux qui menaient le bal, c'étaient les régulateurs venus des capitales ». <sup>6</sup> Les résultats de ces négociations, illustrés par l'étendue des engagements pris par les Membres, sont résumés à l'appendice 10.2. Les lecteurs noteront que ce tableau indique simplement si un membre a pris ou non un engagement dans les secteurs considérés. L'étendue et la profondeur des engagements varient considérablement d'un membre à l'autre.

On notera également que la section suivante commence par le deuxième protocole parce que, par une bizarrerie des chiffres à l'OMC, il n'existe pas de « premier protocole ». Cette appellation était destinée initialement à un instrument qui devait regrouper les engagements pris par les PMA après le cycle, mais il a ensuite été décidé de ne pas réunir leurs listes dans un protocole distinct. Au moment où cette décision a été prise, le premier des instruments examinés ci-dessous avait déjà été qualifié de « deuxième ».

### ***Les deuxième et cinquième Protocoles annexés à l'AGCS: services financiers***

La Seconde annexe sur les services financiers et la Décision sur les services financiers prévoyaient la poursuite des négociations dans ce secteur au premier semestre de 1995. Les négociations ont duré un mois de plus que prévu et ont abouti, fin juillet, à un accord intérimaire. Les États-Unis se sont plaints du caractère limité des offres d'ouverture des marchés faites par certains Membres, et ont annoncé qu'ils ne prendraient des engagements

contraignants que pour les opérations existantes des établissements financiers étrangers. Washington a aussi adopté une large exemption de l'obligation de la nation la plus favorisée (NPF) pour l'arrivée sur le marché et les nouvelles opérations de tous les fournisseurs étrangers de services financiers. La Communauté européenne a proposé que les offres faites jusque-là soient préservées, ce qui a conduit à un accord intérimaire sur les services financiers. D'autres Membres ont consenti à maintenir leurs offres existantes et à procéder à une deuxième série de négociations.<sup>7</sup> Vingt-neuf Membres de l'OMC (en comptant pour 1 les 15 membres de la Communauté européenne) ont amélioré leur liste d'engagements spécifiques et/ou ont supprimé, suspendu ou réduit la portée de leurs exemptions NPF pour les services financiers.<sup>8</sup> Ces engagements améliorés ont été annexés au deuxième Protocole annexé à l'Accord général sur le commerce des services. Le deuxième Protocole et les engagements qui lui sont annexés ont été adoptés le 21 juillet 1995 et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1996.

Les négociations ont ensuite repris en avril 1997. Elles ont abouti, en décembre, à une série d'engagements nouveaux et améliorés concernant les services financiers, qui ont constitué le cinquième Protocole annexé à l'AGCS, ainsi nommé parce que deux autres protocoles avaient été établis entre-temps. Ce protocole comportait 56 listes d'engagements représentant 70 Membres<sup>9</sup> et 16 listes d'exemptions NPF (ou de modifications).<sup>10</sup> Il a été adopté le 14 novembre 1997 et a été ouvert à ratification et acceptation jusqu'à la fin de janvier 1999. Cinquante-deux Membres ont accepté le protocole avant l'échéance et l'ont mis en application le 1<sup>er</sup> mars 1999. Le nombre total de Membres ayant pris des engagements concernant les services financiers est passé à 104. Les États-Unis, l'Inde et la Thaïlande<sup>11</sup> ont retiré leurs vastes exemptions NPF fondées sur la réciprocité et quelques Membres ont présenté des exemptions NPF limitées ou ont maintenu les larges exemptions existantes.

Les résultats de ces négociations ont été limités. « [P]eu de pays en développement ont pris des engagements d'envergure en matière d'accès aux marchés et de traitement national pendant la négociation de 1997 d'un accord sur les services financiers » résume Dobson (2007:308). « Les pays d'Amérique latine et d'Asie étaient parmi les plus réticents à ouvrir leur secteur de l'assurance et leur secteur bancaire, et ils étaient même devancés dans leurs engagements par les pays d'Europe orientale et d'Afrique. » Plusieurs pays ont saisi l'occasion d'aligner leurs engagements sur la libéralisation qu'ils avaient déjà réalisée de manière autonome dans les quelques années écoulées depuis la fin du Cycle, notamment en Europe orientale :

Plusieurs pays (comme la République tchèque, la République slovaque et la Slovaquie) ont renoncé à la possibilité d'accorder des licences discrétionnaires dans le secteur bancaire en fonction des besoins économiques, tandis que d'autres (comme la République tchèque dans le domaine de l'assurance du transport aérien), ont supprimé les monopoles dans certains segments des assurances. Plusieurs pays (comme la Bulgarie, dans le domaine de l'assurance) ont autorisé l'établissement d'une présence commerciale par le biais de succursales, tandis que d'autres ont libéralisé le commerce transfrontière et la consommation à l'étranger (par exemple, la Pologne pour l'assurance des



marchandises dans le commerce international). Des tendances à la libéralisation sont apparues aussi dans d'autres régions : certains pays (comme le Brésil) ont remplacé l'interdiction des établissements étrangers par une autorisation délivrée au cas par cas, et d'autres ont libéralisé le commerce transfrontières (les Philippines, par exemple, pour l'assurance maritime coque et cargo) (*ibid.* : 310).

Rajan et Sen (2002 :30) constatent également que les engagements pris par l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande pour les services financiers et les services de télécommunication «équivalaient au statu quo ou étaient en deçà».

Quel est l'impact de la libéralisation des services financiers sur le commerce et sur le bien-être ? La réponse dépend en partie de la façon dont on pose la question. Au niveau mondial, les gains potentiels paraissent faibles. «La moyenne pondérée par la part des services financiers dans les coûts de production totaux au niveau mondial est de 8,8%» notent Verikios et Zhang (2001 :44), mais les gains potentiels ne sont pas du même ordre de grandeur. Ces auteurs calculent que «la suppression de tous les obstacles au commerce des services financiers entraîne une augmentation du PNB réel mondial de 0,09%» (*ibid.* : 46). L'attrait peut être beaucoup plus important pour les pays pris individuellement. Utilisant les engagements au titre de l'AGCS comme mesure de l'ouverture du secteur financier, François et Eschenbach (2002 : ii) ont constaté «une forte corrélation positive entre la concurrence et la performance dans le secteur financier (c'est-à-dire l'accès des banques étrangères au secteur bancaire national), ainsi qu'entre la croissance et la concurrence/la performance dans le secteur financier». Hoekman (2006 : 27) conclut dans son étude que «la littérature trouve généralement une corrélation positive entre l'ouverture du secteur financier et la croissance économique». Les pays où le secteur financier et celui des télécommunications sont ouverts ont des taux de croissance moyens supérieurs d'environ un point de pourcentage à ceux des autres pays, d'après les calculs de Mattoo *et al.* (2006) (voir aussi Wang *et al.*, 2008).

### ***Le troisième Protocole annexé à l'AGCS : le mouvement des personnes physiques***

Le mouvement des personnes physiques, plus couramment appelé «mode 4», est l'aspect le plus conflictuel des négociations sur les services entre pays développés et pays en développement. Ce clivage ne s'est pas atténué pendant la période du programme incorporé ni d'ailleurs pendant les négociations du Cycle de Doha qui ont suivi. Alors que les engagements concernant le mode 4 pourraient en principe offrir plus de possibilités aux exportateurs des pays en développement très peuplés, dans la réalité, ils ont tendance à être structurés d'une manière et à être concentrés dans des secteurs qui présentent plus d'intérêt pour les pays développés. Les négociations sur le troisième Protocole annexé à l'Accord général sur le commerce des services ne se sont pas écartées de cette tendance générale. La plupart des engagements pris dans ces nouvelles négociations l'ont été par des pays développés et dans des termes intéressant principalement ces pays. L'Inde a été le seul pays en développement à prendre des engagements dans le cadre de ce protocole.

Selon une analyse du Secrétariat de l'OMC (2002 : 3), « dans un secteur donné, les conditions du commerce suivant le mode 4 ont tendance à être nettement plus restrictives que pour les autres modes ». En outre :

Les listes des Membres favorisent surtout les « transferts de personnes à l'intérieur d'une société », de sorte que l'intérêt économique de ces engagements dépend des conditions d'accès pour le mode 3. Les engagements de ce type sont d'un intérêt limité pour les Membres qui, compte tenu de leur niveau de développement économique, ne sont pas d'importants investisseurs à l'étranger. Les listes sont aussi plus ouvertes pour la main-d'œuvre très qualifiée, dont les pays en développement ont tendance à être des importateurs nets, leur avantage comparatif résidant dans les services à forte intensité de main-d'œuvre relativement peu qualifiée. Il est par ailleurs largement admis que les engagements des Membres concernant le mode 4 ne correspondent généralement pas aux conditions réelles d'entrée des personnes physiques car les Membres ont consolidé un accès moindre que celui qui est accordé dans la pratique (*ibid.* : 4).

Dans la Décision sur les négociations sur le mouvement des personnes physiques, à la fin du cycle, les négociateurs sont convenus d'améliorer les engagements concernant le mouvement des personnes physiques dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de l'OMC. Un Groupe de négociation sur le mouvement des personnes physiques a supervisé les négociations bilatérales sur le mode 4, qui se sont achevées le 28 juillet 1995. Au terme de ces négociations, six Membres ont amélioré leurs engagements concernant le mouvement des personnes physiques : l'Australie, le Canada, la Communauté européenne et ses États membres, l'Inde, la Norvège et la Suisse. Les améliorations concernent principalement les possibilités d'accès ménagées à d'autres catégories de fournisseurs de services (en général, des professionnels étrangers indépendants de divers secteurs d'activité) et la prolongation de la durée de leur séjour. Ces engagements améliorés ont été joints au troisième Protocole annexé à l'Accord général sur le commerce des services, qui est entré en vigueur le 30 janvier 1996. Le troisième Protocole prévoit que les nouveaux engagements seront annexés aux listes d'engagements sur les services établies par les six Membres concernés dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

### ***Le quatrième Protocole annexé à l'AGCS : les télécommunications de base***

Les négociations sur les télécommunications de base ont abouti à une libéralisation effective plus importante que la plupart des autres négociations menées après le Cycle d'Uruguay au titre de l'AGCS. Dans le cadre du Cycle certains gouvernements avaient pris des engagements concernant les services de télécommunication à valeur ajoutée, mais rares étaient ceux qui en avaient pris pour les services de télécommunications de base. À l'époque, ces services étaient généralement fournis par des monopoles et étaient moins ouverts à la concurrence ; ils se distinguaient des services à valeur ajoutée, plus libéralisés, comme le courrier électronique, la messagerie vocale, la recherche d'informations permanente et de serveur de bases de données, le traitement des données et l'échange électronique de données. La Décision sur les négociations sur les télécommunications de base adoptée par les Ministres

le 15 avril 1994 à Marrakech fixait un calendrier très serré. Les négociations ont commencé dès le mois suivant avec la participation de 33 Membres, sous les auspices du Groupe de négociation sur les télécommunications de base, et elles devaient s'achever à la fin d'avril 1996. À ce moment-là, 53 Membres y participaient pleinement et 24 autres gouvernements (dont certains étaient en cours d'accession) avaient le statut d'observateur.

Les négociateurs ont décidé que les discussions porteraient à la fois sur les services de télécommunications de base et sur les services assurés par la revente. Cela signifie qu'elles sont allées au-delà de la négociation d'engagements en matière d'accès aux marchés pour la fourniture transfrontières de services de télécommunications de base pour englober la présence commerciale et la possibilité pour des entreprises étrangères de posséder et d'exploiter des réseaux et des infrastructures de télécommunication. Les négociateurs ont choisi de ne pas établir de liste exhaustive de ce que recouvraient les télécommunications de base, mais sont convenus que les négociations porteraient sur tous les services de télécommunication comportant la transmission en temps réel d'informations fournies par l'utilisateur (c'est-à-dire sans valeur ajoutée). Ces services comprenaient (entre autres) la téléphonie nationale et internationale, les services mobiles, la transmission de données, la télécopie, les circuits loués privés, les services de transmission par satellite et les services de transmission vidéo.

À l'expiration du délai imparti, 48 gouvernements avaient présenté des offres, mais les engagements inscrits n'atteignaient pas la « masse critique » que recherchaient les grands pays commerçants. Le Directeur général de l'OMC, Renato Ruggiero, qui tenait à préserver les résultats acquis, a suggéré de les réunir dans un protocole et de fixer un délai d'un mois au début de 1997 pour que les participants revoient leurs positions sur l'accès aux marchés et le traitement NPF. Les participants ont accepté la proposition du Directeur général dans une décision adoptée par le Conseil du commerce des services le 30 avril 1996, fixant la date butoir du 15 février 1997. Les discussions ont repris en juillet 1996 et à partir du mois d'août, les participants se sont réunis une fois par mois et ont tenu de nombreuses négociations bilatérales sur l'accès aux marchés. Ils ont aussi eu des contacts informels lors de la Conférence ministérielle de Singapour, en décembre 1996.

Cette fois-ci, la masse critique a été atteinte. Sur les 69 gouvernements ayant présenté des listes, 63 avaient inscrit des engagements concernant les disciplines réglementaires avant l'échéance de février 1997, et 57 d'entre eux s'étaient engagés sur le Document de référence. C'était un progrès important par rapport à avril 1996, où 44 des 48 gouvernements ayant présenté des offres avaient pris des engagements sur les disciplines réglementaires et 31 seulement s'étaient engagés sur le Document de référence. Le nombre de Membres signant ces engagements a augmenté dans les années qui ont suivi : 109 Membres de l'OMC ont pris des engagements sur les télécommunications dans le cadre de l'AGCS, et 80 ont souscrit au Document de référence. La plupart de ces engagements additionnels ont été le résultat des accessions ; tous les pays qui ont accédé à l'OMC après la conclusion de ce document l'ont signé. Les Membres ont généralement pris des engagements « neutres » du point de vue technologique, c'est-à-dire qui s'appliquent à toutes les technologies existantes ou qui seront disponibles ultérieurement pour la fourniture des services ayant fait l'objet d'engagements. Par

exemple, un engagement neutre du point de vue de la technologie concernant la transmission de données comprendrait, sauf indication contraire, la transmission de données par fil de cuivre, par satellite, par protocole Internet ou par réseaux à fibre optique, ainsi que par toutes les formes de technologie mobile. Pour cette raison, il n'est pas nécessaire d'obtenir de nouveaux engagements, par exemple, pour les services de transmission de données à haut débit.

Le Document de référence expose les principes juridiques fondamentaux d'un cadre réglementaire pour les engagements en matière d'accès aux marchés. Les engagements concernent les sauvegardes et les règles en matière de concurrence et d'interconnexion afin de promouvoir des mécanismes transparents et équitables pour l'octroi de licences, le service universel et l'attribution des ressources limitées, telles que les radiofréquences. Le Document exige en outre que chaque Membre ait un organe réglementaire indépendant des entités qui exploitent les réseaux de télécommunications ou fournissent les services. Les Membres doivent, par exemple, assurer l'interconnexion des services moyennant des taxes « fondées sur les coûts ». La section 2.2 du Document de référence prévoit que « [l']interconnexion avec un fournisseur principal sera assurée à tout point du réseau où cela sera techniquement possible » et que :

Cette interconnexion est assurée ... en temps opportun, suivant des modalités, à des conditions ... et moyennant des taxes fondées sur les coûts qui soient transparentes, raisonnables, compte tenu de la faisabilité économique, et suffisamment détaillées pour que le fournisseur n'ait pas à payer pour des éléments ou installations du réseau dont il n'a pas besoin pour le service à fournir[.]

C'est là un aspect essentiel de la réforme, et même les gouvernements qui n'ont pris aucun engagement dans ce secteur se sont inspirés du Document de référence pour réformer leur secteur des télécommunications et ont assuré, de manière autonome, une interconnexion fondée sur les coûts. « La politique d'interconnexion est le socle de la réglementation du passage à la concurrence », expliquent Cowhey et Aronson (2007 : 408), parce qu'elle « oblige les opérateurs historiques qui disposent des installations essentielles à partager les économies de réseau avec les nouveaux arrivants à des conditions économiquement efficaces ». Dans le Document de référence, les participants ont aussi énoncé une série de principes concernant, notamment, les sauvegardes en matière de concurrence, les garanties d'interconnexion, la transparence des procédures de licences et l'indépendance des organismes de réglementation. Le quatrième Protocole est entré en vigueur, avec les documents qui lui sont annexés, le 5 février 1998.

On peut se demander quel est l'effet de ces engagements dans la réalité. La question est particulièrement pertinente compte tenu de la « dilution » observée dans les listes de nombreux Membres. Dans une étude tenant compte de la région géographique et du niveau de revenu, Bressie *et al.* (2005 : 20) ont constaté que « les pays qui ont pris des engagements AGCS pour les télécommunications de base ont tendance à devancer ceux qui n'en ont pas pris pour ce qui est de la pénétration de la téléphonie fixe et mobile et des recettes du secteur ». Leurs résultats corroborent « l'hypothèse selon laquelle les entreprises sont plus enclines à réaliser des investissements importants dans les pays qui ont pris des engagements concernant les télécommunications de base dans le cadre de l'AGCS ».

Les négociations ont peut-être aussi eu un effet dynamique sur les politiques internes. De nombreux gouvernements ont profité de l'élan suscité par les négociations et de la pression créée par le délai fixé à l'OMC pour faire avancer les réformes intérieures plus rapidement qu'ils ne l'auraient fait sans cela. Certains ont saisi cette occasion pour privatiser leurs monopoles ou pour vaincre l'opposition tenace des entités habituées à agir à l'abri de la concurrence. Il y avait parmi eux des pays en développement qui étaient très enthousiastes au sujet de la libéralisation, dont plusieurs sont passés à la pleine concurrence plus rapidement que certains pays développés qui avaient libéralisé plus tôt mais incomplètement (comme l'Australie et le Canada, qui n'avaient pas encore libéralisé l'infrastructure, ou les États-Unis, qui n'ont pas encore libéralisé les services de téléphonie locale). Au début des négociations, la Communauté européenne ne savait pas encore clairement si elle allait maintenir les monopoles existants sur l'infrastructure. Les ambitions des gouvernements des pays développés et des pays en développement ont augmenté au fil des négociations.

### *Les services maritimes*

Alors que les négociations sur les services financiers et, plus encore, sur les services de télécommunication, peuvent être considérées comme un succès, les négociations sur les services maritimes n'ont pas abouti à un nouveau protocole. Elles ont en fait été incorporées dans les négociations du Cycle de Doha sur les services et, en conséquence, elles n'ont produit aucun résultat à l'heure où nous écrivons cet ouvrage. Les accessions sont la seule source d'engagements nouveaux dans ce secteur, où les engagements sont moins nombreux que dans beaucoup d'autres secteurs, comme le montrent les données de l'appendice 10.2, ce qui ne veut pas dire que les pratiques sont plus restrictives dans ce secteur qu'ailleurs. Au contraire, une note d'information du Secrétariat de l'OMC indique que le secteur des transports maritimes est « généralement considéré comme l'un des plus libéralisés de tous ». <sup>12</sup> Cette note avance l'idée que l'écart entre ce que les Membres s'engagent à faire et ce qu'ils font effectivement peut indiquer que « les engagements ne font que refléter une législation ou des accords internationaux qui existent peut-être encore mais qui ne sont plus appliqués, comme le Code de conduite des Conférences maritimes des Nations Unies ».

Le secteur dans son ensemble est peut-être plus ouvert que les autres, mais des divergences importantes subsistent entre les « demandeurs » et les quelques pays qui appliquent des restrictions notoirement sévères. Le premier groupe comprend un mélange hétérogène d'économies développées et d'économies en développement dont la composition tient en grande partie à la géographie : les demandeurs sont notamment des pays insulaires (Australie, Islande, Japon, Nouvelle-Zélande et Taipei chinois) ou quasi insulaires (Hong Kong, Chine) ou des pays ayant beaucoup de côtes (Canada, Mexique, Norvège et République de Corée) ou un intérêt particulier pour le transport maritime (Panama). Ce groupe compte aussi la Suisse, pays sans littoral mais qui abrite le siège de grandes compagnies maritimes. L'Union européenne, dont certains États membres ont une longue tradition maritime, comme la Grèce et le Royaume-Uni, fait aussi partie des demandeurs. Des associations comme la European Community Shipowners' Association et le Council of European and Japanese Shipowners Associations étaient parmi ceux qui espéraient que de nouvelles négociations dans ce

secteur les aideraient à surmonter des obstacles tels que l'accès restreint ou réglementé aux ports et aux services portuaires, la répartition préférentielle du trafic, les restrictions à l'établissement de succursales contrôlées par la société mère, les mesures discriminatoires favorisant le recours aux transporteurs nationaux, les procédures pesantes et/ou le harcèlement personnel durant les escales, la tarification abusive des services (dont certains ne sont pas même fournis), et les amendes douanières excessives et injustifiées.<sup>13</sup>

Par ailleurs, ce secteur est particulièrement sensible pour certains Membres. Tout comme de nombreux pays en développement avaient invoqué des préoccupations en matière de sécurité pour s'opposer aux négociations sur les services de communication dans les années 1980, les États-Unis ont invoqué des considérations de sécurité nationale pour s'opposer à des concessions concernant les services de transport maritime. Cela s'inscrivait dans une longue tradition consistant à traiter les transports maritimes comme un secteur spécial, tradition qui remonte au moins à l'affirmation d'Adam Smith, selon laquelle, comme « la défense est beaucoup plus importante que l'opulence, la loi sur la navigation est, peut-être, le plus sage de tous les règlements commerciaux de l'Angleterre (1776 : 464-465). Les restrictions imposées par les États-Unis aux transports maritimes, en particulier le fait de réserver le cabotage (navigation côtière) aux navires nationaux, sont une survivance de cette loi sur la navigation. Comme on l'a vu au chapitre 2, les États-Unis ont obtenu une exemption spéciale pour leurs lois sur le cabotage dans le GATT de 1994. Une disposition du paragraphe 3 de cet accord vise certaines mesures interdisant « l'utilisation, la vente ou la location de navires construits à l'étranger ou remis en état à l'étranger pour des usages commerciaux entre des points situés dans les eaux nationales ou dans les eaux d'une zone économique exclusive ». L'exemption doit être réexaminée et peut faire l'objet de mesures de rétorsion par le biais d'une législation « miroir ». <sup>14</sup> Ce traitement spécial a été qualifié ultérieurement par le négociateur américain qui l'a obtenu de « vilaine marque sur le corps du nouveau-né » (Stoler, 2003 : 1), et les autres pays ayant assisté à la naissance ont essayé, par la suite, d'en obtenir le retrait ou, à défaut, d'amener les États-Unis et d'autres Membres à prendre des engagements plus conséquents dans ce secteur.

Un pas hésitant dans cette direction a été fait avec l'adoption, à la fin du Cycle d'Uruguay, de la Décision sur les négociations sur les services de transport maritime. Cette décision a établi le Groupe de négociations sur les services de transport maritime qui devait tenir sa première session de négociation en mai 1994 et qui avait pour objectif de conclure les négociations au plus tard en juin 1996. À l'échéance fixée, les négociations n'avaient pas abouti à un accord sur un ensemble d'engagements et ont été suspendues en juillet 1996 jusqu'à ce qu'il soit demandé d'engager un nouveau cycle de négociations complètes sur le commerce des services, qui devait commencer en 2000 et qui a ensuite été intégré au Cycle de Doha, comme le reste des négociations sur les services.

En dépit des efforts des demandeurs, les négociations sur les services maritimes dans le cadre du Cycle de Doha ne sont pas allées plus loin que les tentatives faites au moment du programme incorporé. Plus de 50 Membres ont présenté, le 3 mars 2003, une déclaration conjointe relative aux négociations sur les services de transport maritime (document de

l'OMC TN/S/W/11),<sup>15</sup> appelant à une libéralisation notable et à une large couverture de ce secteur dans les négociations et dans le cadre de l'OMC/de l'AGCS. Après la Conférence ministérielle de Hong Kong, en 2005, les demandeurs ont recommandé l'utilisation d'un « modèle de liste sur les transports maritimes »,<sup>16</sup> qui proposait l'élimination des cargaisons réservées et des restrictions à la participation étrangère, et demandait le droit d'établir une présence commerciale pour le transport international de marchandises et pour les services maritimes auxiliaires. Ce document demandait aussi des engagements supplémentaires sur l'accès aux/l'utilisation des services portuaires et des services de transport multimodal, sur l'élimination des exemptions NPF, et sur le transport international de marchandises (CPC n° 7212) – à l'exclusion du cabotage – pour les modes 1, 2 et 3, y compris l'élimination des cargaisons réservées, des restrictions à la participation étrangère et au droit d'établissement d'une présence commerciale, des conditions de nationalité pour les membres des conseils d'administration et de tout autre traitement préférentiel.

## L'Accord sur les technologies de l'information

L'Accord sur les technologies de l'information (ATI) élimine les droits de douane sur une large gamme de produits des technologies de l'information et de la communication, y compris les ordinateurs et les périphériques, les équipements de télécommunication, les semi-conducteurs, les logiciels, les photocopieurs, les télécopieurs, les caisses enregistreuses, les calculatrices, les appareils scientifiques et appareils de mesure, les haut-parleurs et les appareils photo numériques. Tous les droits de douane sur ces produits devaient être éliminés par les signataires de l'Accord avant l'an 2000, quelques exceptions étant prévues pour les pays en développement jusqu'en 2005. C'est sans doute le résultat le plus remarquable de l'entre-deux cycles,<sup>17</sup> qui rivalise avec ou surpasse nombre de résultats du Cycle d'Uruguay ou d'accords qui pourraient être conclus dans le cadre du Cycle de Doha. Les données de l'OMC montrent qu'en 2011, les exportations mondiales de matériel de bureau et de télécommunication ont représenté 9,4% du commerce mondial des marchandises, soit légèrement plus que le commerce des produits agricoles (9,3%) et nettement plus que le commerce des textiles et vêtements (3,9%).<sup>18</sup>

À l'origine, l'accord n'a pas été conçu à l'OMC mais l'idée en a été lancée par les fabricants de matériel informatique des États-Unis réunis au sein de l'Information Technology Industry Council (ITI) puis a progressé à travers une série d'autres institutions privées et publiques. Mécontent de la non-élimination des droits de douane dans le cadre du Cycle d'Uruguay, en 1995, l'ITI a élaboré une « Proposition pour l'élimination des droits de douane », qui demandait la conclusion d'un accord plurilatéral sur les technologies de l'information pour éliminer les droits sur le matériel et les logiciels informatiques avant l'an 2000. L'ITI s'est ensuite associée à l'Association canadienne de la technologie de l'information, l'Association européenne de l'industrie de la bureautique et de l'informatique et à la Japanese Electronic Industry Development Association pour appeler les gouvernements du G-7 à supprimer tous les obstacles au commerce et à l'investissement dans ce secteur. Par la suite, des groupements

professionnels de la CE et des États-Unis ont apporté leur soutien au projet dans le cadre du Dialogue transatlantique entre entreprises.

L'initiative progressait rapidement dans le secteur privé, mais les gouvernements tardaient à agir. L'OMC en retrace l'histoire à ce stade de la façon suivante :

L'Administration des États-Unis a d'abord accueilli la proposition avec réticence car elle ne voulait pas irriter l'Union européenne après le refus par l'UE de participer, quelques années plus tôt, à une initiative sectorielle concernant les produits électroniques. L'industrie a plaidé avec succès en faveur de la proposition et, au début d'avril 1995, le représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Mickey Kantor, a annoncé que l'Administration Clinton allait négocier un accord sur les technologies de l'information. Cette année-là, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont fermement soutenu l'idée de négocier un ATI. Mais l'initiative s'est d'abord heurtée à la résistance du Japon et de l'Union européenne, qui estimaient qu'il fallait d'abord « digérer » les résultats du Cycle d'Uruguay.

Les réticences de l'Europe ont été surmontées avant la fin de l'année, et la Communauté européenne et les États-Unis ont formellement approuvé l'initiative le 3 décembre 1995, à un sommet entre le Président de la Commission européenne Jacques Santer, le Premier Ministre espagnol Felipe González et le Président des États-Unis Bill Clinton.

Il y a eu ensuite une série de négociations qui se sont déroulées au moins en partie au sein de l'OMC, les parties considérant la Conférence ministérielle de Singapour de décembre 1996 comme un événement qui poussait à agir et imposait un délai utile. Les discussions se sont aussi déroulées dans diverses configurations bilatérales, trilatérales et autres. Les questions épineuses concernaient notamment les produits visés, le point de savoir si l'accord irait au-delà des droits de douane et porterait aussi sur les obstacles non tarifaires, et la relation entre l'accord envisagé et un accord sur les semi-conducteurs entre les États-Unis et le Japon qui arrivait à expiration à la mi-1996.

Alors même que les négociateurs de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne) débattaient des principes et chicanait sur les listes de produits, ils ont reconnu qu'il fallait associer un plus grand nombre de pays aux négociations pour atteindre une « masse critique ». Ils ont décidé que la meilleure solution serait de soumettre cette initiative au Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC). Cette instance avait le mérite d'inclure des économies qui n'étaient pas encore Membres de l'OMC, comme la Chine et le Taipei chinois, et d'autres grands acteurs tels que la République de Corée et Hong Kong, Chine. Du fait de l'élargissement des négociations, il fallait, naturellement, que l'accord tienne compte des besoins des pays en développement. Certains membres de l'APEC étaient cependant sceptiques et « [c]e n'est qu'après l'intervention personnelle de plusieurs dirigeants politiques, comme le Président des États-Unis Bill Clinton et le Premier Ministre japonais Ryutaro Hashimoto, que l'APEC s'est déclaré résolument en faveur de l'ATI » (*Ibid.*: 15). La



déclaration des dirigeants de l'APEC du 25 novembre 1996 demandait la conclusion de l'ATI à la Conférence ministérielle de Singapour (qui devait avoir lieu deux semaines plus tard) et approuvait l'élimination des droits de douane avant l'an 2000.

Les négociations se sont, effectivement, appuyées sur la Conférence ministérielle de Singapour, mais ne se sont pas arrêtées là. La Déclaration ministérielle sur le commerce des produits des technologies de l'information, signée à Singapour par 29 pays, était un projet d'accord presque final, assorti d'un mandat pour la conclusion de l'accord. Pour qu'il entre en vigueur, il fallait que les signataires de l'ATI représentent 90 % du commerce mondial des produits des technologies de l'information au 1<sup>er</sup> avril 1997, alors que les premiers signataires n'en représentaient que 83 %. La Déclaration ministérielle fixait les modalités et le calendrier des dernières étapes des négociations. Dans les mois qui ont suivi, les négociateurs se sont employés à résoudre les dernières questions relatives aux produits visés et à rallier le nombre voulu de parties. En mars 1997, il était clair qu'il y avait suffisamment de pays signataires, et les participants ont commencé un programme de réductions échelonnées des droits sur une base NPF. Comme le montre le tableau 10.2, les premiers signataires comprenaient 23 pays développés (la plupart membres de la CE) et 6 économies en développement. Quelques années plus tard, 14 autres pays développés ont signé l'accord (principalement du fait de leur adhésion à l'Union européenne) ainsi que 32 autres économies en développement ou en transition.

La moyenne des taux de droits consolidés que les pays développés imposaient sur les produits des technologies de l'information avant l'ATI était de 4,9 %. Certains pays en développement signataires partaient de taux consolidés beaucoup plus élevés comme la Turquie (24,9 %), la Thaïlande (30,9 %) ou l'Inde (66,4 %). Les taux appliqués étaient généralement inférieurs, mais, dans plusieurs pays en développement, ils étaient encore supérieurs à 20 ou 30 % avant l'ATI.<sup>19</sup> D'après une étude, le commerce total des produits visés par l'ATI (importations et exportations) a augmenté de 10,1 % par an entre 1996 et 2008, passant de 1 200 milliards à 4 000 milliards de dollars EU ; pendant la même période, le commerce mondial des produits manufacturés a augmenté de 7,1 % (Commission du commerce international des États-Unis, 2010 : 9). Il est cependant difficile de déterminer quelle part de cette croissance supérieure à la moyenne peut être attribuée à la libéralisation du commerce et quelle part est simplement due à l'augmentation de la demande.

Dans un domaine connexe, les Membres de l'OMC ont aussi approuvé un engagement de statu quo afin de maintenir l'ouverture du commerce électronique. L'un des rares résultats importants de la Conférence ministérielle de Genève en 1998 a été l'adoption d'une Déclaration sur le commerce électronique mondial<sup>20</sup>, prévoyant un « programme de travail global pour examiner toutes les questions liées au commerce qui se rapportent au commerce électronique mondial » et « [déclarant] que les Membres maintiendront leur pratique actuelle qui est de ne pas imposer de droits de douane sur les transmissions électroniques ». Au paragraphe 34 de la Déclaration de Doha, les Ministres sont convenus « de maintenir leur pratique actuelle qui est de ne pas imposer de droits de douane sur les transmissions électroniques jusqu'à la cinquième session » et « de poursuivre le Programme de travail sur le

**Tableau 10.2** Signataires de l'Accord sur les technologies de l'information

	<b>Pays développés</b>	<b>Économies en développement et en transition</b>
1996	Allemagne ; Australie ; Autriche ; Belgique ; Canada ; Danemark ; Espagne ; États-Unis ; Finlande ; France ; Grèce ; Irlande ; Islande ; Italie ; Japon ; Liechtenstein ; Luxembourg ; Norvège ; Pays-Bas ; Portugal ; Royaume-Uni ; Suède ; Suisse	Taipei chinois ; Hong Kong, Chine ; Indonésie ; République de Corée ; Singapour ; Turquie
1997-2000	Chypre ; Croatie ; Estonie ; Lettonie ; Lituanie ; Nouvelle-Zélande ; Pologne ; République tchèque ; Roumanie ; Slovaquie ; Slovénie	Albanie ; Costa Rica ; El Salvador ; Géorgie ; Inde ; Israël ; Jordanie ; Macao, Chine ; Malaisie ; Maurice ; Oman ; Panama ; Philippines ; République kirghize ; Thaïlande
2001-2005	Bulgarie ; Hongrie ; Malte	Royaume de Bahreïn ; Chine ; Égypte ; Maroc ; Nicaragua ; République de Moldova
2006-2012	—	Colombie ; Émirats arabes unis ; État du Koweït ; Fédération de Russie ; Guatemala ; Honduras ; Pérou ; République dominicaine ; Royaume d'Arabie saoudite ; Ukraine ; Viet Nam

Source : Secrétariat de l'OMC [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/inftec\\_f/itscheds\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/inftec_f/itscheds_f.htm).

commerce électronique », et ont donné pour instruction au Conseil général « d'étudier les arrangements institutionnels les plus appropriés pour l'exécution du Programme de travail et de faire rapport à la cinquième session de la Conférence ministérielle sur les progrès supplémentaires accomplis ». Cet engagement a été réaffirmé lors des conférences ministérielles suivantes, notamment à la Conférence ministérielle de Genève en 2011, où les Ministres ont adopté une décision prévoyant que les Membres « maintiendront leur pratique actuelle consistant à ne pas imposer de droits de douane sur les transmissions électroniques jusqu'à » la Conférence ministérielle de 2013.<sup>21</sup>

Depuis l'entrée en vigueur de l'ATI, les demandeurs ont cherché à en élargir la portée, tant en termes de participation à l'accord qu'en termes de produits visés. Ils ont même tenté d'inclure un ATI-2 dans un ensemble de « premiers résultats » à la Conférence ministérielle de Seattle, mais cette tentative a échoué comme le reste de la conférence. En 2012, les États-Unis ont proposé de nouvelles négociations en présentant un document conceptuel en leur nom et au nom du Canada, du Japon, de la République de Corée, de Singapour et du Taipei chinois, auquel se sont joints ultérieurement le Costa Rica et la Malaisie. Le document conceptuel exhortait les participants à l'ATI à « hâter les consultations afin de cerner les besoins des parties prenantes au niveau national quant à l'élargissement du champ des produits visés ». Les types de produits qu'ils voulaient inclure dans l'ATI étaient les produits pouvant traiter les signaux numériques, les produits pouvant émettre ou recevoir des signaux numériques, avec ou sans fil, les biens de production des TIC et les composants, équipements et parties connexes. Le document demandait aussi que le Comité de l'ATI « [prenne] des mesures concrètes pour faire avancer les importants travaux qui sont actuellement menés dans le cadre du Programme de travail relatif aux mesures non tarifaires (MNT), en vue de faciliter davantage le commerce international dans ce secteur de premier plan ». <sup>22</sup> Au moment de la

rédaction de ce chapitre, les négociations se poursuivent encore. Au début de 2013, 22 Membres avaient présenté des listes de produits dans cette nouvelle série de négociations sur l'ATI.<sup>23</sup>

## Les questions de mise en œuvre

La « mise en œuvre » est une autre expression employée à l'OMC dont le sens varie selon l'utilisateur, mais, dans ce cas, il ne s'agit pas d'un même terme appliqué à des phénomènes multiples, mais de différents points de vue sur un même phénomène. Pour de nombreux pays en développement, les Accords du Cycle d'Uruguay ont imposé de nouvelles contraintes aux gouvernements en restreignant leur marge de manœuvre et en les obligeant à respecter de nouvelles obligations de fond et de procédure. Leurs préoccupations étaient centrées principalement sur l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et sur l'Accord sur les textiles, mais elles visaient aussi les accords sur les subventions, sur l'agriculture, sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, sur les mesures antidumping et sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC). Ils considéraient que ces accords ne reflétaient pas convenablement les intérêts des pays en développement et qu'il fallait donc les rééquilibrer. Le problème n'était pas limité aux Accords du Cycle d'Uruguay proprement dits, puisqu'en vertu de l'engagement unique, ces pays avaient dû adopter aussi certains accords du Tokyo Round. Ils ont ainsi été soumis rétroactivement à des règles qu'ils n'avaient en rien contribué à rédiger et qui n'étaient donc pas formulées de manière à répondre à leurs besoins particuliers. En raison de cette superposition d'obligations, ces pays ont eu des difficultés à mettre en œuvre les accords et ont eu besoin d'une assistance technique ou d'une révision des prescriptions, ou des deux à la fois. Alors que les responsables politiques des pays en développement considéraient ces préoccupations comme légitimes et méritant une attention urgente, leurs homologues de certains pays développés pensaient que leurs demandes étaient une manœuvre pour empêcher la poursuite de la libéralisation dans un nouveau cycle de négociations, ou même pour défaire ce qui avait été accompli dans le cycle précédent. Pour certains, « mise en œuvre » était synonyme de « révision ».

Quand les Ministres se sont réunis à Genève en 1998, ils ont décidé que la mise en œuvre devait être un élément important des travaux futurs de l'OMC, prenant note des « problèmes apparus dans la mise en œuvre et leur incidence sur les perspectives en matière de commerce et de développement des Membres ». Au paragraphe 8 de la déclaration, ils sont convenus de « poursuivre [leur] évaluation de la mise en œuvre des divers accords et de la réalisation de leurs objectifs » lors de leur réunion à Seattle l'année suivante, et ont réaffirmé « l'engagement ... pris de respecter les calendriers existants pour les examens, les négociations et les autres travaux dont [ils étaient] déjà convenus ».

Avant la Conférence ministérielle de Seattle, un groupe de pays en développement a présenté au Conseil général une liste de quelque 150 points à examiner dans le cadre de l'ordre du jour concernant la mise en œuvre. Dans ce document de huit pages figuraient des questions qui

devaient être réglées avant Seattle, et d'autres qui devaient l'être dans l'année suivant la conférence. Le chaos qui a régné à Seattle a donné un coup d'arrêt à cette initiative, mais à Genève, les ambassadeurs ont relancé les discussions sur la mise en œuvre. Le 8 mai 2000, le Conseil général a créé le Mécanisme d'examen de la mise en œuvre, dans le cadre duquel il tiendrait des sessions extraordinaires consacrées exclusivement à cette question. À la suite des sessions extraordinaires de juin, juillet et octobre, il a adopté, le 15 décembre 2000, une décision sur les mesures relatives à la mise en œuvre<sup>24</sup> dont les grandes lignes peuvent être résumées comme suit :

- Les Membres devaient faire en sorte que leur régime de contingents tarifaires soient administrés d'une manière transparente, équitable et non discriminatoire.
- Le Comité de l'agriculture devait examiner les moyens possibles d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.
- Les organisations internationales de normalisation pertinentes étaient instamment invitées à assurer la participation de Membres à différents niveaux de développement et appartenant à toutes les régions géographiques, à toutes les phases de l'élaboration des normes.
- Le Comité de l'évaluation en douane était encouragé à poursuivre ses travaux d'examen et d'approbation des demandes présentées par les Membres en vue de la prorogation du délai de cinq ans prévu par l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VII du GATT de 1994.
- Les Membres devaient accélérer les travaux restants sur l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles.
- Le Directeur général était invité à prendre les mesures appropriées pour inclure le Honduras dans l'Annexe VII b) de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.
- Le Comité des subventions et des mesures compensatoires devait examiner toutes les questions relatives à l'article 27.5 et 27.6 de l'Accord SMC (c'est-à-dire les dispositions relatives à la suppression progressive par les pays en développement des subventions à l'exportation pour les exportations devenues compétitives), y compris la possibilité d'établir la compétitivité des exportations sur la base d'une période supérieure à deux ans.
- Le Comité SMC devait examiner les questions des taux globaux et généralisés de remise des droits d'importation et de la définition des « intrants consommés dans le processus de production », en tenant compte des besoins particuliers des pays en développement Membres.

Comme il restait à régler beaucoup d'autres questions de mise en œuvre préoccupant les pays en développement, les Ministres ont décidé de suivre une double approche. Les questions pour lesquelles un mandat de négociation avait été arrêté dans la déclaration seraient traitées conformément à ce mandat, mais celles pour lesquelles il n'existait pas de mandat seraient traitées « en priorité » par les conseils et comités concernés de l'OMC. Les Ministres ont aussi ordonné que « toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié soient réexaminées en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus

effectives et plus opérationnelles». Le Conseil général a tenu d'autres sessions extraordinaires consacrées à la mise en œuvre le 27 avril 2001 et le 3 octobre 2001. La session d'octobre devait aboutir à un accord sur une liste de questions établie par le Président du Conseil général, Stuart Harbinson. Mais les réunions informelles des chefs de délégations ont révélé que les Membres ne pouvaient pas s'entendre sur cette liste, de sorte que la session extraordinaire a été suspendue quelques minutes seulement après avoir commencé. C'était le signe que le débat sur la mise en œuvre était allé aussi loin que les ambassadeurs pouvaient le mener sans passer au niveau supérieur pour une décision ministérielle. À partir de là, les questions de mise en œuvre ont fait partie du Cycle de Doha, comme on le verra au chapitre 12.

## Les ADPIC et la santé publique

Plus que tout autre sujet traité dans le cadre du Cycle d'Uruguay, c'est la relation entre l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) et la santé publique, également appelé « droit aux médicaments », qui a suscité le plus de regrets de la part de nombreux Membres de l'OMC. La question en jeu est celle du respect des droits de brevet pour les produits pharmaceutiques, en particulier ceux qui servent à traiter les maladies mortelles et prolonger la vie. Le débat est parfois décrit comme un combat entre les intérêts économiques des entreprises pharmaceutiques et les droits humains des personnes atteintes de maladies mortelles, ou entre « le profit et les gens », et vues sous cet angle, les règles de l'OMC – qui découlent de celles de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) – ont rallié contre elles les protestations des antimondialistes. Leurs arguments se résument à quelques slogans lapidaires, mais à y regarder de plus près, le débat est plus nuancé et est ancré dans des conceptions différentes de la manière de promouvoir le développement et la diffusion des médicaments, débat qui crée des divisions à la fois dans les pays et entre eux.

### *L'économie politique des brevets pharmaceutiques*

Le problème de fond est plus facile à énoncer qu'à résoudre. Depuis des siècles, la création et la diffusion de nouvelles inventions ont été encouragées par un système qui récompense les inventeurs en leur conférant un monopole temporaire, à la fin duquel l'innovation tombe dans le domaine public. Avant l'Accord sur les ADPIC, la durée du monopole pour les produits pharmaceutiques était généralement de 15 à 20 ans, après quoi le médicament pouvait être fabriqué et vendu comme produit générique. L'Accord sur les ADPIC a fixé à 20 ans la durée du brevet à compter du dépôt de la demande. D'aucuns font valoir que la stricte application des brevets pharmaceutiques fait monter les prix des médicaments pendant la durée du monopole légal au point qu'ils deviennent inabordable pour certaines personnes et pour certains services de santé nationaux. À l'inverse, le non-respect des brevets pharmaceutiques peut empêcher l'élaboration de nouveaux médicaments. Les brevets sont la source de « l'intérêt qui nourrit le feu du génie », selon les propos souvent cités d'Abraham Lincoln, et s'il est un domaine où cet intérêt est nécessaire, c'est bien la recherche pharmaceutique. Le

développement et l'essai de nouveaux médicaments sont des activités extrêmement coûteuses, longues et risquées, et cesseraient probablement si les sociétés pharmaceutiques étaient privées des recettes provenant des médicaments existants et de la promesse d'une rente de monopole temporaire pour les médicaments futurs. De nombreuses études économiques montrent que le secteur pharmaceutique est particulièrement tributaire des brevets pour tirer des bénéfices de la recherche-développement (voir, par exemple, Cockburn, 2009).

La logique des brevets est plus difficile à défendre lorsque l'on est confronté à une crise de santé publique, en particulier quand il existe peu de médicaments efficaces et que ceux-ci sont protégés par un brevet. Cela peut amener à demander de rompre ou d'assouplir les brevets entre autres solutions proposées (par exemple, subventions de l'État ou contrôle des prix). Les aspects politiques de cette question peuvent inverser la tendance qui fait que les consommateurs participent moins que les producteurs aux débats sur les politiques publiques. Pour les raisons analysées au chapitre 1, il est généralement plus facile pour un petit nombre de producteurs ayant de solides intérêts de s'allier et de faire pression sur le gouvernement que pour un grand nombre de consommateurs ayant des intérêts diffus. Néanmoins, quand ce sont des vies qui sont en jeu, les groupes qui représentent (par exemple) les personnes atteintes du VIH/SIDA sont dans une position radicalement différente de celle de consommateurs qui ne sont guère enclins à se mobiliser contre des contingents d'importation de sucre.

Les protagonistes qui manquent, en l'occurrence, sont les consommateurs potentiels des futurs médicaments, et là, la dynamique est à celle de la libéralisation du commerce. Le débat sur la politique commerciale oppose parfois des groupes bien organisés favorables au statu quo et des groupes qui sont moins organisés, ou même qui n'existent pas encore, et qui sont favorables au changement. Lorsque les gouvernements proposent de supprimer les obstacles au commerce, les objections qu'ils entendent des industries protégées peuvent être plus fortes que le soutien qu'ils obtiennent des industries tournées ou potentiellement tournées vers l'exportation, qui n'ont peut-être pas encore conscience des nouvelles possibilités que leur offrirait un marché élargi. De même, s'agissant des brevets, les groupes de citoyens qui voudraient avoir plus largement accès aux médicaments existants se font davantage entendre que ceux qui risquent de souffrir dans l'avenir de maladies qu'ils n'ont pas encore contractées, et qui pourraient bénéficier de médicaments qui n'ont pas encore été développés. Les groupes d'intérêts publics qui prennent part aux débats sur les ADPIC et la santé publique mettent plus l'accent sur la nécessité de diffuser les médicaments existants que sur celle de développer de nouveaux médicaments. Sur ce dernier point, ils seront plus enclins à demander que la recherche soit davantage financée par les deniers publics qu'à souhaiter encourager l'industrie pharmaceutique par le strict respect des brevets.

Ces intérêts divergents sont représentés à l'OMC par trois grands groupes d'États Membres. L'un comprend les pays industrialisés ayant une industrie pharmaceutique de pointe qui compte sur le strict respect des brevets pour conserver son avance et en tirer profit. Les États-Unis sont le membre le plus actif de ce groupe qui comprend aussi le Japon, certains

États membres de l'UE et la Suisse. Alors que ces pays ont tendance à représenter les intérêts des producteurs, les pays en développement d'Afrique et d'ailleurs représentent ceux des consommateurs. Les soins de santé sont très coûteux dans les pays pauvres où les taux d'infection par le VIH/SIDA ou la tuberculose sont très élevés, et où le strict respect des brevets pharmaceutiques a de lourdes conséquences pour la santé publique et le budget de l'État. Le troisième groupe comprend les pays en développement qui ont la capacité technologique de produire des versions génériques des produits pharmaceutiques, comme le Brésil, la Chine et l'Inde. L'assouplissement des règles régissant les brevets pharmaceutiques aiderait doublement ces pays, à la fois en réduisant leurs dépenses de santé et en élargissant le marché d'exportation de leurs entreprises pharmaceutiques. La solution qu'ils préfèrent est celle de l'octroi de licences obligatoires, pratique par laquelle le détenteur d'un brevet est obligé par la loi de concéder une licence pour l'utilisation de ses droits à un autre producteur ou vendeur. Une licence obligatoire peut être obtenue sans le consentement du titulaire des droits, lequel est rémunéré aux conditions fixées par la loi ou déterminées par arbitrage plutôt que par voie de négociation entre l'acheteur et le vendeur consentant.

L'Organe de règlement des différends a été la principale instance dans laquelle ces intérêts concurrents se sont manifestés dans les premières années de l'OMC, avec les plaintes déposées par les États-Unis contre l'Inde et le Pakistan en 1996. L'affaire *Pakistan – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture* a été réglée à l'amiable en 1997 par un accord entre les parties, mais dans l'affaire *Inde – Protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques pour l'agriculture*, le groupe spécial et l'Organe d'appel ont statué contre l'Inde, qui a dû adopter, en 1999, une nouvelle législation pour mettre ses pratiques en conformité avec leurs décisions.

Le Secrétariat de l'OMC s'est aussi penché sur la question et a organisé un atelier en coopération avec l'Organisation mondiale de la santé, en avril 2001. « Les participants ont manifestement abordé les questions selon des points de vue différents », a dit Adrian Otten, Directeur de la Division de la propriété intellectuelle de l'OMC (voir l'annexe biographique, page 623), mais ils ont tout de même reconnu que « des prix différentiels pourraient contribuer de manière importante à assurer l'accès aux médicaments existants à des prix abordables ... en laissant le régime des brevets continuer de jouer son rôle qui est de stimuler la recherche-développement pour la découverte de nouveaux médicaments ».<sup>25</sup>

### ***La déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique***

Après le règlement des différends, la question a fait l'objet de négociations, les pays en développement demandant une modification des dispositions de l'Accord sur les ADPIC concernant les brevets pharmaceutiques. Leur principal objectif était de modifier les règles de l'Accord pour permettre le recours accru aux licences obligatoires, ce qui était à la fois dans l'intérêt des pays en développement ayant la capacité de produire des médicaments et dans l'intérêt de ceux qui connaissaient une crise de santé publique. Les États-Unis et d'autres pays industrialisés ayant une puissante industrie pharmaceutique se sont opposés à ces efforts et ont tenté, dans les mois qui ont précédé la Conférence ministérielle, de briser la

coalition de pays en développement qui proposait ces changements. Odell et Sell (2006a: 103) notent que cette coalition « a fait face et a résisté aux tentatives de division » des États-Unis qui ont essayé d'« acheter » certains membres de la coalition :

À l'automne, le représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR), Robert Zoellick, a fait deux offres de moindre importance à des sous-groupes, probablement dans l'espoir de faire éclater la coalition et d'enterrer sa proposition. Il a offert de prolonger jusqu'en 2016 les périodes de transition des pays les moins avancés pour les produits pharmaceutiques. Cela aurait procuré à ces pays des avantages pratiques et juridiques, mais n'aurait nullement amélioré leur approvisionnement en médicaments. De plus, cela ne s'appliquait pas au Brésil, à l'Inde et à 18 pays africains comprenant ceux qui étaient les plus grands et les plus actifs à l'OMC. Deuxièmement, Zoellick a offert un moratoire sur les procédures de règlement des différends concernant les ADPIC contre tous les pays d'Afrique subsaharienne en raison des mesures qu'ils avaient prises pour lutter contre le SIDA.

Cette offre aurait certes pu intéresser les pays africains, mais elle n'a pas atteint son but et aucun des ambassadeurs de ces pays à Genève ne s'est désolidarisé de la coalition.

Au moment de la Conférence ministérielle de Doha en novembre 2001, les positions des parties en présence s'étaient durcies, et deux options différentes étaient proposées pour la déclaration ministérielle. Le texte qui avait la préférence des pays en développement était appelé Option 1. Elle visait à assouplir les obligations au titre de l'Accord sur les ADPIC de la façon suivante :

Rien dans l'Accord sur les ADPIC n'empêchera les Membres de prendre des mesures pour protéger la santé publique. En conséquence, tout en réitérant notre attachement à l'Accord sur les ADPIC, nous affirmons que ledit accord sera interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des Membres de l'OMC de protéger la santé publique et, en particulier, d'assurer l'accès de tous aux médicaments.

Ce texte mettait l'accent sur les exceptions plutôt que sur les disciplines de l'Accord sur les ADPIC, mais les industries pharmaceutiques des pays développés préféraient que ce soit l'inverse. C'est pourquoi elles soutenaient l'Option 2, qui était libellée comme suit :

Nous affirmons qu'un Membre a la capacité de recourir pleinement aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC qui ménagent une flexibilité pour remédier aux crises dans le domaine de la santé publique telles que le VIH/SIDA et d'autres pandémies, et à cette fin, qu'un Membre peut prendre les mesures nécessaires pour remédier à ces crises dans le domaine de la santé publique, en particulier pour assurer un accès aux médicaments à des prix abordables. En outre, nous convenons que la présente déclaration n'accroît pas ni ne réduit les droits et obligations des Membres prévus dans l'Accord sur les ADPIC.



À Doha, le facilitateur des consultations sur les ADPIC était le Ministre mexicain du commerce, Luis Ernesto Derbez. Le fait que l'Ambassadeur du Mexique auprès de l'OMC, Eduardo Pérez Motta, et, à travers lui, M. Derbez, ont joué un rôle de premier plan sur cette question illustre la place importante que les pays de taille moyenne occupent souvent dans les délibérations à l'OMC. Ces hauts fonctionnaires mexicains n'avaient pas activement recherché cette responsabilité, dans la mesure où leur pays ne se situait dans aucun des trois camps, mais c'est précisément pour cette raison que le Mexique était considéré comme un « médiateur honnête » capable d'aplanir les divergences entre les pays opposés sur cette question. Des fonctionnaires du Secrétariat ont contacté M. Pérez Motta peu avant le début de la Conférence ministérielle de Doha en lui demandant de voir si le ministre accepterait la tâche. Cette demande de dernière minute pourrait être considérée par un non-initié comme un manque de planification, mais cette approche avait en fait une raison profonde : la demande étant faite quelques jours seulement avant la Conférence ministérielle, aucun des camps n'aurait le temps de gagner le ministre à sa cause.

La clé de ces négociations, et de l'évolution ultérieure de l'accord prescrite par les Ministres à Doha, était que les États-Unis étaient résolus à lancer un nouveau cycle. En soi, la question des ADPIC et de la santé publique était une cause perdue pour Washington : tout changement quel qu'il soit dans les dispositions de l'Accord sur les ADPIC serait préjudiciable aux intérêts de l'industrie pharmaceutique américaine. La stratégie appliquée par M. Zoellick à Doha a cependant consisté à donner à chacun des autres Membres de l'OMC un enjeu dans le cycle et, comme on le verra au chapitre 11, il y est parvenu avec tous sauf l'Inde. Pour ce faire, il a opéré une série de retraites stratégiques, notamment sur cette question. En allant dans le sens de l'Option 1 à Doha, puis en atténuant l'opposition de son pays aux termes de l'accord résultant de ce mandat, il a aidé à atteindre l'objectif plus large qui était de lancer le cycle et le maintenir en vie.

L'avancée décisive dans la Déclaration sur les ADPIC et la santé publique a été due au fait que les délégués sont tombés d'accord sur un nouveau paragraphe 4 tenant compte des intérêts des pays en développement. Le texte rédigé grâce à la médiation du Brésil et des États-Unis est reproduit dans l'encadré 10.1. La formulation du paragraphe 4 est un amalgame des options 1 et 2, mais elle s'inspire plus de la première que de la seconde.

L'approbation de cette déclaration n'était qu'une solution provisoire car son paragraphe 6 prévoyait la négociation d'une solution rapide aux problèmes posés par les « difficultés [de certains pays] à recourir de manière effective aux licences obligatoires ». Les Membres se sont de nouveau tournés vers les diplomates mexicains pour essayer de trouver une solution. M. Pérez Motta ne savait pas, au moment de la conférence ministérielle, qu'il serait appelé à présider le Conseil des ADPIC l'année suivante et qu'il serait chargé de mener à bien les négociations sur cette question en une année. Il a consacré le plus clair de son temps à ce problème en 2002, en suivant un processus ascendant dans lequel les ambassadeurs étaient plus impliqués que les ministres. Il a dû aussi contrer les efforts faits par Washington pour influencer les négociations par le biais des autorités à Mexico. Cet aspect du processus est décrit au chapitre 14, dans lequel nous examinons le rôle des présidents dans les négociations à l'OMC.

**Encadré 10.1. Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique**

*Extrait du document de l'OMC WT/MIN(01)/DEC/2 du 20 novembre 2001.*

4. Nous convenons que l'Accord sur les ADPIC n'empêche pas et ne devrait pas empêcher les Membres de prendre des mesures pour protéger la santé publique. En conséquence, tout en réitérant notre attachement à l'Accord sur les ADPIC, nous affirmons que ledit accord peut et devrait être interprété et mis en œuvre d'une manière qui appuie le droit des Membres de l'OMC de protéger la santé publique et, en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments.

À ce sujet, nous réaffirmons le droit des Membres de l'OMC de recourir pleinement aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC, qui ménagent une flexibilité à cet effet.

5. En conséquence et compte tenu du paragraphe 4 ci-dessus, tout en maintenant nos engagements dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC, nous reconnaissons que ces flexibilités incluent ce qui suit :

- a. Dans l'application des règles coutumières d'interprétation du droit international public, chaque disposition de l'Accord sur les ADPIC sera lue à la lumière de l'objet et du but de l'Accord tels qu'ils sont exprimés, en particulier, dans ses objectifs et principes.
- b. Chaque Membre a le droit d'accorder des licences obligatoires et la liberté de déterminer les motifs pour lesquels de telles licences sont accordées.
- c. Chaque Membre a le droit de déterminer ce qui constitue une situation d'urgence nationale ou d'autres circonstances d'extrême urgence, étant entendu que les crises dans le domaine de la santé publique, y compris celles qui sont liées au VIH/SIDA, à la tuberculose, au paludisme et à d'autres épidémies, peuvent représenter une situation d'urgence nationale ou d'autres circonstances d'extrême urgence.
- d. L'effet des dispositions de l'Accord sur les ADPIC qui se rapportent à l'épuisement des droits de propriété intellectuelle est de laisser à chaque Membre la liberté d'établir son propre régime en ce qui concerne cet épuisement sans contestation, sous réserve des dispositions en matière de traitement NPF et de traitement national des articles 3 et 4.

6. Nous reconnaissons que les Membres de l'OMC ayant des capacités de fabrication insuffisantes ou n'en disposant pas dans le secteur pharmaceutique pourraient avoir des difficultés à recourir de manière effective aux licences obligatoires dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC. Nous donnons pour instruction au Conseil des ADPIC de trouver une solution rapide à ce problème et de faire rapport au Conseil général avant la fin de 2002.

Les négociations conduites par M. Pérez Motta ont finalement abouti à la Décision sur la mise en œuvre du paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, adoptée par le Conseil général le 30 août 2003. Cette décision clarifiait les règles régissant les licences obligatoires pour l'exportation de produits pharmaceutiques. Le paragraphe 2 de la décision (document de l'OMC WT/L/540) disposait que, lorsque les conditions énoncées dans la décision sont réunies :

Il sera dérogé aux obligations d'un Membre exportateur au titre de l'article 31 f) de l'Accord sur les ADPIC en ce qui concerne l'octroi par ce Membre d'une licence obligatoire dans la mesure nécessaire aux fins de la production d'un (de) produit(s)

pharmaceutique(s) et de son (leur) exportation vers un (des) Membre(s) importateur(s) admissible(s).

Les conditions prévues sont (entre autres) que le Membre importateur admissible informe le Conseil des ADPIC en lui communiquant les renseignements requis pour établir son admissibilité à bénéficier de la dérogation, et que le membre exportateur lui notifie les conditions attachées aux licences obligatoires. La décision prévoyait aussi une dérogation à l'obligation imposée par l'Accord sur les ADPIC aux pays importateurs de verser une rémunération adéquate pour les licences obligatoires, et il ajoutait une disposition prévoyant que les Membres importateurs admissibles « prendront, dans la limite de leurs moyens, des mesures raisonnables ... pour empêcher la réexportation des produits qui ont été effectivement importés sur leurs territoires dans le cadre du système ». En outre, elle reprenait largement les termes de l'Accord sur les ADPIC sur la promotion du transfert de technologie et le renforcement des capacités.

La dérogation n'est pas censée apporter une solution définitive, celle-ci devant venir plutôt d'un amendement de l'Accord sur les ADPIC. Le 6 décembre 2005, les Membres de l'OMC ont approuvé un amendement visant à rendre ces modifications définitives, mais cet amendement ne sera formellement incorporé dans l'Accord sur les ADPIC que lorsqu'il aura été accepté par les deux tiers des Membres. Et à ce moment-là, l'amendement ne prendra effet que pour les Membres qui l'auront accepté ; la dérogation continuera de s'appliquer pour les autres Membres jusqu'à ce qu'ils acceptent l'amendement et que celui-ci entre en vigueur. Les Membres ont initialement fixé au 1<sup>er</sup> décembre 2007 la date limite pour atteindre le seuil des deux tiers ; cette date a ensuite été reportée au 31 décembre 2009 puis au 31 décembre 2013. Au début de 2013, 72 Membres avaient adopté l'amendement,<sup>26</sup> soit moins de la moitié du nombre total de Membres.

Ces résultats semblent avoir calmé le jeu. Il est frappant de voir que, malgré le retentissement de la question des ADPIC et de la santé publique, aucun autre différend concernant les brevets pharmaceutiques n'a été porté devant l'OMC depuis 2001. Les termes des accords conclus à et après Doha ont été accueillis de façon mitigée par les défenseurs de la santé publique. Des ONG comme Médecins sans frontières (MSF) se sont déclarées satisfaites de l'équilibre trouvé dans l'accord ; une étude de MSF de 2003 affirme que « chaque pays doit avoir la possibilité de concevoir et d'exploiter son régime de brevets au mieux de ses intérêts nationaux en recourant aux flexibilités ménagées par l'Accord sur les ADPIC » (Boulet *et al.*, 2003 : 24). Les principales préoccupations exprimées concernaient non pas le statu quo dans la législation de l'OMC, mais plutôt les nouvelles modifications envisagées alors à l'OMPI. Notant que « dans de nombreux pays, les brevets empêchent la population d'avoir accès à des médicaments salvateurs », si bien que « les profits passent avant la santé publique », les auteurs font observer que « [c]ette tendance peut être aggravée par les négociations en cours à l'OMPI visant à élaborer un « traité sur le droit matériel des brevets », traité mondial qui sera très probablement fondé sur les normes en matière de brevets utilisées dans les pays riches » (*Ibid.*). Ce traité a été négocié encore pendant deux ans à l'OMPI, mais les négociations ont finalement été suspendues en 2006 quand il est apparu clairement que les pays ne pourraient

pas surmonter leurs divergences.<sup>27</sup> Dans les milieux de la santé publique, d'autres voix ont donné une interprétation plus prudente des résultats des négociations à l'OMC. « [L]a déclaration de Doha et la décision sur le paragraphe 6 n'ont pas résolu le problème de l'accès aux médicaments à un prix abordable », écrivaient Kerry et Lee (2003), qui demandaient « que leur contenu soit simplifié pour qu'elles puissent être effectivement appliquées » et que « la protection de la santé publique dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC prime sur les mesures adoptées ultérieurement dans le cadre d'autres accords commerciaux ».

## Révision de l'Accord sur les marchés publics

La question des marchés publics est beaucoup plus ancienne que la plupart de celles qui sont évoquées ici puisqu'elle a été intégrée progressivement, bien qu'incomplètement, dans le système du GATT au cours des 50 années qui ont précédé la création de l'OMC. La seule constante est le caractère plurilatéral de l'accord, qui en fait plus une survivance des pratiques du GATT antérieures au Cycle d'Uruguay qu'un élément de l'engagement unique de la période de l'OMC. L'Union européenne espérait changer cet état de choses pendant le Cycle de Doha, insistant pour que cette question soit traitée comme les questions de Singapour qui allaient faire partie de l'engagement unique, mais (comme on le verra au chapitre 12), cette tentative a échoué. Bien qu'il ait subi de nombreuses modifications, que ses règles aient été affinées et que le nombre de signataires ait augmenté, l'Accord sur les marchés publics (AMP) reste un instrument dont les contraintes et les avantages sont limités aux Membres qui l'ont signé.

À première vue, on pourrait penser que les marchés publics se résument simplement à une question de vente, mais ils ont en fait une importance beaucoup plus grande. Les engagements pris par les gouvernements sur leurs procédures de passation des marchés ont aussi un rapport avec la gouvernance, les préférences pour les fournisseurs nationaux en général et les communautés défavorisées en particulier, voire la corruption. En ce sens, les efforts faits pendant des décennies pour intégrer les règles de passation de marchés dans les disciplines du système commercial multilatéral pourraient être considérés comme l'un des premiers débats sur la relation entre le commerce, la transparence, la gouvernance et les questions sociales.

Comme beaucoup d'autres questions qui ont été finalisées dans le Cycle d'Uruguay, celle des marchés publics était sur la table depuis les propositions faites par les États-Unis à la Conférence de La Havane, en 1946.<sup>28</sup> L'article 8 (traitement NPF) et l'article 9 (traitement national) du projet américain de Charte de l'OIC concernaient, respectivement, « l'attribution par les Membres de contrats publics pour des chantiers publics » et « les lois et règlements régissant l'achat par les organismes publics de fournitures destinées à un usage public autre que celui des forces armées ». Dans ce domaine, comme dans quelques autres, le projet final de la Charte de La Havane était moins ambitieux que la proposition initiale des États-Unis, qui s'était heurtée aux objections des représentants d'autres gouvernements (notamment du Royaume-Uni). Les marchés publics n'étaient pas explicitement visés par les dispositions du projet établissant le traitement NPF (article 16) ou le traitement national. Au contraire, l'article

sur le traitement national (article 18) stipulait expressément qu'il ne « [s'appliquait] pas aux lois, règlements et prescriptions régissant l'acquisition, par des organismes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics ». C'est dans un passage de l'article sur le commerce d'État (article 29) prescrivant assez vaguement d'accorder « un traitement juste et équitable » pour « les importations de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics » que la Charte de La Havane était le plus près d'inclure les marchés publics dans les disciplines du régime commercial proposé. Cette Charte de l'OIC, comme on l'a vu au chapitre 2, a survécu aux négociations internationales, mais pas à la politique intérieure des États-Unis.

Les dispositions très limitées du GATT de 1947 relatives aux marchés publics suivent le schéma esquissé dans la Charte de La Havane. L'article III (traitement national) dispose expressément au paragraphe 8 a) que :

Les dispositions du présent article ne s'appliqueront pas aux lois, règlements et prescriptions régissant l'acquisition, par des organes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics et non pas pour être revendus dans le commerce ou pour servir à la production de marchandises destinées à la vente dans le commerce.

De même, l'article XVII.2 sur les entreprises commerciales d'État dispose que ses dispositions « ne s'appliqueront pas aux importations de produits destinés à être immédiatement ou finalement consommés par les pouvoirs publics ou pour leur compte et non à être revendus ou à servir à la production de marchandises, en vue de la vente ». Le GATT de 1947 n'ira pas plus loin dans la libéralisation des pratiques de marchés publics que la Charte de La Havane, dont il reprend l'article XVII.2, stipulant lui aussi que « chaque partie contractante accordera un traitement équitable au commerce des autres parties contractantes » en ce qui concerne les importations de produits destinés aux pouvoirs publics.

Alors qu'auparavant Washington était le demandeur et Londres le sceptique, en 1962 les rôles s'étaient inversés. Les États-Unis ayant relevé le niveau de préférence nationale de 6 % à 50 % dans les marchés de la défense, le Royaume-Uni (de concert avec la Belgique) a présenté des objections et a déposé une plainte devant ce qui était encore l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) de l'après-guerre. L'année suivante, l'OECE est devenue l'Organisation de coopération économique et de développement (OCDE). La nouvelle institution a alors entrepris un travail d'analyse dans ce domaine, dont le but était de concilier les pratiques divergentes des États-Unis et de ce qui était alors la Communauté économique européenne, au moment où cette dernière commençait à ouvrir les marchés publics entre ses États membres. L'analyse de l'OCDE a été freinée par les nombreuses divergences existant non seulement dans la pratique, mais aussi dans la terminologie des marchés publics. À la fin des années 1960, les choses avaient quand même suffisamment avancé pour que les États-Unis proposent une nouvelle fois un accord formel sur les marchés publics. Des négociations se sont déroulées à l'OCDE jusqu'au milieu des années 1970, mais, après qu'un projet d'instrument eut été établi, elles ont achoppé sur les détails. Comme les

pays de l'OCDE étaient incapables de surmonter leurs divergences et vu l'intérêt exprimé par certains pays en développement qui voyaient des possibilités d'accroître leurs exportations, les négociations ont été transférées de l'OCDE au Tokyo Round au milieu de l'année 1976. L'AMP qui a résulté de ces négociations dans le cadre du GATT était largement basé sur le Projet OCDE d'instrument relatif aux politiques, procédures et pratiques d'achats gouvernementaux, resté incomplet. En fin de compte, cet accord était dans une large mesure un accord de l'OCDE, dans les faits sinon dans la forme, car la plupart des pays de l'OCDE l'ont signé mais peu d'autres parties contractantes du GATT en ont fait autant.

L'AMP a souvent été modifié depuis le Tokyo Round. Parfois, cela a coïncidé avec des cycles de négociations, mais sans en faire partie. Les parties contractantes du GATT ont amendé l'AMP en 1986 en élargissant son champ d'application pour y inclure toutes les formes d'achat (y compris le crédit-bail et la location), en abaissant la valeur de seuil, et en renforçant les règles de non-discrimination et les disciplines relatives aux procédures d'appel d'offres. La même année, des négociations ont été engagées en vue de réformes plus sérieuses, mais techniquement parlant, elles ne faisaient pas partie des négociations du Cycle d'Uruguay, qui se déroulaient en parallèle. Cette distinction a une importance qui n'est pas de pure forme, car si les nouvelles négociations sur l'AMP avaient fait partie intégrante du cycle, leurs résultats auraient relevé de l'engagement unique, ce qui aurait mis fin au statut d'accord plurilatéral de l'AMP. Ces négociations ont néanmoins avancé au même rythme que le reste du cycle et elles ont débouché sur un nouvel Accord sur les marchés publics, qui a été signé à la Conférence ministérielle de Marrakech en 1994 par les parties à l'accord initial plus la République de Corée.<sup>29</sup> Ce nouvel instrument est souvent confondu avec l'accord antérieur, notamment parce qu'il reste un accord plurilatéral, parce qu'il avait au départ à peu près les mêmes signataires (voir le tableau 10.3) et parce qu'il est désigné par le même sigle (AMP).

Le nouvel AMP est entré en vigueur au début de 1996. Il traitait non seulement des achats de marchandises du gouvernement central, mais aussi des achats de services (y compris les travaux publics et les services d'intérêt collectif) et des achats des gouvernements sous-centraux. La portée exacte de l'accord pour chaque membre est déterminée par les listes nationales d'entités acheteuses et de services qui lui sont annexées. L'AMP s'applique aux marchés supérieurs à certains seuils. Ce seuil est de 130 000 droits de tirage spéciaux (DTS), soit environ 176 000 dollars EU en 1996, pour les achats de marchandises et de services des gouvernements centraux. Les seuils sont plus élevés pour les gouvernements sous-centraux (généralement de l'ordre de 200 000 DTS), pour les services d'intérêt collectif (de l'ordre de 400 000 DTS) et pour les marchés de construction (généralement 5 millions de DTS).

De même que l'AMP avait été révisé parallèlement au Cycle d'Uruguay, les signataires ont procédé à une nouvelle révision de cet accord plurilatéral parallèlement au Cycle de Doha. Les États-Unis demandaient depuis longtemps une réforme de l'AMP, mais l'Union européenne et le Japon y étaient opposés. Selon les États-Unis, l'adoption par tous les Membres de l'OMC de normes fondamentales en matière de transparence et de régularité de la procédure renforcerait la confiance dans l'intégrité des décisions concernant les marchés publics. Les premiers pas dans ce sens ont été faits en 1996, à la Conférence ministérielle de

**Tableau 10.3** Parties à l'Accord sur les marchés publics

	<b>Parties originelles à l'AMP du Tokyo Round</b>	<b>Nouvelle partie à l'entrée en vigueur de l'AMP du Cycle d'Uruguay</b>	<b>Membres ayant accédé à l'AMP entre 1997 et 2012</b>	<b>Membres en cours d'accession en 2013</b>
<b>Pays développés</b>	Autriche* Canada Communauté européenne et ses États membres États-Unis Finlande* Japon Norvège Suède* Suisse États-Unis	–	Bulgarie (2007)* Chypre (2004)* Estonie (2004)* Hongrie (2004)* Islande (2001) Lettonie (2004)* Lituanie (2004)* Malte (2004)* Pologne (2004)* République slovaque (2004)* République tchèque (2004)* Roumanie(2007)* Slovénie (2004)*	Nouvelle-Zélande
<b>Pays en développement</b>	Israël	République de Corée	Arménie (2011) Hong Kong, Chine (2007) Singapour (1997) Taïpei chinois (2001)	Albanie Chine Géorgie Jordanie Oman République kirghize République de Moldova Panama Ukraine

Source : Secrétariat de l'OMC [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/gproc\\_f/memobs\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/memobs_f.htm).

Notes : \* Pays ayant ultérieurement adhéré à l'Union européenne. Tous les pays qui étaient parties à l'AMP du Tokyo Round étaient aussi parties à l'AMP du Cycle d'Uruguay lorsqu'il est entré en vigueur.

Singapour, où l'idée a reçu un soutien prudent de la part de certains pays en développement, l'Inde préconisant un accord de procédure garantissant la transparence et le Suriname souhaitant l'établissement d'un groupe de travail chargé d'étudier et d'élaborer des lignes directrices et des règles multilatérales en matière d'appels d'offres. Les Philippines demandaient que l'on examine s'il y avait des avantages nets pour les Membres qui n'accédaient pas à l'AMP. D'autres étaient opposés à des négociations dans ce domaine ou préconisaient des exemptions ; c'était notamment le cas de la Communauté de développement de l'Afrique australe, de l'Indonésie, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et de Saint-Kitts-et-Nevis. Les Ministres ont trouvé un compromis avec la mise en place d'un groupe de travail chargé d'étudier les « pratiques de passation des marchés publics, en tenant compte des politiques nationales ». Les termes restrictifs concernant les politiques nationales figurant dans la Déclaration ministérielle de Singapour répondaient aux préoccupations du Japon.

L'inclusion de ce sujet parmi les questions de Singapour permettait de penser non seulement que l'AMP serait de nouveau modifié, mais aussi, et surtout, que ses disciplines s'appliqueraient à tous les Membres de l'OMC par le biais de l'engagement unique. Il n'en a

pas été ainsi. Comme on le verra au chapitre 12, c'est l'une des questions de Singapour qui ont été retirées des négociations après la Conférence ministérielle de Cancún.

Au paragraphe 26 de la Déclaration de Doha, les Ministres sont provisoirement convenus de négociations qui «fer[aient] fond sur les progrès réalisés jusque-là au Groupe de travail de la transparence des marchés publics». Ces négociations seraient «limitées aux aspects relatifs à la transparence et ne restreindr[aient] donc pas la possibilité pour les pays d'accorder des préférences aux fournitures et fournisseurs nationaux»; elles seraient, en outre, complétées par «une assistance technique et un soutien pour le renforcement des capacités adéquats ... fournis à la fois pendant les négociations et après leur conclusion». Toutefois, dans une clause conditionnelle reprenant les termes employés pour les autres questions de Singapour, la déclaration précisait que les négociations auraient lieu après la session suivante de la Conférence ministérielle (c'est-à-dire après Cancún) «sur la base d'une décision qui sera[it] prise, par consensus explicite, à cette session sur les modalités des négociations». La question n'a pas survécu à la débâcle de Cancún, dont seulement une des questions de Singapour, la facilitation des échanges, est sortie indemne.

Le Directeur général de l'OMC, Supachai Panitchpakdi, espérait faire entrer la question des marchés publics dans l'ensemble de résultats de Cancún. Il s'est heurté à la vive opposition de la Malaisie, qui a longtemps utilisé les préférences dans les marchés publics pour améliorer la situation économique des Malais (McCrudden et Gross, 2006), et malgré ses nombreuses tentatives, il n'a pas réussi à convaincre Kuala Lumpur de renoncer à son opposition. M. Supachai a estimé, rétrospectivement, que l'ensemble de résultats aurait pu aboutir si la question des marchés publics avait été maintenue dans les négociations, car (avec la facilitation des échanges) elle aurait constitué une bonne base pour le lancement d'un nouveau cycle.<sup>30</sup>

La question ainsi écartée pouvait encore faire l'objet de discussions menées parallèlement au Cycle de Doha. Pour cela, il fallait attirer de nouveaux signataires. Comme on le voit dans le tableau 10.3, quatre nouveaux Membres ont accédé à l'accord entre 1997 et 2012, et neuf autres (dont la Chine) étaient en voie de le faire. Les signataires de l'AMP se sont aussi appuyés sur le programme incorporé, l'article V.14 de l'AMP prévoyant un examen du fonctionnement de l'accord. Cet examen, commencé en 1997, visait à élargir le champ de l'accord et à éliminer les mesures et pratiques discriminatoires. À la suite des négociations qui ont eu lieu par intermittence après 1997, le Comité des marchés publics a adopté un AMP révisé en mars 2012. C'était une mesure essentiellement technique après la «vérification juridique» finale du texte prescrite par une décision de la Conférence ministérielle tenue à Genève en décembre 2011. Le texte révisé prévoit de nouvelles flexibilités pour les parties concernant les engagements procéduraux tout en renforçant le rôle de l'AMP comme outil de gouvernance dans le secteur des marchés publics, et il vise à faciliter l'accession des pays en développement.

Les dispositions de l'AMP n'ont été clarifiées dans aucune procédure de règlement des différends. Jusqu'en 2012, il n'y a eu que quatre affaires concernant l'AMP (dont deux sur la



même question), ce qui en fait l'un des accords les moins contestés de l'OMC. Ces affaires ont été engagées entre 1997 et 1999. Il s'agissait, par ordre chronologique, d'une plainte des CE concernant un appel d'offres japonais pour l'achat d'un satellite polyvalent, de plaintes conjointes des CE et du Japon contre les États-Unis concernant une loi de l'État du Massachusetts sur l'application de sanctions à l'égard du Myanmar<sup>31</sup> et d'une plainte des États-Unis concernant les pratiques de passation de marchés de l'Autorité de construction d'aéroports de Corée. La première affaire a été réglée à l'amiable, la deuxième est devenue caduque lorsqu'une cour fédérale des États-Unis a invalidé la loi du Massachusetts pour des raisons constitutionnelles, et dans l'affaire les opposant à la Corée, les États-Unis n'ont pas prouvé le bien-fondé de leur plainte.

## Notes finales

---

- 1 On notera que, si l'article XIX de l'AGCS mentionne bien des « séries » de négociations, le contexte fait clairement ressortir que le terme s'entend de négociations portant spécifiquement sur les services et pas nécessairement sur d'autres sujets (bien que cette possibilité ne soit pas exclue).
- 2 Cette question est un éternel sujet de controverse en droit des États-Unis. En effet, certains membres du Congrès considèrent que tout engagement pris par l'exécutif envers d'autres pays n'est légitime que s'il est approuvé par le Congrès, que le droit existant soit conforme ou non à ces engagements.
- 3 Les secteurs concernés, qui sont énumérés dans l'Énoncé des mesures administratives accompagnant la loi, sont les suivants : matériel agricole, matériel de construction, eaux-de-vie, électronique, meubles, matériel médical, métaux non ferreux, graines oléagineuses et produits dérivés, papier et articles en papier, produits pharmaceutiques, matériel scientifique, acier, jouets et ouvrages en bois. La loi prévoit en outre que le président doit obtenir l'avis de comités consultatifs du secteur privé et de la Commission du commerce international des États-Unis avant de conclure des accords, et qu'elle doit en rendre compte aux commissions du commerce extérieur du Congrès. Ces commissions ont 60 jours pour soulever des objections, mais si aucune objection n'est soulevée dans ce délai, les accords peuvent entrer en vigueur sans autre procédure.
- 4 Les Membres participant aux négociations sur l' AIS, appelés collectivement « Très bons amis des services », sont les suivants : Australie ; Canada ; Chili ; Colombie ; Costa Rica ; États-Unis ; Hong Kong, Chine ; Islande ; Israël ; Japon ; Mexique ; Nouvelle-Zélande ; Norvège ; Pakistan ; Panama ; Pérou ; République de Corée ; Suisse ; Taipei chinois ; Turquie et Union européenne.
- 5 On notera que certains négociateurs et fonctionnaires du Secrétariat ayant participé à ces négociations affirment que le délai imparti pour conclure les négociations sur ces question n'était pas suffisant.
- 6 Entretien de l'auteur avec M. Harbinson, 24 janvier 2013.
- 7 Ces faits sont examinés dans Key (2005).
- 8 Le Brésil est compté parmi les 29 membres, mais il n'a jamais ratifié les engagements qu'il avait signés.
- 9 L'UE à 15 compte comme un Membre.
- 10 Présentées par l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Honduras, la Hongrie, l'Inde, Maurice, le Nicaragua, le Pakistan, le Pérou, les Philippines, la République bolivarienne du Venezuela, le Sénégal, la Suisse, la Thaïlande et la Turquie.
- 11 Les États-Unis ont annoncé une exemption NPF limitée dans le domaine de l'assurance, applicable au cas où un investisseur américain serait obligé de céder sa participation au capital de fournisseurs de services d'assurance opérant dans des pays Membres de l'OMC.
- 12 Voir *Services de transport maritime – Note d'information du Secrétariat*, document de l'OMC S/C/W/315 du 7 juin 2010, page 39.
- 13 Voir *Services de transport maritime – Note d'information du Secrétariat*, document de l'OMC S/C/W/62 du 16 novembre 1998, page 8.
- 14 Ce paragraphe contient une disposition formulée dans les termes suivants : « Un Membre qui considère que cette exemption s'applique d'une façon qui justifie une limitation réciproque et proportionnée de l'utilisation, de la vente, de la location ou de la réparation de navires construits sur le territoire du Membre qui se prévaut de l'exemption sera libre d'introduire une telle limitation sous réserve qu'il ait adressé une notification préalable à la Conférence ministérielle. »

- 15 Les auteurs étaient les suivants : Australie ; Canada ; Chili, Chine ; Chypre ; Communautés européennes et leurs États membres ; Croatie ; Estonie, Gambie ; Géorgie ; Guatemala ; Hong Kong, Chine ; Inde ; Islande ; Japon ; Lettonie ; Lituanie ; Malaisie ; Malte ; Mexique ; Nigéria ; Norvège ; Nouvelle-Zélande ; Pakistan ; Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée ; Pérou ; Pologne ; République de Corée ; République dominicaine ; République kirghize ; République tchèque ; Roumanie ; Singapour ; Slovénie ; Suisse ; et Territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu (Taïpei chinois).
- 16 Cette demande plurilatérale n'a été publiée dans aucun document de l'OMC mais peut être consultée en ligne à l'adresse suivante : <http://commerce.nic.in/trade/Plurilateral%20Requests%20on%20Maritime%20Transport%20Services%20and%20Model%20Schedule.pdf>.
- 17 On pourrait aussi soutenir que les conditions d'accession de la Chine à l'OMC étaient aussi remarquables que l'ATI, voire plus, mais on peut considérer que l'accession de la Chine s'est fait au (tout) début du Cycle de Doha.
- 18 Données disponibles à l'adresse [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2012\\_e/section2\\_e/ii01.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/section2_e/ii01.xls).
- 19 Données fournies par la Commission du commerce international des États-Unis (2010).
- 20 *Déclaration sur le commerce électronique mondial*, document de l'OMC WT/MIN(98)/DEC/2 du 20 mai 1998.
- 21 Voir *Programme de travail sur le commerce électronique*, document de l'OMC WT/L/843 du 19 décembre 2011.
- 22 Voir *Document conceptuel sur l'élargissement de l'ATI : Communication présentée par le Canada, la Corée, les États-Unis, le Japon, Singapour et le Territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu*, document de l'OMC G/IT/W/36 du 2 mai 2012, page 2.
- 23 Les Membres ayant présenté des listes sont les suivants : Australie ; Canada ; Chine ; Costa Rica ; Croatie ; États-Unis ; Hong Kong, Chine ; Israël ; Japon ; Malaisie ; Maurice ; Monténégro ; Nouvelle-Zélande ; Norvège ; Philippines ; République de Corée ; Royaume de Bahreïn ; Singapour ; Suisse ; Taïpei chinois ; Thaïlande et Union européenne.
- 24 Voir *Conseil général : Questions et préoccupations liées à la mise en œuvre*, Document de l'OMC WT/L/384 du 18 décembre 2000.
- 25 Passage cité à l'adresse [http://www.wto.org/french/news\\_f/pres01\\_f/pr220\\_f.htm](http://www.wto.org/french/news_f/pres01_f/pr220_f.htm).
- 26 Les Membres ayant accepté l'amendement sont les suivants : Albanie ; Argentine, Australie ; Bangladesh ; Brésil ; Cambodge ; Canada ; Chine ; Colombie ; Costa Rica ; Croatie ; Égypte ; El Salvador ; États-Unis ; ex-République yougoslave de Macédoine ; Honduras ; Hong Kong, Chine ; Inde ; Indonésie ; Israël ; Japon ; Jordanie ; Macao, Chine ; Maroc ; Maurice ; Mexique ; Mongolie ; Nicaragua ; Nouvelle-Zélande ; Norvège ; Ouganda ; Pakistan ; Panama ; Philippines ; République de Corée ; Royaume de Bahreïn ; Royaume d'Arabie saoudite ; Rwanda ; Sénégal, Singapour ; Suisse ; Taïpei chinois ; Togo ; Union européenne et ses États membres ; et Zambie.
- 27 Voir le site de l'OMPI <http://www.wipo.int/patent-law/fr/harmonization.htm>.
- 28 Pour une étude plus détaillée des négociations sur les marchés publics de 1946 au Cycle d'Uruguay, voir Blank et Marceau (2006), dont s'inspire largement l'analyse faite ici. Voir aussi Brown-Shafti (2011).
- 29 Hong Kong, Chine était la seule autre nouvelle économie qui devait signer le nouvel AMP à Marrakech, mais elle a décidé de ne pas le faire « pour protester contre l'introduction, par plusieurs participants, de dispositions relatives à la non-application sectorielle et à la réciprocité dans les services » (Blank et Marceau, 2006 : 45). Elle a finalement accédé en 1997.

30 Entretien de l'auteur avec M. Supachai, 27 septembre 2012.

31 Ce qui était en cause dans cette affaire, ce n'était pas les marchés publics en soi, mais la question plus générale de savoir si les sanctions imposées par un pays pour des raisons politiques à l'encontre du commerce et des investissements d'un autre pays pouvaient être appliquées de manière extraterritoriale aux entreprises d'un autre pays.

## Appendice 10.1 Éléments du programme incorporé

Année	Instrument	Objectif	Résultats
1995	Décision sur les services financiers	D'ici au milieu de l'année, les Membres devaient améliorer, modifier ou retirer en totalité ou en partie leurs engagements concernant les services financiers et mettre définitivement au point leur position concernant les exemptions de l'obligation NPF dans ce secteur.	Des protocoles concernant les services financiers ont été conclus en juillet 1995, puis en novembre 1997.
	Décision sur les négociations sur le mouvement des personnes physiques	D'ici au milieu de l'année, les Membres devaient conclure les négociations « sur la libéralisation accrue du mouvement des personnes physiques pour la fourniture de services ».	Les négociations se sont achevées le 28 juillet 1995 avec l'amélioration des engagements pris par plusieurs Membres.
1996	Décision sur les négociations sur les télécommunications de base	Le Groupe de négociation sur les télécommunications de base devait rendre son rapport final le 30 avril 1996.	Le Document de référence sur les télécommunications a été achevé en avril 1996. L'Accord sur les services de télécommunication de base a été conclu en avril 1997.
	Décision sur les négociations sur les services de transport maritime	Les négociations sur « les transports maritimes internationaux, les services auxiliaires et l'accès et le recours aux installations portuaires, en vue de l'élimination des restrictions » devaient prendre fin en juin.	Les négociations ont été suspendues jusqu'en 2000, puis ont été intégrées dans le Cycle de Doha.
	Décision sur le commerce des services et l'environnement	Le Comité du commerce et de l'environnement devait présenter un rapport à la Conférence ministérielle « sur les relations entre le commerce des services et l'environnement ... [et] sur la pertinence des accords intergouvernementaux sur l'environnement et leur rapport avec » l'AGCS.	Le Comité a adopté son rapport le 8 novembre 1996 et l'a transmis à la Conférence ministérielle de Singapour.
1997	AGCS, article XIII	Les négociations sur les marchés publics de services devaient commencer au plus tard au début de l'année.	Les négociations ont été intégrées dans le Cycle de Doha.
	Décision sur les procédures de notification, article III	Un groupe de travail devait procéder à un examen des obligations et procédures de notification et adresser des recommandations au Conseil du commerce des marchandises dans un délai de deux ans.	Le groupe de travail a remis son rapport en octobre 1996.
	Accord sur les obstacles techniques au commerce, article 15.4	L'examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord devait commencer avant la fin de l'année.	L'examen a été achevé en novembre 1997.
	Accord sur les marchés publics, article XXIV :7 b)	Des négociations devaient commencer avant la fin de l'année en vue d'améliorer l'accord et « d'en étendre le plus possible la portée entre toutes les Parties sur une base de réciprocité mutuelle ».	L'Accord sur les marchés publics a été révisé en 2012.
	Accord sur l'inspection avant expédition, article 6	La Conférence ministérielle devait examiner les dispositions, la mise en œuvre et le fonctionnement de l'Accord avant la fin de 1997.	Le 1 <sup>er</sup> décembre 1997, un groupe de travail a adopté des recommandations pour améliorer la mise en œuvre de l'Accord.

Année	Instrument	Objectif	Résultats
1998	AGCS, article X	Les résultats des négociations « fondées sur le principe de la non-discrimination ... au sujet des mesures de sauvegarde d'urgence » devaient entrer en application au plus tard au début de l'année.	Les négociations ont été intégrées dans le Cycle de Doha.
	Accord sur les marchés publics, article V.14	Un « examen approfondi » de l'accord devait commencer au début de l'année, portant notamment sur le point de savoir si les exclusions doivent être modifiées ou prorogées.	Des négociations ont été engagées, puis elles ont été intégrées provisoirement dans le Cycle de Doha.
	Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, article 12:7	L'examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord devait commencer au début de l'année.	Le rapport sur l'examen a été adopté en mars 1999.
	Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994, article 17.6	L'examen de l'article de l'Accord antidumping relatif au règlement des différends devait commencer au début de l'année « afin de voir s'il est susceptible d'application générale ».	Il semble qu'il n'y ait eu aucun suivi sur cette question.
	Accord sur les règles d'origine, article 9:2 a)	Un programme de travail pour l'harmonisation des règles d'origine devait être « entrepris aussitôt que possible après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC et [être] achevé dans un délai de trois ans ».	Les travaux sur l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles n'ont pu être terminés dans le délai en raison de la complexité des questions.
	Décision sur l'application et le réexamen du mécanisme de règlement des différends	Un réexamen du Mémoire d'accord devait avoir lieu avant la fin de l'année et les Ministres devaient « prendre une décision ... sur le point de savoir si ces règles et procédures de règlement des différends [devai]ent être maintenues, modifiées ou abrogées ».	Le mandat pour le réexamen a expiré sans qu'il y ait un consensus ; la question a ensuite été intégrée dans le Cycle de Doha et le processus Jara.
1999	Accord sur les ADPIC, article 27 :3 b)	Les Membres devaient réexaminer « la protection des obtentions végétales par des brevets, par un système <i>sui generis efficace ou par une combinaison de ces deux moyens</i> ».	Le paragraphe 19 de la Déclaration de Doha a élargi le réexamen pour y inclure la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique et la protection des savoirs traditionnels et du folklore.
	Accord sur les MIC, article 9	L'examen du fonctionnement de l'Accord devait commencer avant la fin de l'année pour déterminer s'il convient de compléter l'accord par des dispositions relatives à la politique en matière d'investissement et la politique en matière de concurrence.	La Conférence ministérielle de Singapour a établi un groupe de travail du commerce et de l'investissement, « compte tenu ... du programme incorporé ».
2000	Accord sur l'agriculture, article 20	De nouvelles négociations devaient commencer au début de l'année pour poursuivre « l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale ».	Les négociations ont été intégrées dans le Cycle de Doha.
	AGCS, article XIX	De nouvelles négociations devaient commencer au début de l'année « en vue d'élever progressivement le niveau de libéralisation ».	Les négociations ont été intégrées dans le Cycle de Doha.
	Mécanisme d'examen des politiques commerciales, article F	Une évaluation du fonctionnement du mécanisme devait commencer avant le début de l'année.	L'évaluation a eu lieu : aucun changement n'a été apporté.

<b>Année</b>	<b>Instrument</b>	<b>Objectif</b>	<b>Résultats</b>
	Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXVIII du GATT de 1994	Consolidations des droits : on devait examiner la définition du « principal fournisseur » ayant des droits de négociateur en vertu de l'article XXVIII du GATT.	Le Conseil du commerce des marchandises n'a pas jugé utile de modifier les critères.
	Accord sur les ADPIC, article 71	Le premier examen bisannuel de la mise en œuvre de l'accord devait commencer au début de l'année.	Il semble n'y avoir eu aucun suivi de cette question.
	GATT de 1994, article III	La Conférence ministérielle devait réexaminer l'exemption accordée aux États-Unis pour leur législation sur le cabotage (navigation côtière).	La question est soulevée lors de chaque examen bisannuel de la politique commerciale des États-Unis.
<b>Sans date</b>	AGCS, article VI:4	Le Conseil du commerce des services doit élaborer les disciplines éventuellement nécessaires en rapport avec les prescriptions et procédures en matière de qualification, les normes techniques et les prescriptions en matière de licences.	Sujet intégré dans le Cycle de Doha
	AGCS, article XV	Les Membres doivent élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter les effets de distorsion des subventions sur le commerce des services, et examiner le bien-fondé des procédures de compensation.	La question a été intégrée dans le Cycle de Doha.
	Accord sur les ADPIC, articles 23 et 24	Des négociations sur les indications géographiques pour les vins devaient permettre l'établissement d'un système multilatéral de notification et d'enregistrement.	Les négociations ont été intégrées dans le Cycle de Doha.

## Appendice 10.2 Membres ayant pris des engagements dans les secteurs faisant l'objet de négociations dans le cadre de l'AGCS après le Cycle d'Uruguay

	Services d'assurance et services connexes	Services bancaires et autres services financiers	Services de télécommunication	Services de transport maritime
Afrique du Sud	◆	◆	◆◆	
Albanie	◆	◆	◆◆	◆
Angola		◆		
Antigua-et-Barbuda	◆		◆◆	◆
Arabie saoudite, Royaume d'	◆	◆	◆◆	◆
Argentine	◆	◆	◆◆	
Arménie	◆	◆	◆◆	
Australie	◆	◆	◆◆	◆
Autriche	◆	◆	◆	
Bahreïn, Royaume de	◆	◆	◆	
Barbade	◆		◆◆	
Belize			◆◆	
Bénin		◆		◆
Bolivie, État plurinational de	◆	◆	◆	
Brésil	◆	◆		
Brunéi Darussalam	◆	◆	◆◆	
Bulgarie	◆	◆	◆◆	
Cambodge	◆	◆	◆◆	◆
Canada	◆	◆	◆◆	◆
Cabo Verde	◆	◆	◆◆	◆
Chili	◆	◆	◆◆	
Chine	◆	◆	◆◆	
Chypre	◆	◆	◆◆	
Colombie	◆	◆	◆◆	◆
Corée, République de	◆	◆	◆◆	◆
Costa Rica		◆	◆	
Côte d'Ivoire	◆	◆	◆◆	
Croatie	◆	◆	◆◆	◆
Cuba	◆	◆	◆	◆
Djibouti			◆	
Dominique	◆		◆◆	
Égypte	◆	◆	◆◆	◆
El Salvador		◆	◆◆	
Émirats arabes unis		◆		
Équateur	◆	◆	◆	
Estonie	◆	◆	◆◆	◆
États-Unis	◆	◆	◆◆	
Ex-République yougoslave de Macédoine	◆	◆	◆	



	Services d'assurance et services connexes	Services bancaires et autres services financiers	Services de télécommunication	Services de transport maritime
Finland	◆	◆	◆	◆
Gabon	◆	◆		
Gambie	◆	◆	◆	◆
Géorgie	◆	◆	◆◆	◆
Ghana	◆	◆	◆◆	◆
Grenada	◆		◆◆	
Guatemala	◆	◆	◆	
Guyana	◆	◆	◆	
Haïti	◆	◆		
Honduras	◆	◆	◆*	
Hong Kong, Chine	◆	◆	◆◆	◆
Hongrie	◆	◆	◆◆	◆
Îles Salomon	◆	◆		
Inde	◆	◆	◆	
Indonésie	◆	◆	◆◆	◆
Islande	◆	◆	◆◆	◆
Israël	◆	◆	◆◆	
Jamaïque	◆		◆◆	◆
Japon	◆	◆	◆◆	◆
Jordanie	◆	◆	◆◆	◆
Kenya	◆	◆	◆◆	
Koweït, État du		◆		
Lesotho	◆	◆	◆	
Lettonie	◆	◆	◆◆	◆
Liechtenstein	◆	◆	◆	
Lituanie	◆	◆	◆◆	◆
Macao, Chine	◆	◆		
Malaisie	◆	◆	◆	◆
Malawi		◆		
Malte	◆	◆	◆◆	◆
Maroc	◆	◆	◆◆	
Maurice	◆	◆	◆	
Mexique	◆	◆	◆◆	
Moldova, République de	◆	◆	◆◆	◆
Mongolie	◆	◆	◆	
Monténégro			◆*	
Mozambique		◆		
Myanmar				◆
Népal	◆	◆	◆◆	
Nicaragua	◆	◆	◆	
Nigéria	◆	◆	◆	◆
Norvège	◆	◆	◆◆	◆
Nouvelle-Zélande	◆	◆	◆◆	◆
Oman	◆	◆	◆◆	◆
Ouganda			◆◆	
Pakistan	◆	◆	◆◆	

	Services d'assurance et services connexes	Services bancaires et autres services financiers	Services de télécommunication	Services de transport maritime
Panama	◆	◆	◆	
Papouasie-Nouvelle-Guinée		◆	◆◆	◆
Paraguay	◆	◆		
Pérou	◆	◆	◆◆	◆
Philippines	◆	◆	◆	◆
Pologne	◆	◆	◆◆	
Qatar	◆	◆		
République dominicaine	◆	◆	◆◆	
République kirghize	◆	◆	◆◆	◆
République slovaque	◆	◆	◆◆	
République tchèque	◆	◆	◆◆	
Roumanie	◆	◆	◆◆	
Sainte-Lucie	◆			◆
Saint-Kitts-et-Nevis			◆	◆
Saint-Vincent-et-les Grenadines	◆			◆
Sénégal	◆	◆	◆◆	◆
Sierra Leone	◆	◆		◆
Singapour	◆	◆	◆◆	◆
Slovénie	◆	◆	◆◆	◆
Sri Lanka	◆	◆	◆◆	
Suède	◆	◆	◆	
Suisse	◆	◆	◆◆	
Suriname			◆◆	
Taipei chinois	◆	◆	◆◆	
Thaïlande	◆	◆	◆	◆
Tonga	◆	◆	◆◆	◆
Trinité-et-Tobago	◆		◆◆	◆
Tunisie	◆	◆	◆	
Turquie	◆	◆	◆	◆
Ukraine	◆	◆	◆◆	◆
Union européenne*	◆	◆	◆◆	◆
Uruguay	◆	◆		
Vanuatu			◆*	
Venezuela, République bolivarienne du	◆	◆	◆	◆
Viet Nam	◆	◆	◆◆	◆
Zimbabwe		◆	◆	

Source: Tableau établi à partir des données figurant dans la base de données de l'OMC sur les services (<http://tsdb.wto.org/Default.aspx>) et de renseignements communiqués par la Division des services de l'OMC.

Notes: Pas de données disponibles pour la République populaire démocratique lao, la Fédération de Russie et le Samoa. \* Certains membres de l'UE ont pris des engagements à titre individuel, mais il s'agit généralement de pays qui ont adhéré à l'Union européenne après 1995.

◆ = Le Membre a pris un engagement dans le secteur.

◆ ◆ = Le Membre a pris un engagement dans le secteur des télécommunications et a adopté le Document de référence.

◆\* = Le Membre a adopté le Document de référence mais n'a pas pris d'engagements dans le secteur des télécommunications.



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

---

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

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

## Introduction

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

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

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

### Encadré 11.1. Crochets et mots barrés

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

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

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

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

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

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

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

## Le débat sur le lancement d'un cycle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## La Conférence ministérielle de Singapour

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## La Conférence ministérielle de Seattle en 1999

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

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



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

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

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

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

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

### *Les travaux préparatoires*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Les autres questions**

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### *La débâcle*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Inclusion des pays en développement*

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

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

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

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

### *Les travaux préparatoires à Genève*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Attentat contre le World Trade Center*

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

## La Conférence ministérielle de Doha

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Antidumping*

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

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

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



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

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

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

### *Le dénouement*

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

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

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

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

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

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

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

## Notes finales

---

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

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

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

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

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

# 12 Le déroulement du Cycle de Doha

---

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

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

## Introduction

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

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



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

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

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

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

et 2012.<sup>2</sup> L'analyse met l'accent sur deux moments particulièrement importants où les ministres ont été appelés à intervenir. Le premier est la Conférence ministérielle organisée pour faire un examen à mi-parcours (Cancún, 2003), qui a tourné à la débâcle, et le second est une miniréunion ministérielle digne de Tantale (Genève, 2008), où un accord était incroyablement proche mais s'est de nouveau évanoui au dernier moment. Pendant cette période, les ministres se sont réunis à plusieurs autres occasions, notamment lors des conférences ministérielles à part entière tenues à Hong Kong, Chine (2005) et à Genève (2009 et 2011), et lors de plusieurs miniréunions ministérielles plus ou moins formelles, où le niveau de participation était variable. Dans un souci de clarté, ces réunions ne sont pas étudiées en détail ici. La Conférence ministérielle de Hong Kong a eu deux résultats très importants : premièrement, elle a relancé les négociations après Cancún et, deuxièmement, elle a permis de nouvelles avancées dans l'élaboration des textes. Toutefois, ce qui a été accompli à cet égard s'inscrit en grande partie dans le prolongement des négociations de Genève dont il est question dans la première partie de ce chapitre, et ne fait donc pas l'objet d'une analyse détaillée distincte. Pour ce qui est des autres réunions ministérielles, leurs résultats sur d'autres points sont étudiés ailleurs dans cet ouvrage.

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

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

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

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

## Les négociations à Genève

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

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

**Tableau 12.1** Faits saillants du Cycle de Doha

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

### *Accès aux marchés pour les produits non agricoles*

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

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

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

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

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

### *Les modalités proposées*

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

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

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

La Chine et la Communauté européenne ont chacune proposé une variante de la formule suisse, moins ambitieuse que la formule dans le cas de la proposition chinoise (prévoyant une application différenciée en fonction des droits moyens des pays) et plus ambitieuse dans le cas de la proposition de la CE<sup>6</sup> (qui prévoyait un « mécanisme de compression » pour les crêtes tarifaires). Les propositions de l'Inde et de la Corée, fondées chacune sur des réductions linéaires, se distinguaient par des niveaux d'ambition différents : l'Inde proposait un niveau de

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

Les propositions présentées par le Japon et par les États-Unis étaient toutes deux éclectiques. L'approche « hybride » du Japon prévoyait un objectif de taux de droit moyen variable en fonction du niveau de développement de chaque Membre de l'OMC. La proposition des États-Unis<sup>7</sup> était très ambitieuse et prévoyait l'élimination en deux phases de tous les droits sur tous les produits importés par toutes les parties. Dans la première phase (qui irait de 2005 à 2010), les droits seraient éliminés sur tous les produits alors soumis à des taux *ad valorem* de 5 % ou moins. Une formule suisse avec un coefficient de huit serait appliquée à tous les autres produits ; comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 9, cela signifiait qu'un droit maximal de 8 % serait imposé à la fin de la période et que la plupart des produits seraient soumis à des droits sensiblement inférieurs à 8 %. Pendant cette première phase, par ailleurs, les droits seraient également éliminés dans plusieurs secteurs spécifiques (à l'exclusion des textiles et vêtements). Dans la seconde phase (2010-2015), tous les droits restants seraient complètement éliminés par des réductions linéaires.

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

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

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

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

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

### ***Le document Rev.3***

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

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



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

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

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

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

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

### *Biens et services environnementaux*

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

Le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC réuni en session extraordinaire n'est pas encore convenu, à l'heure où ce texte est écrit, de ce qui doit être inclus dans la définition des « biens environnementaux ». Plusieurs Membres lui ont soumis des propositions pour l'établissement d'une liste, recensant au total 480 produits. Les biens cités entrent dans diverses catégories environnementales, comme la lutte contre la pollution de l'air, les énergies renouvelables, la gestion des déchets et le traitement de l'eau et des eaux usées. Certains de ces produits sont importants aussi pour l'atténuation des effets du changement climatique ; il s'agit notamment des produits qui génèrent des énergies renouvelables, comme les turbines éoliennes et hydrauliques ou les chauffe-eau solaires. Les Membres, principalement des pays développés, qui ont constitué le groupe des Amis des biens environnementaux<sup>14</sup> ont négocié entre eux pour présenter, au début de 2007, une proposition conjointe consolidée,<sup>15</sup> ramenant la liste des produits à 153. À la fin de 2011, les Membres avaient présenté 6 listes de biens environnementaux couvrant 411 lignes tarifaires au niveau des positions à 6 chiffres. Cette année-là, le président des négociations a indiqué que « plusieurs difficultés techniques subsistaient » et que les délégations et leurs experts devaient poursuivre leurs travaux.<sup>16</sup>

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

### *Agriculture : les trois piliers*

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

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

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

L'une des principales causes de l'échec de Cancún a été la discorde provoquée par la parution, juste avant la Conférence, d'un document conjoint de la Communauté européenne et des États-Unis sur l'agriculture. Certains éléments de ce texte du 13 août 2003<sup>17</sup> ont été repris dans les projets successifs de la Déclaration ministérielle de Cancún (non adoptée), puis dans le programme de travail approuvé à Hong Kong, et enfin dans le projet Rev.4 de 2008, mais d'autres ont été abandonnés en cours de route. Dès sa parution, la proposition a été condamnée vigoureusement et en bloc par les autres exportateurs de produits agricoles. On dit aussi qu'elle a exacerbé les divisions entre les pays en développement et les pays développés membres du Groupe de Cairns et qu'elle a conduit à la création du G-20.<sup>18</sup> Le premier acte du G-20 a été de publier une contre-proposition une semaine à peine après la parution du texte CE-États-Unis. Comme signe de sa volonté de négocier, le G-20 a suivi, dans son document, la structure de la proposition du Président sur l'agriculture. Alors que le projet de texte ministériel reflétait largement les positions de la CE et des États-Unis, le document du G-20 demandait des réductions beaucoup plus ambitieuses des subventions à l'agriculture. La réaction des pays en développement du G-20 au texte CE-États-Unis a suscité une contre-réaction de la part d'un autre groupe de pays en développement, les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) s'alliant avec les pays les moins avancés pour former le G-90 (voir le chapitre 3). Alors que le G-20 estimait que la proposition transatlantique n'allait pas assez loin dans la réduction du soutien interne, les membres du G-90 pensaient qu'elle allait trop loin dans la réduction des droits NPF et, partant, des marges de préférence dont ils bénéficiaient sur les marchés des pays développés.

### Accès aux marchés et sauvegardes

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

Dans les négociations à l'OMC, l'accès aux marchés pour les produits agricoles est traité séparément de l'AMNA parce que de nombreux Membres appliquent des tarifs plus élevés et plus complexes dans le domaine agricole<sup>19</sup> et que ce secteur est aussi beaucoup plus sensible. Les Membres qui ont des sensibilités à l'importation dans le secteur agricole préfèrent généralement que les formules de réduction tarifaire soient moins agressives dans leur structure (et privilégient, par exemple, une réduction linéaire plutôt qu'une formule suisse), comportent des coefficients de réduction moins ambitieux et soient assorties de flexibilités plus généreuses ; les Membres qui ont des intérêts offensifs dans ce secteur ont des préférences exactement opposées. Le projet Rev.4 tente de concilier certains des objectifs divergents de ces groupes.

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

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

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

Note : Les PMA sont exemptés de ces réductions.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Subventions à l'exportation*

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

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

### *Soutien interne*

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



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

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

- i) pour les versements directs si :
  - ces versements sont fondés sur des superficies et des rendements fixes ; ou
  - ces versements sont effectués pour 85 % ou moins du niveau de base de la production ;  
ou
  - les versements pour le bétail sont effectués pour un nombre de têtes fixe ;
- ii) le soutien au titre de 1.2 i) n'excédera pas 5 % de la valeur totale de la production agricole à la fin de la période de mise en œuvre ;
- iii) la somme du soutien autorisé au titre de la MGS, du soutien au titre de 1.2 i) et du de minimis sera réduite de manière à ce qu'elle soit nettement inférieure à la somme du de minimis, des versements au titre de l'article 6:5 et du niveau de la MGS consolidée finale, en 2004.<sup>29</sup>

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

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

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

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

### **Le coton**

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

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

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

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

$R_c$  = réduction spécifique applicable au coton en pourcentage, et

$R_g$  = réduction générale de la MGS en pourcentage.

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

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

### ***Indications géographiques concernant les vins et les spiritueux***

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

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

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

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

### **Services**

Les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont laissé beaucoup de questions en chantier dans le domaine des services, comme on l'a vu au chapitre 10, et le paysage politique n'a pas facilité l'achèvement de ces travaux dans les premières années d'existence de l'OMC. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est, au contraire, devenu l'une des principales cibles des militants antimondialisation à la fin des années 1990, dont certains affirmaient que la libéralisation des services sociaux conduirait à la privatisation forcée de secteurs comme l'éducation et la santé et mettrait en péril l'accès universel à ces services.<sup>33</sup> À l'époque, la presse française, entre autres, s'est emparée de cette question<sup>34</sup>, ainsi que les milieux médicaux et enseignants de certains pays. Mais les projecteurs se sont détournés de l'AGCS aussi rapidement qu'ils s'étaient fixés sur lui et, une fois que le Cycle de Doha a été sur les rails, les critiques de l'Accord sont devenues rares. L'attention suscitée a peut-être quand même influé sur l'ambition que certains négociateurs de l'AGCS ont manifestée au moment où les contours des négociations se dessinaient, en particulier pour des secteurs politiquement sensibles comme les services sociaux.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si les offres actuelles devaient entrer en vigueur, le nombre moyen de sous-secteurs visés par un engagement des Membres ne passerait que de 51 à 57. De même, moins de la moitié des listes contiendraient des engagements de quelque type que ce soit dans des secteurs tels que la distribution, les services de poste-de courrier ou les transports routiers. Il n'y a donc aucune modification significative de la structure préexistante des consolidations sectorielles. De même, moins de la moitié des offres prévoient des améliorations des engagements horizontaux concernant le mode 4.<sup>37</sup>

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### *Facilitation des échanges*

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

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

La facilitation des échanges était considérée comme la moins controversée des questions de Singapour et aussi comme un domaine pouvant apporter des avantages réels aux pays quel que soit leur niveau de développement économique, mais cela ne signifie pas que c'est une question sur laquelle il est facile d'obtenir un large consensus. Le projet de texte de négociation récapitulatif sur la facilitation des échanges distribué le 21 avril 2011 contient plus de 800 crochets<sup>41</sup>, ce qui représente en moyenne plus de 20 crochets par page et au moins un passage entre crochets – souvent beaucoup plus – dans chacun des 15 articles. Le libellé proposé de l'article 7.2, qui concerne les règles régissant la détermination et l'acquiescement des droits de douane, taxes, redevances et impositions, est un exemple extrême, mais pas unique :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Questions horizontales : traitement spécial et différencié et mise en œuvre**

Toutes les questions examinées précédemment concernent des secteurs ou des sujets spécifiques, mais le traitement spécial et différencié (TSD) et la mise en œuvre sont des questions de portée horizontale à l'OMC. Comme on l'a vu au chapitre 10, les Membres ont su répondre à certaines préoccupations concernant la mise en œuvre pendant la période du programme incorporé, principalement en adoptant une décision sur les mesures de mise en œuvre à la fin de l'année 2000.<sup>46</sup> Cette décision laissait néanmoins de nombreuses questions en suspens en attendant des instructions des ministres, comme l'indiquait le paragraphe 12 de la Déclaration ministérielle de Doha, qui disait que les ministres « attach[aient] la plus haute importance aux questions et préoccupations liées à la mise en œuvre soulevées par les Membres et [étaient] résolus à y apporter des solutions appropriées », et qu'ils avaient adopté la Décision sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre<sup>47</sup> pour répondre à un certain nombre de problèmes de mise en œuvre rencontrés par les Membres. Ce paragraphe prévoyait que, dans le cadre de négociations ultérieures, le traitement de ces questions se déroulerait de la façon suivante :

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

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

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

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

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

## La Conférence ministérielle de Cancún (2003)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

### *Le coton et le Groupe ACP*

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

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

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

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

### *Les questions de Singapour*

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

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

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

### *L'échec et ses conséquences*

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

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

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

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

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

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

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

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

## De 2003 à 2008

La Conférence ministérielle de Cancún avait été un échec, mais elle avait quand même permis quelques progrès dans les textes, et certaines parties du projet de texte non adopté de M. Derbez<sup>63</sup> allaient être reprises dans l'ensemble de résultats de juillet 2004.<sup>64</sup> Ce texte de 22 pages a servi de base aux négociations qui allaient suivre. Il a apporté la confirmation

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

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

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

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

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

## La miniréunion ministérielle de juillet 2008

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

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

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

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

SGEDE pour les États-Unis abaissement de 70 %

SGEDE pour l'UE abaissement de 80 %

Abaissement pour la fourchette tarifaire supérieure 70 %

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

AMNA coefficient pour les pays développés 8

Coefficient et flexibilités pour les pays en développement

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

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

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



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

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

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

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

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

### *Soutien à l'agriculture, accès aux marchés et sauvegardes*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *L'échec et les responsabilités*

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Une spéculation contrefactuelle*

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

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

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

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

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



## Notes finales

---

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

- 12 En d'autres termes, trois taux de droits différents seraient appliqués pendant une période de transition : le taux préférentiel pour les importations en provenance de certains pays en développement, un taux inférieur au taux NPF pour les importations en provenance des pays touchés d'une manière disproportionnée, et le taux NPF en baisse s'appliquant aux importations en provenances de toutes les autres sources.
- 13 Les MAR concernés sont les suivants : Albanie, Arménie, Cabo Verde, ex-République yougoslave de Macédoine, Mongolie, République kirghize, République de Moldova, Royaume d'Arabie saoudite, Tonga, Ukraine et Viet Nam.
- 14 Ce groupe comprenait le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la République de Corée, la Suisse, le Taipei chinois et l'Union européenne. Hong Kong, Chine soutenait la proposition sans être officiellement un coauteur.
- 15 Il s'agit d'une note informelle, parue sous la cote JOB(07)/54 en date du 27 avril 2007, qui peut être consultée à l'adresse suivante : [www.mfat.govt.nz/downloads/NZ-WTO/wto-doha-ministerialdeclaration27apr07.pdf](http://www.mfat.govt.nz/downloads/NZ-WTO/wto-doha-ministerialdeclaration27apr07.pdf).
- 16 Voir *Session extraordinaire du Comité du commerce et de l'environnement: Rapport du Président, M. l'Ambassadeur Manuel A. J. Teehanke* au Comité des négociations commerciales, document de l'OMC TN/TE/20, 21 avril 2011, page 2.
- 17 La proposition s'intitulait « Texte conjoint CE-États-Unis – Agriculture ». Elle peut être consultée à l'adresse [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc\\_113884.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/october/tradoc_113884.pdf). Elle est citée dans la suite du texte en tant que texte conjoint CE-États-Unis.
- 18 Toutes les références au G-20 dans ce chapitre désignent le groupe formé lors des négociations de Cancún et non le groupe du même nom qui est totalement différent et qui est devenu en 2008 un forum mondial de réunions au sommet.
- 19 Les tarifs sur les produits agricoles sont plus complexes que les droits sur les produits non agricoles, pour trois raisons : i) l'incidence plus forte des droits spécifiques ou composés (par rapport aux droits *ad valorem*) ; ii) l'existence, dans certains pays, de droits saisonniers s'appliquant aux fruits et aux légumes (c'est-à-dire l'application de taux plus élevés aux produits importés dans un pays pendant sa campagne de récoltes) ; et iii) l'utilisation de contingents tarifaires (c'est-à-dire l'application de taux plus faibles aux importations effectuées dans une limite spécifiée et de taux plus élevés au-delà de cette limite). Ces questions ne sont pas traitées ici.
- 20 Texte conjoint CE-États-Unis, paragraphes 2.1 et 2.2.
- 21 Voir *Agriculture: Proposition-cadre*, document de l'OMC WT/MIN(03)/W/6, 4 septembre 2003, paragraphe 2.5. Il s'agissait d'une nouvelle version d'un document à distribution restreinte, distribué le 20 août 2003.
- 22 Consulté sur [www.twinside.org.sg/title2/twninfo220.htm](http://www.twinside.org.sg/title2/twninfo220.htm).
- 23 Voir *Sauvegarde spéciale pour l'agriculture – Note du Secrétariat*, document de l'OMC G/AG/NG/S/9/Rev.1, 19 février 2002.
- 24 Voir *Projet révisé de modalités concernant l'agriculture*, document de l'OMC TN/AG/W/4/Rev.4, 6 décembre 2008, page 3.
- 25 Document conjoint CE-États-Unis, paragraphe 3.1.
- 26 Voir *Agriculture: Proposition-cadre*, document de l'OMC WT/MIN(03)/W/6, 4 septembre 2003, paragraphe 3.1.

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

- 45 Voir *Communication du Président*, document de l'OMC TN/RL/W/254 du 21 avril 2011, pages 1 et 2.
- 46 Voir *Conseil général : Questions et préoccupations liées à la mise en œuvre*, document de l'OMC WT/L/384 du 19 décembre 2000.
- 47 Voir *Questions et préoccupations liées à la mise en œuvre : Décision du 14 novembre 2001*, document de l'OMC WT/MIN(01)/17 du 20 novembre 2001.
- 48 D'après le document de l'OMC JOB(03)/68, la catégorie II comprend « les propositions qui ont été faites dans les domaines dans lesquels les négociations prescrites sont en cours, ou qui sont autrement examinées dans d'autres organes de l'OMC ».
- 49 Voir *Session extraordinaire du Comité du commerce et du développement : Rapport du Président, M. l'Ambassadeur Shahid Bashir (Pakistan), au Comité des négociations commerciales*, document de l'OMC TN/CTD/26 du 21 avril 2011, annexe 1, page 4. Pour le contexte, voir *Rapport au Conseil général*, document de l'OMC TN/CTD/3 du 26 juillet 2002.
- 50 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 51 *Ibid.*
- 52 L'Uruguay était le septième pays d'Amérique latine membre du Groupe de Cairns qui devait rejoindre le G-20, mais il ne l'a pas fait au tout début du groupe. Cette réticence, qui tenait à ce que le Président du Conseil général, Carlos Pérez del Castillo (Uruguay), voulait conserver une position neutre pendant une phase cruciale des négociations, allait être source de frictions entre le Brésil et l'Uruguay (voir chapitre 14).
- 53 Pour la composition de ce groupe à la fin de 2012, voir la figure 3.2.
- 54 Le texte de la déclaration de Brasilia peut être consulté à l'adresse suivante : [http://www.dfa.gov.za/docs/2005/ibsa\\_brasilia.htm](http://www.dfa.gov.za/docs/2005/ibsa_brasilia.htm).
- 55 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 56 Entretien de l'auteur avec M. Ricupero, 11 septembre 2003.
- 57 Entretien de l'auteur avec M. Supachai, 27 septembre 2012.
- 58 *Ibid.*
- 59 *Ibid.*
- 60 La déclaration peut être consultée à l'adresse suivante : [http://www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/min03\\_f/min03\\_14sept\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min03_f/min03_14sept_f.htm).
- 61 Les descriptions des positions des délégués faites dans ce paragraphe s'appuient sur les entretiens de l'auteur à Cancún.
- 62 « Conférence de presse de clôture de la cinquième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce », 4 septembre 2003, document disponible à l'adresse suivante : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-03-409\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-03-409_en.pdf).
- 63 Le projet, distribué le 13 septembre 2003, peut être consulté à l'adresse suivante : [www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min03\\_e/draft\\_decl\\_rev2\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/draft_decl_rev2_e.htm).
- 64 Voir *Programme de travail de Doha : Décision adoptée par le Conseil général le 1er août 2004*, document de l'OMC WT/L/579 du 1er août 2004.

- 65 Voir *Remarques liminaires du Président, Réunion informelle du Comité des négociations commerciales au niveau des chefs de délégation*, document de référence informel JOB(06)/231 du 24 juillet 2006.
- 66 Initialement, la réunion ne devait pas durer plus de cinq jours.
- 67 Entretien de l'auteur avec Mme Schwab, 10 janvier 2013.
- 68 Voir l'appendice 9.2.
- 69 Voir l'appendice 9.3.
- 70 Voir l'appendice 9.2.
- 71 Correspondance de l'auteur avec M. Bhatia le 25 mars 2013.
- 72 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 73 Correspondance de l'auteur avec M. Bhatia le 25 mars 2013.
- 74 *Ibid.*
- 75 *Ibid.*
- 76 Correspondance de l'auteur avec Mme Schwab le 10 janvier 2013.
- 77 Observations disponibles à l'adresse suivante: [http://www.wto.org/english/news\\_e/news08\\_e/meet08\\_chair\\_29july08\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/meet08_chair_29july08_e.htm).
- 78 Entretien avec l'auteur.
- 79 Entretien de l'auteur avec Mme Schwab, 10 janvier 2013.
- 80 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 81 *Ibid.*
- 82 Correspondance de l'auteur avec Mme Schwab le 10 janvier 2013.
- 83 Le niveau relatif de ces baisses serait encore plus élevé si le calcul avait été effectué à partir du 9 octobre 2007, date à laquelle le Dow Jones a clôturé à un niveau record de 14 164 points avant la récession. Les baisses enregistrées après cette date jusqu'à la mi-2008 n'étaient cependant pas liées à la crise financière elle-même, et le point de comparaison le plus approprié est 2008 plutôt que 2007. Le marché boursier n'allait pas retrouver son niveau d'octobre 2007 avant le début de l'année 2013.

# 13 Discrimination et préférences

---

Qu'elles servent simplement d'incantation contre les maux engendrés par la politique économique actuelle ou qu'elles soient vigoureusement critiquées, [les unions douanières] ont peu de chances d'être un remède adéquat contre les problèmes économiques d'aujourd'hui, et elles constitueront presque inévitablement un obstacle psychologique à la réalisation des objectifs plus souhaitables mais peu souhaités de la Charte de La Havane: la réduction multilatérale équilibrée des obstacles au commerce sur une base non discriminatoire.

Jacob Viner  
*The Customs Unions Issue* (1950)

## Introduction

La théorie et la pratique de la discrimination dans les relations commerciales présentent deux constantes. La première est que la discrimination a toujours fait l'objet de controverses parmi les économistes, dont beaucoup partagent la méfiance exprimée par Adam Smith (1776: 460) lorsqu'il comparait les arrangements commerciaux préférentiels aux « petites ruses des marchands subalternes » qui se font « une loi d'employer principalement leurs pratiques ». Anticipant l'argument selon lequel ces arrangements sont une option de deuxième ordre par rapport à la libéralisation non discriminatoire, il déclara qu'« un grand négociant achète toujours ses marchandises où elles sont meilleures et à meilleur compte, sans avoir égard à de petits intérêts de cette espèce ». Viner (1950: 44) approfondit cet argument en faisant la distinction entre les effets de détournement et les effets de création d'échanges des unions douanières, qui s'expliquent chacun par le double effet des accords discriminatoires qui est de « déplacer les sources d'approvisionnement ... vers les sources moins coûteuses ou plus coûteuses ».

L'autre constante est que la discrimination reste un instrument privilégié dans l'art de gouverner. Depuis deux siècles, les dirigeants politiques utilisent les accords commerciaux bilatéraux, régionaux et même extrarégionaux comme un moyen d'étayer les alliances, de promouvoir la paix et la stabilité régionales et de récompenser ou d'induire la coopération dans des domaines autres que le commerce. Le désir de conserver cette option a amené les architectes du GATT à maintenir une exception pour les accords préférentiels existants et à permettre aux pays d'en négocier de nouveaux. C'est aussi à des fins politiques qu'ils ont

approuvé au cours des décennies suivantes des dérogations en faveur de programmes accordant un traitement préférentiel aux importations des pays développés en provenance des pays en développement.

L'étude novatrice de Viner (1950) sur les unions douanières a inauguré une troisième tradition : l'éternel débat sur l'impact des accords et arrangements discriminatoires sur le système commercial multilatéral lui-même. Multilatéraliste convaincu, Viner jugeait très suspects les écarts par rapport au traitement NPF. Son analyse est aujourd'hui dépassée à deux égards : le GATT, puis l'OMC, ont pris la place de la Charte de La Havane, et les accords de libre-échange (ALE) sont devenus plus importants que les unions douanières – mais les principes fondamentaux n'ont pas changé. Viner a donc été le premier d'une longue lignée d'économistes à exprimer la crainte que les unions douanières et les ALE ne constituent, selon les termes de Lawrence (1991), des « pierres d'achoppement » pour les accords multilatéraux. D'autres, plus optimistes, voient au contraire dans ces accords des éléments constitutifs du système multilatéral, qui créent des précédents ainsi qu'une dynamique de libéralisation.

Le débat sur la relation entre discrimination et multilatéralisme est peut-être le débat le plus important à l'ère de l'OMC. L'un des paradoxes de la création de cette organisation est qu'elle a marqué le point culminant d'un demi-siècle de progrès vers un régime commercial multilatéral, au moment même où ses membres commençaient à négocier pour de bon des accords discriminatoires. Presque tous les Membres de l'OMC ont accordé au moins autant d'attention à la négociation d'accords bilatéraux et régionaux qu'aux discussions multilatérales. Certains prétendent que le système commercial actuel n'a de multilatéral que le nom, et que, au cours des dernières années, « la libéralisation des échanges s'est faite partout *sauf* à Genève » (Dadush, 2009b : 3). C'est une affirmation quelque peu exagérée, qui ne tient pas compte des progrès réalisés dans certains accords de l'OMC conclus avant et pendant le Cycle de Doha, mais elle contient aussi une part de vérité.

Avant de commencer l'analyse, un peu de terminologie s'impose, notamment pour expliquer la distinction entre les accords discriminatoires et les arrangements préférentiels. Les premiers prennent généralement la forme de traités, allant des accords de portée partielle jusqu'aux marchés communs (voir l'encadré 13.1). Les deux principaux types sont les ALE et les unions douanières, qui éliminent tous deux les obstacles entre leurs membres mais qui diffèrent dans le traitement des importations en provenance des pays tiers. Alors que les parties à un ALE conservent leurs tarifs douaniers respectifs pour les marchandises importées de pays tiers, les membres d'une union douanière ont un tarif extérieur commun. Ces accords réciproques sont collectivement appelés ici accords commerciaux régionaux (ACR). Certains auteurs les appellent aussi accords commerciaux préférentiels, mais il vaut mieux réserver le sigle ACPr aux arrangements commerciaux préférentiels (programmes autonomes qui fonctionnent uniquement dans un sens). Le principal exemple d'accord préférentiel est le Système généralisé de préférences (SGP), mais d'autres accords préférentiels offrent des avantages plus généreux à certaines régions ou à certains partenaires. Les ACR et les ACPr diffèrent à plusieurs égards, comme on l'explique ci-après, mais les deux catégories contiennent des exceptions notables à la règle générale du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) dans le système de l'OMC.

### Encadré 13.1 Taxonomie et terminologie des accords commerciaux régionaux

La catégorie des ACR comprend cinq types d'accords différents, les plus importants étant les ALE et les unions douanières. Les ALE sont définis à l'article XXIV :8 b) du GATT comme « un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives ... sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange ». Il faut les distinguer des unions douanières, qui sont définies au paragraphe 8 a) du même article comme étant « la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence » non seulement que les droits de douane sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux, mais aussi que « les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance ». Ou, pour dire les choses plus simplement, une union douanière est un ALE avec un tarif extérieur commun.

Il existe trois autres types d'ACR. L'un est l'accord d'intégration économique (AIE), défini à l'article V de l'AGCS comme un accord sur les services qui « couvre un nombre substantiel de secteurs » et prévoit « l'élimination des mesures discriminatoires existantes, et/ou ... l'interdiction de nouvelles mesures discriminatoires ou de mesures plus discriminatoires ». En pratique, ce n'est pas un type d'accord distinct : presque tous les accords appelés AIE sont des ALE ou des unions douanières portant sur les services et sur les marchandises. Une autre catégorie pour laquelle il n'existe pas de définition formelle est celle des « accords de portée partielle », qui sont analogues aux ALE mais ne visent que certains produits. La Clause d'habilitation permet aux pays en développement de conclure des accords de portée partielle et soumet aussi les ACR Sud-Sud en général à des exigences moins strictes que les ACR Nord-Sud ou Nord-Nord.

La forme d'intégration la plus profonde est le marché commun, qui va au-delà de l'union douanière en instituant la libre circulation des facteurs de production (capital, main-d'œuvre, etc.). Un marché commun peut aussi être caractérisé par une monnaie unique, l'harmonisation des lois et même la fusion des institutions nationales et régionales. Il n'y a cependant pas de définition du marché commun dans le droit de l'OMC, qui traite ces arrangements comme des unions douanières.

Les titres donnés aux ACR ne correspondent pas nécessairement à ces définitions. Certains ALE ont un nom qui les distingue des simples accords tarifaires. Le Japon et l'Union européenne préfèrent la dénomination « accord de partenariat économique », par exemple, et les États-Unis appellent certains de leurs accords « accords de promotion du commerce ». Certains accords dénommés union douanière ou marché commun expriment plus une aspiration qu'une réalité, car ils excluent souvent de nombreux articles ou des secteurs entiers du tarif extérieur commun.

## Économie des ACR

Harry Truman, qui était Président des États-Unis à l'époque où Viner (1950) a réalisé son étude novatrice sur les unions douanières, cherchait désespérément un économiste manchot, car il était las de s'entendre dire « on the one hand ... on the other ». Viner lui-même est arrivé à des conclusions claires sur les conséquences des unions douanières pour le système commercial multilatéral, mais en cours de route, il a formulé un paradigme à deux faces qui suscita des années



d'études et de débats : d'une part, les ACR créent des échanges et, d'autre part, ils détournent des échanges. Plus d'un demi-siècle d'études théoriques et empiriques n'ont pas permis d'aboutir à des conclusions définitives sur la question de savoir quelle est la part qui l'emporte.

Viner (1950 : 43) dit qu'il y a *création d'échanges* lorsque « l'un des membres de l'union douanière commence à importer [un article] en provenance de l'autre, alors qu'il ne l'importait pas du tout auparavant parce que le prix du produit protégé sur son territoire était inférieur au prix de toute source étrangère plus le droit de douane ». Autrement dit, il y a création d'échanges quand le pays abandonne la production inefficente de ses industries nationales protégées au profit de la production plus efficiente du partenaire commercial. Inversement, il y a *détournement d'échanges* quant « l'un des membres de l'union douanière commence à importer [des articles] en provenance de l'autre, alors qu'avant l'union douanière, il les importait d'un pays tiers, parce que c'était la source d'approvisionnement la moins chère, même après le paiement du droit de douane » (*Ibid.*). Dans ce cas, la structure tarifaire à deux niveaux encourage les importateurs à passer des producteurs plus efficaces d'un pays tiers aux producteurs moins efficaces (mais désormais moins chers) du pays partenaire. D'un point de vue économique, la principale considération est de savoir si les échanges créés l'emportent sur les échanges détournés. Viner (1950 : 44) avance que « la question de savoir si une union douanière va dans la bonne ou dans la mauvaise direction dépend ... du type de conséquences » de l'arrangement :

Si la force créatrice d'échanges prédomine, l'un des membres au moins doit en tirer avantage, les deux peuvent en tirer avantage, les deux combinés doivent en tirer un avantage net, et le monde en général en tire avantage, mais le monde extérieur y perd, du moins à court terme, et il ne peut y gagner à long terme que grâce à la diffusion générale de la plus grande prospérité de l'union douanière. Si l'effet de détournement d'échanges prédomine, un des pays membres au moins subit un préjudice, les deux peuvent subir un préjudice, les deux combinés subissent un préjudice net, et il y a un préjudice pour le monde extérieur et le monde en général.

Dans les grandes lignes, l'argument de Viner a l'élégance de la simplicité, mais les économistes ne sont toujours pas d'accord sur le point de savoir si les accords discriminatoires apportent un avantage net au système commercial. Certains des arguments pour et contre les ACR portent sur leurs effets indirects, comme le fait qu'ils constituent des modèles pouvant être transposés au niveau multilatéral (apportant ainsi une contribution au système) ou qu'ils découragent la négociation d'accords multilatéraux qui éroderaient les marges de préférence offertes dans les ACR (détournant ainsi du système). Ces questions sont étudiées dans la suite du présent chapitre.

Le désaccord le plus direct entre les économistes, qui n'est toujours pas résolu, porte sur la question de savoir quelle partie du paradigme de Viner prédomine. La quantité d'échanges créés l'emporte-t-elle sur la quantité d'échanges détournés ? Pour obtenir une réponse claire à cette question, il faudrait limiter sa lecture à quelques auteurs soigneusement choisis, puis ignorer leurs réfutations de ce que les autres ont dit. « Avec la prolifération des ACPr dans les

années 1990», font observer Eicher *et al.* (2008 : 3), «les théories prédisant soit une augmentation soit une diminution des échanges entre les (non)-membres se sont multipliées». De même, Clausing (2001 : 678) note que les travaux empiriques n'ont même pas répondu «à la question la plus fondamentale concernant les accords commerciaux préférentiels : celle de savoir si la création d'échanges l'emporte sur le détournement d'échanges». Alors qu'Adams *et al.* (2003) constatent que la majorité des ACR qu'ils ont étudiés détournent des échanges, Hufbauer et DeRosa (2007) concluent au contraire que «la majorité des accords commerciaux préférentiels en vigueur aujourd'hui créent globalement plus d'échanges qu'ils n'en détournent».

Les économistes tentent de résoudre cette question en faisant une distinction entre différents types d'ACR. Certains avancent l'hypothèse d'un «partenaire commercial naturel», soutenant que les ACR entre pays voisins ayant un commerce bilatéral important ont plus de chances d'entraîner une création nette d'échanges (voir, par exemple, Krugman, 1995, et Wonnacott et Lutz, 1989). Magee (2004 : 15-16) constate au contraire que «bien que les pays voisins aient plus tendance à conclure des accords commerciaux préférentiels, ces accords n'ont pas pour effet de créer plus d'échanges ou d'en détourner moins» (voir aussi Krishna, 2003). Frankel (1997 : 229-230) donne une réponse conditionnelle : «si le niveau des obstacles au commerce des pays tiers reste inchangé» dans un arrangement régional, «il est probable que l'effet négatif de détournement d'échanges l'emporte sur l'effet positif de création d'échanges». Pour cette raison, «[l]es responsables politiques devraient faire en sorte que les arrangements régionaux contribuent le plus possible à la libéralisation mondiale».

Cela nous amène à la question essentielle de savoir si les parties à un ACR conçoivent celui-ci comme un complément ou comme un substitut de la libéralisation multilatérale ou, pour employer le jargon des spécialistes, si c'est un instrument de régionalisme ouvert ou de régionalisme fermé. Là encore, Viner a repéré très tôt la tendance. Selon lui, le mouvement d'unification tarifaire au XIX<sup>e</sup> siècle et après

était surtout destiné à permettre une protection effective élevée pour des zones limitées allant au-delà des frontières nationales et à promouvoir l'autosuffisance de ces zones plus larges, l'autosuffisance des États individuels étant manifestement irréalisable ou trop coûteuse ; ce n'était pas un mouvement destiné à promouvoir la division internationale du travail (Viner, 1950 : 68).

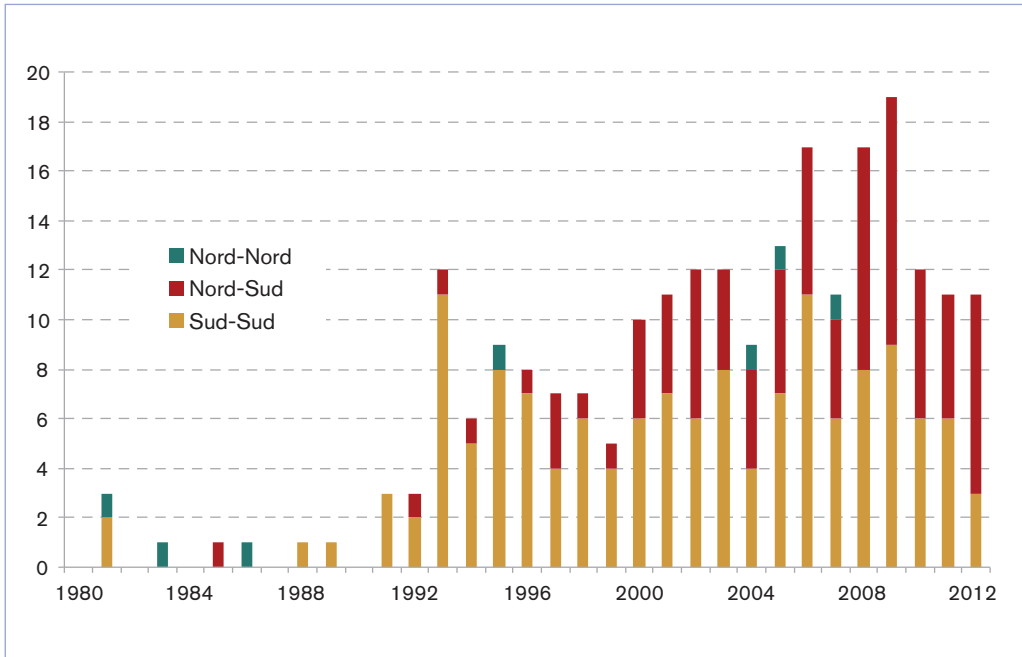
Cette explication peut s'appliquer à certains des ACR négociés à l'époque du GATT et depuis la création de l'OMC, mais assurément pas à tous. Plusieurs unions douanières créées par les pays en développement dans les années 1960 et 1970 reposaient plus sur une notion régionale d'industrialisation par substitution des importations (ISI) que sur un véritable libre-échange et visaient à réduire les inefficiences associées à l'ISI en élargissant le marché intérieur. Les objectifs initiaux peuvent changer, comme l'a montré la transformation du Pacte andin (fondé en 1969) en Communauté andine en 1988. Alors que le groupe d'origine était fondé sur l'ISI et le régionalisme fermé, l'organisation réformée reflétait le Consensus de Washington et représentait une avancée vers le régionalisme ouvert. Les autres ACR entre pays en développement révèlent des degrés divers d'attachement à ces deux modèles différents.

Les règles d'origine inscrites dans les ACR et les ACPr sont un autre sujet de préoccupation, plus spécifique, pour les économistes. Dans le commerce non préférentiel, elles revêtent principalement une importance statistique, permettant de déterminer le pays auquel les importations doivent être attribuées mais, dans le commerce préférentiel, elles déterminent si les importations bénéficieront ou non des avantages offerts par l'accord ou l'arrangement. Les règles d'origine peuvent être conçues de manière à exacerber délibérément le problème du détournement d'échanges, car elles peuvent être manipulées par les parties à l'accord (ou les concepteurs d'un programme autonome) de façon à décourager le commerce avec les tierces parties. Par exemple, les règles d'origine applicables aux marchandises produites dans des chaînes d'approvisionnement transnationales peuvent être écrites de manière à réserver aux membres de l'ACR la plus grande partie ou la totalité des processus et des intrants. Cette pratique est particulièrement notable dans le cas du commerce des textiles et des vêtements, comme on le verra plus loin dans ce chapitre. Au-delà des problèmes que peuvent poser les règles d'origine inscrites dans un accord spécifique, il se pose un problème collectif : quand de nombreux accords ont chacun leurs propres règles, il peut être difficile pour les producteurs multinationaux de s'y conformer avec la même gamme de produits. Les détracteurs de ces accords évoquent généralement l'image du bol de spaghettis (ou bol de nouilles) pour décrire ce problème, comparant la multiplicité des règles à un enchevêtrement de pâtes.

## La discrimination dans les périodes du GATT et de l'OMC

Même si les analystes et les responsables politiques ont des avis très différents sur les conséquences des accords discriminatoires pour le système multilatéral, un fait est incontestable : le nombre et l'importance des ACR ont rapidement augmenté. Comme le montre la figure 13.1, ces accords étaient rares avant le Cycle d'Uruguay, mais leur nombre a rapidement augmenté à la fin de ces négociations. Le nombre d'ACR entrés en vigueur est passé de 2,1 par an dans les dernières années du GATT (1980-1994), la plupart à la fin de cette période, à 9 par an entre 1995 et 2003, puis à 13,3 entre 2004 et 2012.<sup>1</sup> Rien qu'en 2009, 19 ACR sont entrés en vigueur, soit plus que le nombre total d'ACR notifiés entre 1980 et 1992.

La composition des parties aux ACR a également changé : d'abord conclus surtout entre des pays immédiatement voisins, ces accords ont ensuite été négociés au niveau extrarégional ou entre des pays de taille et à revenu très différents. Les accords Sud-Sud représentaient 78,1 % des ACR entrés en vigueur entre 1980 et 1994, mais ce chiffre est tombé à 69,1 % entre 1995 et 2003, puis exactement à la moitié du nombre d'accords entrés en vigueur entre 2004 et 2012. Durant ces trois périodes, la part des ACR Nord-Sud est passée de 12,5 % (1980-1994) à 29,6 % (1995-2003), puis à 47,5 % (2004-2012). Les accords Nord-Nord restent très minoritaires, mais les quelques accords qui ont été négociés peuvent couvrir une large proportion du commerce mondial. L'Union européenne est la plus grande union douanière du monde ; même si l'on exclut le commerce intra-UE, elle a représenté 14,9 % des exportations et 16,2 % des importations mondiales en 2011.<sup>2</sup> L'ALE conclu par le Canada et les États-Unis en 1988 était le plus large ALE bilatéral, mais il n'a pas tardé à être remplacé par un ACR Nord-Sud lorsque le Mexique a signé l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

**Figure 13.1** Arrangements commerciaux régionaux notifiés à l'OMC, 1980-2012

Source: Calculs effectués d'après les données du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (SI-ACR), figurant à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

Notes: Années d'entrée en vigueur des ACR. La base de données n'inclut pas certains ACR qui étaient en vigueur pendant une partie de la période du GATT mais qui ont été abrogés ou remplacés par d'autres arrangements.

Nord-Nord = ACR dont toutes les parties sont des pays développés.

Nord-Sud = ACR dont au moins une partie est développée et au moins une partie est en développement ou en transition.

Sud-Sud = ACR dont toutes les parties sont en développement ou en transition.

Le tableau 13.1 montre que les unions douanières sont beaucoup moins courantes que les ALE. C'est une simple question de géographie : presque toute paire ou tout groupement de pays peut négocier un ALE, même s'ils sont très éloignés, alors que les unions douanières sont généralement conclues uniquement entre des pays contigus ou proches. Les ALE peuvent donc proliférer en nombre absolu et pourraient théoriquement se chiffrer par milliers, alors que les unions douanières grandissent par addition et que leur nombre et leur taille se heurtent à des limites naturelles plus strictes. Qu'elles soient notifiées au titre de l'article XXIV du GATT ou de la Clause d'habilitation (comme on l'explique ci-après), les unions douanières représentent presque exactement le dixième du nombre des ACR notifiés à l'OMC. Cette part tombe à 7,4 % si l'on exclut les accessions aux unions douanières et aux ALE existants.

La plupart des unions douanières encore en vigueur remontent à la période du GATT ou même avant. Les plus anciennes sont l'Union douanière d'Afrique australe (établie en 1910) et l'Union douanière Suisse-Liechtenstein (1924), mais la plupart ont vu le jour entre les années 1960 et le

**Tableau 13.1** ACR notifiés à l'OMC jusqu'à la fin de 2012

	Accessions	Nouveaux ACR	Total (%)	
<b>Article XXIV du GATT</b>	<b>7</b>	<b>209</b>	<b>216</b>	<b>(85,7)</b>
Accords de libre-échange	1	199	200	(79,4)
Unions douanières	6	10	16	(6,3)
<b>Clause d'habilitation</b>	<b>2</b>	<b>34</b>	<b>36</b>	<b>(14,3)</b>
Accords de portée partielle	1	14	15	(6,0)
Accords de libre-échange	0	12	12	(4,8)
Unions douanières	1	8	9	(3,6)
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>243</b>	<b>252</b>	<b>(100,0)</b>

Source : D'après les données du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux, figurant à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>.

Note : 111 autres notifications ont été présentées au titre de l'article V de l'AGCS pour des ACR visant les services et les marchandises. Ces notifications ne sont pas mentionnées ici séparément.

milieu des années 1990. L'Union européenne a son origine dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951), qui a ensuite évolué à travers une série de traités et d'adhésions.<sup>3</sup> Dans les Amériques, la première des unions douanières a été le Marché commun centraméricain (1961), suivi par le Pacte andin (1969), la Communauté des Caraïbes (1973) et le Marché commun du Sud ou MERCOSUR (1991). Deux autres marchés communs ont vu le jour en Afrique à la fin de la période du GATT : la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest en 1993 et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe en 1994. Les pays africains ont aussi créé de nouvelles unions douanières pendant la période de l'OMC, parmi lesquelles la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (1997), la Communauté de développement de l'Afrique australe et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (toutes deux en 2000) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (2010). Les seules autres unions douanières établies depuis le début de la période de l'OMC sont la Communauté économique eurasiennne (1997), le Conseil de coopération du Golfe (2003) et l'Union douanière entre le Bélarus, la Fédération de Russie et le Kazakhstan (2010). Il n'y a pas d'autres unions douanières en Asie et dans le Pacifique, même si le niveau de coordination économique est élevé au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, qui a été fondée en 1967 et qui a établi un ALE en 1992.

La véritable croissance est celle des ALE, qui représentent collectivement 84,1 % de tous les ACR notifiés (ou 86,8 % si l'on ne compte pas les accessions). Le tableau 13.2 montre la rapidité avec laquelle les ACR ont proliféré entre certains Membres de l'OMC, surtout par rapport à la croissance lente qui a caractérisé l'essentiel de la période du GATT. En 1965, seulement 3 des 20 futurs Membres de l'OMC mentionnés dans le tableau étaient parties à des ACR alors que, juste avant le début du Cycle d'Uruguay, c'était le cas pour plus de la moitié d'entre eux ; en 2005, ils étaient tous parties à au moins 1 ACR. Les données montrent que la progression s'est accélérée après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC : le nombre moyen d'ACR parmi ces Membres a plus que doublé entre 1985 et 1995 et plus que triplé entre 1995 et 2005. Ils ont conclu plus de nouveaux ACR en sept ans entre 2005 et 2012 que pendant les dix années précédentes.

**Tableau 13.2** Nombre cumulé d'ACR notifiés de certains Membres, 1965-2012

	Période du GATT			Période de l'OMC		
	1965	1975	1985	1995	2005	2012
Union européenne	1	5	5	8	25	34
Suisse	1	2	2	5	15	28
Chili	0	0	1	1	9	19
Singapour	0	0	0	1	9	18
Turquie	0	0	0	1	7	18
Inde	0	0	0	0	3	15
États-Unis	0	0	1	2	8	14
Japon	0	0	0	0	2	13
Mexique	0	0	1	4	13	13
Chine	0	0	0	0	4	11
Pérou	0	0	1	2	2	11
Corée, République de	0	0	0	0	1	10
Thaïlande	0	0	0	2	5	10
Australie	0	0	2	2	5	8
Costa Rica	1	1	2	3	6	8
Canada	0	0	0	1	4	7
Colombie	0	0	1	3	3	7
Israël	0	0	1	2	6	6
Afrique du Sud	0	0	0	0	3	4
Bésil	0	0	1	2	2	3
<b>Parties à des ACR</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>20</b>
<b>Moyenne</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>2,0</b>	<b>6,6</b>	<b>12,9</b>

Source: Tableau établi d'après les données du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux figurant à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>.

Notes: Y compris les ALE et les unions douanières en vigueur à la fin de l'année; certains ACR comportent plusieurs partenaires. Les accords prévoyant l'élargissement des unions douanières existantes ne sont pas inclus. Certains pays mentionnés dans le tableau n'étaient pas parties contractantes ou membres pendant toutes les années indiquées. Les ACR sont classés selon l'année de leur entrée en vigueur et non selon l'année où ils ont été notifiés au GATT ou à l'OMC.

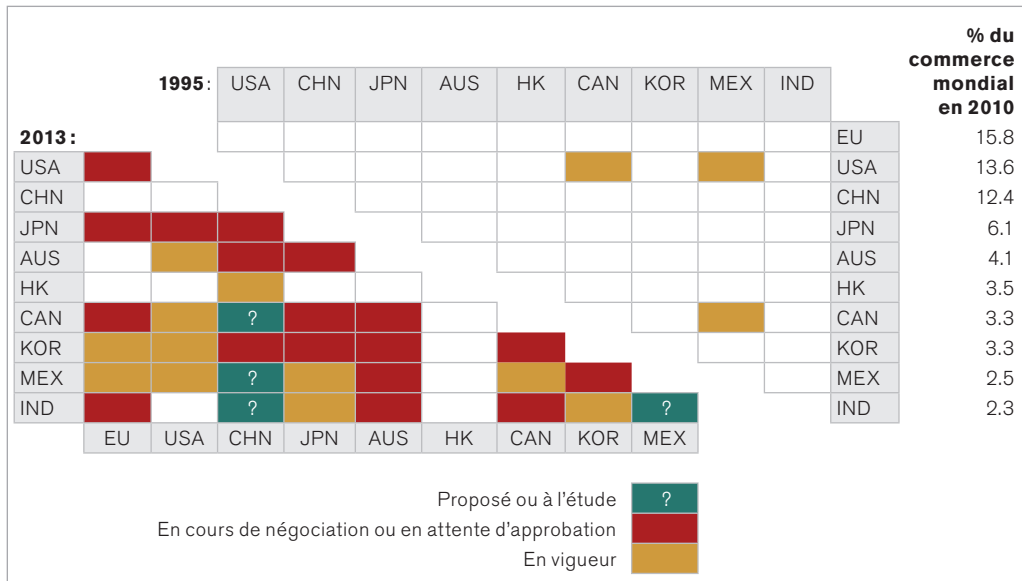
Du point de vue des régimes, deux autres points sont plus importants que le nombre brut d'ACR. L'un, étudié plus loin dans ce chapitre, est le contenu et la portée de l'ACR. L'autre, examiné ici, est la question de savoir qui négocie ces ACR avec qui. C'est une chose que des pays commerçants de petite ou moyenne taille concluent des accords avec leurs voisins immédiats, parfois sous la forme d'accords de portée partielle prévoyant de nombreuses exceptions, mais il en va tout autrement quand ces pays négocient des accords extrarégionaux complets avec les grandes puissances. Le changement le plus important se produit lorsque les principaux acteurs commencent à négocier des ACR entre eux.

Pour résumer en gros l'évolution des négociations sur les ACR par périodes, on peut distinguer trois, voire quatre, phases. La première a duré du début du système du GATT jusqu'au début des années 1980; les ACR étaient alors rares et se limitaient essentiellement à des accords de portée partielle, des ALE ou des unions douanières entre pays d'une même région. Ils concernaient aussi bien des pays en développement que, dans le cas de l'Europe occidentale, des pays développés. La deuxième phase, qui a coïncidé à peu près avec la

période du Cycle d'Uruguay, a été marquée par une intensification des négociations extrarégionales et par un petit nombre d'initiatives Nord-Sud, qui allait grandir par la suite. La Communauté européenne et les États-Unis ont commencé à cette époque à négocier des ALE avec des pays en développement. La troisième phase a commencé au début de la période de l'OMC. La seule différence véritable entre la deuxième et la troisième phase est quantitative. Alors qu'il y avait encore relativement peu d'ACR en cours de négociation à l'époque du Cycle d'Uruguay, le rythme s'est considérablement accéléré dans les années qui ont suivi l'établissement de l'OMC.

Une quatrième phase a peut-être débuté aux alentours de 2010. Toutes les grandes économies négociaient activement des ACR depuis des années, mais elles le faisaient surtout avec des partenaires plus petits et s'abstenaient de négocier les unes avec les autres. Ce point est illustré par les données de la figure 13.2, indiquant les ACR entre dix Membres qui représentaient collectivement les deux tiers du commerce mondial de marchandises en 2010. Il y a 45 relations bilatérales (ou dyades) entre ces Membres. En 1995, il n'y avait qu'un ACR en vigueur entre ces dix Membres, dont trois étaient réunis au sein de l'ALENA. Le contraste est grand avec les données du début de 2013 ; le nombre d'ACR en vigueur était alors passé à 11 (24,4 % des 45 dyades), 18 (40,0 %) étaient en négociation et au moins 4

**Figure 13.2. ACR entre les dix principaux Membres de l'OMC, 1995 et 2013**



Sources : Tableau établi d'après les données du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>) et d'autres sources (principalement les sites Web des Ministères du commerce des dix Membres). Les données sur le commerce proviennent de l'OMC ([www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2011\\_e/charts\\_e/chart08.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/charts_e/chart08.xls)).

Notes : Les parts du commerce mondial concernent le commerce des marchandises et excluent le commerce intra-UE. Les données relatives à 2013 sont basées sur les renseignements disponibles jusqu'en mars.

autres (8,9 %) étaient à l'étude ou en négociation préliminaire. Au total, près des trois quarts (73,3 %) de ces dyades avaient déjà produit des ACR ou semblaient en voie de le faire. La seule de ces dix grandes économies commerçantes qui n'était pas engagée dans des négociations multiples d'ACR avec plusieurs autres était Hong Kong, Chine, un cas particulier dont l'économie est déjà la plus ouverte du monde. En 2012, il y avait au moins des signes de négociation possible d'un ALE entre l'UE et l'Australie (Markovic, 2012), et seuls trois autres accords potentiels entre ces dix grandes économies commerçantes n'avaient pas encore atteint le stade de l'étude formelle (reconnue) : les configurations États-Unis-Inde, UE-Chine et États-Unis-Chine. Ce sont les seuls éclats qui subsistent dans le plafond de verre.

Le constat est plus évident encore si l'on ne considère que les quatre principaux membres de ce groupe : la Chine, les États-Unis, le Japon et l'Union européenne, qui représentaient collectivement 44,1 % des exportations et 49,6 % des importations mondiales de marchandises en 2011<sup>4</sup>, déterminent dans une large mesure l'orientation du système commercial multilatéral. Ces quatre économies, parfois appelées la « nouvelle quadrilatérale », ont des antécédents différents en matière de négociation d'ACR. L'Union européenne et les arrangements qui l'ont précédée sont apparus en premier, au début des années 1950. Elle a commencé à négocier des ALE avec d'autres partenaires dans les années 1970, d'abord en Europe, puis dans d'autres régions. Les États-Unis en ont fait autant dans les années 1980, suivis par la Chine et le Japon dans les années 2000. En 2013, ces 4 économies avaient déjà de nombreux accords en vigueur – plus de 17 chacune en moyenne, parfois avec les mêmes partenaires –, mais elles avaient toujours été très réticentes à négocier entre elles. Trois d'entre elles avaient cependant engagé ou conclu des négociations avec les trois grandes puissances commerciales suivantes, à savoir l'Australie, le Canada et la République de Corée. Mais, vers 2010, chacun des membres de cette nouvelle quadrilatérale a commencé à envisager de plus vastes projets. La principale évolution a eu lieu en 2013, lorsque le Japon a engagé des négociations avec la Chine, l'Union européenne et (à travers les négociations sur le Partenariat transpacifique) les États-Unis, et que l'Union européenne et les États-Unis ont entamé des négociations sur un ALE ou son équivalent fonctionnel. Quatre des six configurations possibles entre les membres de la nouvelle quadrilatérale en étaient à un stade ou à un autre de développement au début de 2013, et les deux seuls arrangements que les responsables politiques devaient encore aborder étaient les accords susmentionnés États-Unis-Chine et UE-Chine.

### *Préférences en faveur des pays en développement*

Le traitement spécial et différencié (TSD) est l'un des aspects les plus importants, mais aussi les plus controversés, du système commercial mondial. La notion de TSD s'est développée progressivement pendant plusieurs générations. Sous sa forme passive et protectionniste, elle dit simplement que les pays ayant un niveau de développement économique inférieur ne devraient pas être tenus d'ouvrir leurs marchés au même rythme que leurs concurrents plus avancés. Cette version du TSD remonte au moins à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, quand Alexander Hamilton a conçu l'argument de la protection de l'« industrie naissante ». L'école historique allemande d'analyse économique a repris cet argument au siècle suivant et en a fait une loi



générale de la gouvernance économique (voir List, 1844). Au XX<sup>e</sup> siècle, des formes plus actives et positives de TSD sont apparues, notamment l'accès préférentiel et non réciproque aux marchés des pays industrialisés.

Les programmes de commerce préférentiel ont quelques points communs avec les ACR, mais ils s'en distinguent à d'autres égards. La similitude juridique la plus importante est qu'ils prévoient un accès discriminatoire à certains marchés, ce qui nécessite l'autorisation de déroger à l'obligation NPF inscrite à l'article premier du GATT. Les différences juridiques sont de deux ordres : les préférences sont à sens unique et non réciproques, et elles ne durent que tant que le pays qui les accorde souhaite maintenir ce traitement spécial (et est autorisé à le faire par une dérogation dans le cadre de l'OMC). Les ACR prennent généralement la forme de traités réciproques qui sont rarement abrogés, sauf dans le cas où un accord est remplacé par un autre plus complet, alors que la plupart des programmes préférentiels reposent sur le droit intérieur du pays donneur de préférences et peuvent expirer ou être abrogés, amendés ou modifiés en matière d'administration. Du point de vue économique, la principale différence réside dans la gamme des produits visés. La plupart des programmes préférentiels ne visent que certains produits et sont comparables à des accords de portée partielle plutôt qu'à des ALE. Souvent, les produits ou les secteurs exclus sont sensibles à l'effet des importations et peuvent être assujettis à des droits NPF élevés. Cela signifie que les produits grâce auxquels un pays en développement pourrait tirer le plus d'avantages du traitement préférentiel sont aussi ceux qui ont le moins de chances d'être visés. Les préférences accordées au titre de ces programmes peuvent être la franchise de droits complète ou seulement une marge de préférence partielle, selon la manière dont le pays donneur de préférences choisit de structurer les listes. Les programmes préférentiels peuvent être assujettis à des règles qui permettent de limiter ou de supprimer des produits, soit au niveau mondial, soit par pays, ou de retirer des pays de la liste des bénéficiaires pour des raisons économiques. Les bénéficiaires peuvent aussi perdre tout ou partie de leurs préférences s'ils ont des différends économiques ou politiques avec le pays donneur de préférences. Pour toutes ces raisons, les programmes préférentiels sont généralement considérés comme moins complets, moins permanents, moins généreux et moins avantageux que les ACR.

Un ACR exige plus d'un pays en développement qu'un programme préférentiel, car il lui impose d'ouvrir son propre marché, ce qui peut représenter un avantage aussi bien qu'un coût. L'ACR offre le double avantage d'inscrire l'accès aux marchés dans des engagements conventionnels solennels et d'y inscrire aussi les réformes économiques que le pays en développement s'engage à entreprendre. De ce fait, le climat des affaires peut être plus propice et plus sûr pour les investisseurs potentiels que s'il reposait sur les politiques économiques autonomes du pays en développement et sur les préférences également autonomes accordées par le pays développé.

L'évolution de ce qui est devenu le SGP illustre la manière dont les pays contournent la distinction parfois subtile qui peut exister entre le traitement préférentiel et le commerce administré. La première proposition de SGP a été faite à la première Conférence des

Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED I), où les pays ont envisagé un plan fixant « des objectifs quantitatifs ... pour l'accès de ces produits aux marchés des pays industrialisés », par lequel « les pays industrialisés établiraient un contingent pour l'admission *en franchise* des produits manufacturés des pays en développement ». <sup>5</sup> Ces préférences se sont heurtées à de vives objections de la part des pays industrialisés, mais elles ont finalement été négociées à la baisse, pour aboutir à des préférences moins ambitieuses en matière d'accès. Les pays en développement ont obtenu un engagement de principe en matière de préférences tarifaires lors de la CNUCED II en 1968. Plusieurs années ont passé avant que le programme entre en vigueur. Un obstacle juridique était son incompatibilité avec l'article premier du GATT, qui exige un traitement NPF universel (c'est-à-dire qui interdit la discrimination d'une manière générale). Les parties contractantes du GATT ont d'abord accordé en 1971 une dérogation de dix ans pour le SGP. Huit ans plus tard, la Clause d'habilitation, aussi appelée décision sur le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité, et la participation plus complète des pays en voie de développement a été adoptée. <sup>6</sup> Elle disposait, entre autres, que « [n]onobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes ». À cette époque, tous les grands pays développés avaient mis en place des programmes SGP au titre de la dérogation de 1971. La Communauté européenne, le Japon et la Norvège l'avaient fait en 1971, suivis par la Nouvelle-Zélande et la Suisse en 1972, puis par l'Australie et le Canada en 1974. Les États-Unis ont été le dernier des grands pays développés à instituer leur programme SGP entré en vigueur en 1976. L'Islande et la Turquie ont mis en place leurs propres programmes en 2002.

Plusieurs pays ont également institué des programmes de préférences spéciales en faveur de certaines régions ou sous-régions, ou même de partenaires individuels. Ces programmes, qui prévoient généralement un traitement plus généreux que le SGP, s'adressent le plus souvent à des régions avec lesquelles le pays donneur de préférences a des liens historiques ou dans lesquelles il a d'autres intérêts politiques. Chacun d'eux a nécessité une dérogation distincte de la part du GATT ou de l'OMC, comme on le verra dans la section suivante. Le premier de ces programmes date de 1981, lorsque l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont conclu l'Accord de coopération commerciale et économique pour la région du Pacifique Sud. Les États-Unis accordent des préférences régionales à trois ensembles de bénéficiaires au titre de la Loi relative au redressement économique du bassin des Caraïbes (depuis 1984), de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins (depuis 1991) et de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (depuis 2000). L'Union européenne accorde des préférences commerciales spéciales aux pays de la partie occidentale des Balkans (depuis 2000), à la République de Moldova (depuis 2008) et au Pakistan (depuis 2012). Le Tarif applicable aux pays des Caraïbes membres du Commonwealth, ou CARIBCAN, institué par le Canada, est en vigueur depuis 1986.

Les pays développés ne sont pas les seuls à accorder un traitement préférentiel au-delà du SGP. En marge de la septième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Genève en 2009,

les représentants de 22 pays en développement ont conclu un accord-cadre pour réduire les droits de douane et autres obstacles visant leurs exportations réciproques, afin de stimuler le commerce Sud-Sud. Cet accord était fondé sur le Système global de préférences commerciales (SGPC), arrangement conclu sous les auspices de la CNUCED et qui était entré en vigueur en 1989. Les négociations sur l'extension de ce programme en 2009 ont commencé lors de la CNUCED XI (2004), à São Paulo. Selon les termes de l'OMC, le SGPC est considéré comme un ACR, ou plus précisément comme un accord plurilatéral de portée partielle. Au moment de la rédaction du présent ouvrage, il comptait 43 participants, dont certains ne sont pas Membres de l'OMC.<sup>7</sup>

### ***Traitement en franchise de droits et sans contingent pour les pays les moins avancés***

La question du traitement en franchise de droits et sans contingent (FDSC) pour les importations en provenance des PMA se situe au croisement, parfois difficile, entre les règles de l'OMC et celles de l'ONU. Le système des Nations Unies a inscrit le principe du traitement FDSC parmi les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et plusieurs pays (développés et en développement) ont mis en place leurs propres programmes d'accès FDSC, mais cet OMD n'a pas encore été adopté en tant qu'engagement contraignant à l'OMC. Au moment où cet ouvrage a été rédigé, seule une dérogation rendant les programmes FDSC conformes aux règles de l'OMC avait été adoptée et un texte susceptible de faire partie d'un accord final du Cycle de Doha avait été élaboré. En attendant, les pays sont libres d'accorder le traitement FDSC à titre autonome, mais ils ne sont pas obligés de le faire.

L'engagement FDSC a été adopté un an avant le lancement du Cycle de Doha. En septembre 2000, au Sommet du Millénaire des Nations Unies, les dirigeants mondiaux sont convenus d'un ensemble d'objectifs et de cibles mesurables à atteindre dans des délais déterminés pour lutter contre la pauvreté, la faim, la maladie, l'analphabétisme, la dégradation de l'environnement et la discrimination contre les femmes. La Déclaration du Millénaire issue du Sommet énumérait les OMD, dont l'un demandait aux pays industrialisés d'adopter, de préférence avant le début de 2001, « une politique d'admission en franchise et hors quota pour la quasi-totalité des produits exportés par les pays les moins avancés ».<sup>8</sup> À la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, qui s'est tenue au milieu de 2001, les participants ont déclaré qu'ils s'efforceraient « d'améliorer l'accès préférentiel des PMA aux marchés en favorisant l'accès de tous les produits de ces pays, en franchise et hors contingents, aux marchés des pays développés ».<sup>9</sup> Les Membres de l'OMC ont pris le même engagement plus tard dans l'année à la Conférence ministérielle de Doha, où les Ministres du commerce ont approuvé, au paragraphe 42 de leur déclaration, « l'objectif d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits originaires des PMA ».

Depuis lors, la question divise les pays de deux façons. Premièrement, elle divise les pays donneurs de préférences, dont certains considèrent que l'engagement FDSC peut être un

des premiers résultats du Cycle de Doha et ont déjà mis en place leurs propres programmes, tandis que d'autres considèrent qu'il pourrait faire partie des résultats finals du Cycle, les États-Unis étant le principal défenseur de l'idée d'attendre la fin du Cycle pour adopter un engagement définitif concernant l'accès FDSC. Deuxièmement, la question divise les PMA eux-mêmes, dont certains bénéficient déjà d'une formule proche de l'accès FDSC au marché des États-Unis. La plupart des PMA d'Afrique subsaharienne bénéficient de la franchise pour l'essentiel de leurs exportations vers les États-Unis au titre de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, et Haïti en bénéficie au titre à la fois de l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes et de programmes spéciaux, alors que les PMA asiatiques se heurtent encore à des droits NPF élevés sur presque toutes leurs exportations de vêtements vers le marché des États-Unis. Bien que tous les PMA souhaitent en principe que le traitement FDSC leur soit accordé par tous les pays développés, dans la pratique, ceux qui bénéficient déjà d'un accès de type FDSC au marché des États-Unis sont opposés aux initiatives qui étendraient le même traitement aux autres PMA.

Ces divergences se reflètent dans la Décision ministérielle de Hong Kong sur l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent. Les Ministres ont trouvé un compromis en convenant que « les pays développés Membres devront ... [o]ffrir un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent sur une base durable, pour tous les produits originaires de tous les PMA pour 2008 ou au plus tard le début de la période de mise en œuvre ». Cet engagement convenait donc à la fois aux Membres qui voulaient étendre sans délai l'accès FDSC et à ceux qui voulaient que cet accès fasse partie de l'accord global. Il était également assujéti à une réserve supplémentaire, à savoir que « [l]es Membres qui auront alors des difficultés à offrir un accès aux marchés comme il est indiqué ci-dessus offriront un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour au moins 97 % des produits originaires des PMA ».<sup>10</sup> Ce pourcentage est calculé sur la base des lignes tarifaires et n'est pas pondéré par les échanges, ce qui signifie qu'un Membre qui applique cet engagement pourrait exclure des volumes d'échanges importants, notamment les vêtements sensibles à l'effet des importations.

Certains pays ont mis en place des programmes d'accès FDSC à titre autonome. L'Union européenne a créé en 2001 un programme « Tout sauf les armes » (TSA) qui offre un traitement FDSC pour tous les produits admissibles importés de tous les PMA, sauf les armes et les munitions. Parmi les autres Membres qui ont institué des programmes en faveur des PMA entre 2000 et 2010 figurent non seulement des pays développés tels que l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, mais aussi des pays en développement tels que la Chine, l'Inde, le Maroc, la République de Corée, la République kirghize, Singapour et le Taipei chinois. Les États-Unis n'ont pas de programme FDSC en soi, mais les programmes susmentionnés en faveur d'Haïti et des pays de l'Afrique subsaharienne accordent ce traitement à la majorité des PMA. Les PMA asiatiques bénéficient d'un accès préférentiel au marché des États-Unis au titre du SGP, et la version de ce programme appliquée par les États-Unis couvre une gamme de produits plus large pour les PMA que pour les pays en développement. La principale lacune reste l'accès préférentiel au marché des États-Unis pour les vêtements exportés par les PMA asiatiques, question qui sera examinée plus loin.

Les Membres de l'OMC ont également approuvé une dérogation autorisant l'octroi du traitement préférentiel aux PMA pour le commerce des services. Cette dérogation, approuvée lors de la Conférence ministérielle de 2011, permet aux Membres d'offrir aux PMA un accès plus large à leurs marchés de services, même si cela les amène à s'écarter du principe NPF.<sup>11</sup> Les préférences de ce type doivent être accordées à l'ensemble des PMA. Cet avantage reste cependant plus potentiel que réel, puisque aucune concession n'avait encore été demandée ou accordée au début de 2013.

### *Élimination progressive des contingents sur les textiles et les vêtements*

Les textiles et les vêtements sont traditionnellement le secteur le plus important pour le traitement préférentiel des exportations des pays en développement vers les pays développés. C'est une conséquence involontaire des contingents d'importation stricts imposés au début des années 1960 et qui ont abouti à l'Arrangement multifibres (AMF) en 1974. Ces contingents, couplés à des droits de douane élevés, protégeaient l'industrie du vêtement dans la Communauté européenne, aux États-Unis et dans d'autres pays développés contre la production des pays en développement à bas salaires. Ils étaient plus importants que les droits de douane pour deux raisons. La première est le principe économique selon lequel, toutes choses égales par ailleurs, les contingents sont plus restrictifs que les droits de douane. La seconde est que les contingents étaient répartis par pays et que, pour les pays qui n'étaient pas compétitifs dans ce domaine, ils étaient plus de nature à garantir l'accès à un marché visé par des restrictions qu'à limiter leur accès à un marché ouvert.

Au fil du temps, un système qui était destiné à l'origine à protéger les industries de textiles et de vêtements des pays développés – et qui continua à le faire jusqu'à l'élimination finale des contingents – a servi aussi l'objectif auxiliaire d'offrir une forme hybride de commerce administré et d'aide extérieure. Il permettait aux pays importateurs d'attribuer des contingents à leurs partenaires privilégiés, politique qui a été complétée par des arrangements préférentiels spéciaux à partir du milieu des années 1980. Qu'elles relèvent de programmes tels que l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes (États-Unis) ou de l'ALE avec l'Amérique centrale et la République dominicaine qui remplaça ce programme, ces initiatives étaient assorties de règles d'origine qui encourageaient la coproduction. Le régime de contingents et de droits de douane préférentiels applicable aux vêtements finis importés du bassin des Caraïbes était subordonné à l'incorporation de tissus des États-Unis dans ces produits. Les États-Unis avaient des programmes analogues avec les pays bénéficiaires de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique et de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins. De même, le programme TSA de l'Union européenne était assorti de règles d'origine strictes. Si les programmes de contingents pour les vêtements étaient devenus une forme d'aide extérieure, ces règles auraient été l'équivalent d'une aide liée.

L'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) est un instrument du Cycle d'Uruguay qui remplaça l'AMF en éliminant progressivement le système de contingents de 1995 à 2005.

La disparition des contingents a fortement réduit la valeur du traitement préférentiel accordé aux pays en développement au titre de programmes tels que le TSA et la CBI, ainsi que des ACR négociés par les États-Unis et l'Union européenne à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Ces initiatives continuent d'accorder un traitement tarifaire préférentiel, lequel peut être très important pour des produits qui seraient assujettis sans cela à des droits de douane compris entre 15 % et 20 %, voire plus, mais avec la fin des contingents, les résultats sont beaucoup plus déterminés par la compétitivité du pays que par l'accès à des contingents. Dans certains cas, le respect des dispositions d'un accord préférentiel peut en fait réduire la compétitivité des importations en provenance du pays partenaire, notamment si la différence entre le prix des intrants conformes aux règles d'origine et celui des intrants achetés librement est supérieure à la marge de préférence entre le droit NPF et le taux préférentiel.

Le tableau 13.3 montre comment l'élimination progressive des contingents au titre de l'AMF a entraîné une consolidation du marché mondial des vêtements. Il indique les parts de marché détenues par les principaux fournisseurs cinq ans avant le début de l'élimination (1990), au milieu du processus (2000) et cinq après son achèvement (2010). Les économies mentionnées dans le tableau représentaient 47,0 % des exportations mondiales de vêtements en 1990, 58,3 % en 2000 et 64,9 % en 2010. En 1990, aucun pays ne détenait 10 % du marché mondial des vêtements. À l'époque, certains des pays en développement à revenu élevé d'Asie perdaient déjà des parts de marché, car il s'agit d'une industrie à forte intensité de main-d'œuvre dans laquelle les pays où les salaires sont plus élevés sont désavantagés. La plus forte baisse a été enregistrée à Hong Kong, Chine, qui était le deuxième producteur mondial (après la Chine) en 1990 et qui ne détenait plus qu'une part négligeable du marché mondial en 2010. D'autres producteurs qui avaient des parts de marché relativement élevées en 1990 ont perdu l'essentiel de leurs parts au cours des dix années suivantes, ou après 2000, tandis que d'autres ont conservé des parts à peu près stables durant toute la période. Un petit nombre de pays asiatiques ont enregistré une croissance rapide de leurs exportations en termes absolus et relatifs. La part de la Chine sur le marché mondial des vêtements a doublé entre 1990 et 2000, et de nouveau au cours de la décennie suivante.

Cette consolidation du marché des vêtements a créé un clivage entre différents groupes de PMA. Comme on l'a dit plus haut, la plupart des PMA d'Afrique subsaharienne bénéficient d'un accès de type FDSC au marché des États-Unis au titre de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, et Haïti en bénéficie au titre d'autres programmes, mais les États-Unis n'accordent pas de traitement préférentiel pour les vêtements importés des PMA asiatiques comme le Bangladesh et le Cambodge. Les propositions visant à étendre l'accès FDSC à tous les produits importés par les États-Unis en provenance de tous les PMA, par le biais de négociations à Genève ou d'initiatives législatives à Washington, créent une division entre les pays en développement d'Afrique (notamment les PMA de la région) et les PMA d'Asie. Le secteur des textiles et des vêtements n'est plus aussi encadré qu'à l'époque des contingents AMF, mais c'est toujours un domaine qui inspire des calculs à somme nulle et des manœuvres.

**Tableau 13.3.** Exportations de vêtements de certains Membres de l'OMC, 1990-2010

	1990		2000		2010	
	Valeur Milliers de \$EU	Part %	Valeur Milliers de \$EU	Part %	Valeur Milliers de \$EU	Part %
<b>Parts en augmentation</b>						
Chine	9 669	8,9	36 071	18,3	129 838	36,9
Bangladesh	643	0,6	5 067	2,6	15 660	4,5
Turquie	3 331	3,1	6 533	3,3	12 760	3,6
Inde	2 530	2,3	5 965	3,0	11 246	3,2
Viet Nam	–	–	1 821	0,9	10 839	3,1
<b>Parts stables</b>						
Pakistan	1 014	0,9	2 144	1,1	3 930	1,1
Malaisie	1 315	1,2	2 257	1,1	3 880	1,1
Tunisie	1 126	1,0	2 227	1,1	3 043	0,9
Six pays africains <sup>a</sup>	627	0,6	1 580	0,8	1 983	0,6
<b>Parts en baisse 2000-2010</b>						
Indonésie	1 646	1,5	4 734	2,4	6 820	1,9
États-Unis	2 565	2,4	8 629	4,4	4 694	1,3
Mexique	587	0,5	8 631	4,4	4 363	1,2
Sri Lanka	638	0,6	2 812	1,4	3 491	1,1
Cambodge	970	0,9	3 014	1,5	3 041	1,0
Honduras	64	0,1	2 275	1,2	2 915	0,8
El Salvador	184	0,2	1 673	0,8	1 697	0,5
<b>Parts en baisse 1990-2010</b>						
Thaïlande	2 817	2,6	3 759	1,9	4 300	1,2
Corée, République de	7 879	7,3	5 027	2,5	1 610	0,5
Taipei chinois	3 987	3,7	3 015	1,5	963	0,3
Hong Kong, Chine <sup>b</sup>	9 266	8,6	9 935	5,0	417	0,1

Source: Calculs effectués sur la base des données de l'OMC figurant à l'adresse [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2011\\_e/section2\\_e/ii70.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/section2_e/ii70.xls). Certaines données incluent des estimations du Secrétariat de l'OMC et/ou des exportations élevées en provenance de zones de transformation.

Notes: Les parts sont des pourcentages des exportations mondiales totales. <sup>a</sup>Les 6 pays africains sont les suivants: Botswana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Maurice et Swaziland. <sup>b</sup>Comprend uniquement les exportations de produits d'origine locale et non les réexportations. «Stable» signifie ici une variation (à la hausse ou à la baisse) ne dépassant pas 0,2 point de pourcentage d'une période à l'autre.

## Questions juridiques posées par la discrimination

Les questions juridiques posées par la discrimination partent d'un postulat simple: ces accords et programmes sont fondamentalement incompatibles avec la règle de base du système de l'OMC. L'article premier du GATT exige un traitement NPF inconditionnel et universel entre tous les Membres, mais les négociateurs du GATT de 1947, qui étaient politiquement réalistes, ont inscrit dans l'Accord quatre dispositions « politiques » permettant

de déroger à l'article premier et à d'autres règles. Ces dispositions autorisent une exception pour les mesures prises dans l'intérêt de la sécurité nationale (article XXI), permettent à un pays de ne pas reconnaître le statut d'un autre au GATT/à l'OMC (article XXXV<sup>12</sup> du GATT, aujourd'hui article XIII de l'Accord sur l'OMC), autorisent le maintien des arrangements préférentiels qui existaient en 1947 (énumérés dans les Annexes A à F du GATT) et prévoient la négociation de nouvelles préférences sous la forme d'ALE ou d'unions douanières (article XXIV).

Les ACR sont désormais autorisés et soumis à des disciplines au titre d'une série de règles, d'accords et de décisions de l'OMC. Outre l'article XXIV hérité du GATT et la Clause d'habilitation, il s'agit du Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994, de l'article V de l'AGCS (équivalent pour les services de l'article XXIV du GATT) et, comme on le verra plus loin, du Mécanisme pour la transparence inauguré en 2006. En plus de ces éléments permanents du système juridique de l'OMC, les Membres peuvent accorder des dérogations pour des programmes préférentiels spécifiques.

Les avis ambivalents des économistes sur la discrimination, mentionnés plus haut, ont leur équivalent dans le droit et la diplomatie des ACR. D'une part, les instruments énumérés ci-dessus fixent les normes à respecter dans les ACR et imposent des conditions de transparence et de surveillance. D'autre part, ni les parties contractantes du GATT, ni les Membres de l'OMC n'ont jamais constaté qu'un ACR était incompatible avec les obligations des parties ou n'ont demandé à celles-ci d'abroger, de modifier ou de renégocier un accord. Pour dire les choses simplement, à l'OMC, chaque Membre est prêt à poser des questions sur les ACR de tout autre Membre, mais aucun ne veut établir un précédent en posant des questions qui risqueraient d'entraîner le rejet effectif d'un ACR – le leur ou celui d'un autre.

### ***Conditions à respecter dans les ACR***

Les termes de l'article XXIV du GATT établissent le cadre juridique qui réconcilie les ACR avec les principes généraux du GATT dont ils s'écartent. Les ACR sont admissibles s'ils remplissent deux conditions. La moins controversée est que les droits de douane et les réglementations commerciales appliqués aux pays tiers « lors de l'établissement » d'un ACR « ne seront pas, dans leur ensemble ... d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur » avant l'établissement de l'ACR. En pratique, cette disposition ne touche que les unions douanières. Ces arrangements peuvent parfois entraîner un relèvement des droits de douane appliqués aux importations en provenance des pays tiers, par exemple lorsqu'un nouveau pays adhère et relève les droits sur certains articles qui étaient précédemment inférieurs à ceux du tarif extérieur commun.<sup>13</sup> Les tierces parties doivent recevoir une compensation pour tout relèvement de droits par la réduction d'autres droits dans le TEC de l'union douanière. Des négociations sur ce type de compensation ont eu lieu, par exemple, après chaque nouvel élargissement de l'Union européenne, l'Union dans son ensemble « payant pour » l'adhésion d'un nouveau membre.



La condition plus controversée, énoncée à l'article XXIV:8 du GATT, est que les ALE et les unions douanières doivent éliminer «les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives ... pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs». Le problème est que le texte ne donne pas de définition ni de règle pour déterminer ce que signifie «l'essentiel». Des propositions ont bien été faites à diverses époques de l'histoire du GATT et de l'OMC pour clarifier cette disposition en énonçant des critères plus stricts en termes qualitatifs ou quantitatifs – en précisant, par exemple, un certain pourcentage de lignes tarifaires devant être visées ou un pourcentage du commerce total, ou une certaine combinaison de secteurs de produits –, mais aucune n'a été formellement adoptée. Les ACR ont donc été examinés au cas par cas, sans aucune ligne directrice précise, hormis les termes mêmes de l'article XXIV:8. La seule chose que l'on puisse dire avec certitude c'est que l'expression imprécise «l'essentiel» permet des exceptions. Les mêmes observations s'appliquent à la disposition correspondante de l'article V de l'AGCS.

Les positions prises par les pays au sujet de l'examen des ACR semblent obéir à deux règles très générales. La première est que les pays qui n'ont négocié aucun ACR ont plus tendance à avoir une interprétation stricte des dispositions de l'article XXIV et à critiquer, par exemple, l'exclusion globale de l'agriculture ou d'autres secteurs de la liste des produits visés. Cette règle générale est moins pertinente maintenant que tous les Membres de l'OMC ont conclu ou sont en train de négocier au moins un ACR. La seconde règle générale reste valable : les Membres ont tendance à interpréter les règles en fonction du type d'accords qu'ils négocient, mais ils peuvent avoir une vision plus stricte des accords des tierces parties qui s'écartent de leur propre modèle. Au-delà de ces généralités, Crawford et Lim (2011 : 8) résumant ainsi les positions des principaux acteurs :

[C]ertains Membres insistaient sur une interprétation plus stricte des disciplines du GATT, alors que d'autres préconisaient une approche plus souple. L'Australie, le Japon, Hong Kong, Chine, l'Inde, la Nouvelle-Zélande et, dans une moindre mesure, la Corée (c'est-à-dire l'Asie et l'Australasie) préconisaient une réglementation stricte, tandis que l'Argentine, le Brésil, le Canada, les CE et la Turquie avaient tendance à se montrer plus souples. Les États-Unis, quoique favorables à un examen plus approfondi de tous les ACR, ont généralement considéré que l'article XXIV du GATT et l'article V de l'AGCS prévoyaient déjà un ensemble équilibré de droits et d'obligations et devaient rester inchangés.

Il est vrai que les Membres examinent leurs ACR d'un œil critique, mais seulement jusqu'à un certain point. Ni les règles du GATT ni celles de l'OMC n'exigent que ces accords soient approuvés de manière formelle, mais elles n'autorisent pas non plus expressément le rejet des accords qui ne les respectent pas. «À l'époque du GATT», note Lacarte (2011 : 79), «seul l'accord entre la République tchèque et la Slovaquie a été unanimement considéré comme conforme à l'article XXIV», bien que «d'autres accords aient été approuvés avec des réserves». Les choses ne se sont pas améliorées avec l'OMC, puisque «aucun accord n'a été jugé conforme à l'article XXIV, de sorte que ces accords se trouvent dans une sorte de limbe juridique en attendant une approbation qui n'arrive jamais» et que «les gouvernements sont convenus tacitement de ne pas les contester» (*ibid.*).

### *Le Mécanisme pour la transparence*

Les Membres de l'OMC ne se sont pas écartés de la pratique du GATT laissant les ACR dans le flou, ni approuvés explicitement ni condamnés formellement, mais ils ont décidé de recueillir et d'examiner plus régulièrement les renseignements sur ces accords. Le Mécanisme pour la transparence, approuvé par le Conseil général à la fin de 2006,<sup>14</sup> prévoit l'annonce préalable de toute négociation sur un ACR, la notification des ACR négociés et leur examen par les Membres. Il rend le processus d'examen plus régulier. Alors qu'auparavant un groupe de travail devait être établi pour chaque ACR, et que la principale source d'information était les parties à l'accord, avec le nouveau mécanisme, le Secrétariat compile lui-même les renseignements sur chaque nouvel ACR et ceux-ci sont examinés par un comité permanent.

Ce mécanisme, prévu au paragraphe 29 de la Déclaration ministérielle de Doha, est le seul « résultat rapide » du cycle. Il est donc analogue à plus d'un titre au Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC), qui était un « résultat rapide » obtenu après l'examen à mi-parcours du Cycle d'Uruguay (voir le chapitre 8). Comme le MEPC, le Mécanisme pour la transparence vise à donner à l'ensemble des Membres des renseignements plus complets sur les pratiques commerciales de l'un ou l'autre d'entre eux. Mais il diffère du MEPC par le fait qu'il est centré sur un type de politique et n'est utilisé qu'en cas de besoin, au lieu de l'être sur la base d'un roulement. Ces deux mécanismes montrent que les Membres ont tendance à obtenir des résultats rapides dans un cycle uniquement sur des questions systémiques, et non sur des accords affectant directement le commerce.

Le processus du Mécanisme pour la transparence débute lorsque les parties à un ACR notifient l'accord au Secrétariat. Ce dernier établit alors une présentation factuelle, qui sert de base à un examen au Comité des accords commerciaux régionaux (CACR).<sup>15</sup> Les Membres peuvent poser des questions par écrit aux parties à l'accord, qui doivent normalement y répondre par écrit avant la réunion du CACR. Les parties doivent en outre notifier les changements qui influent sur la mise en œuvre de l'ACR, tels que l'adhésion d'un nouveau membre. Si l'accord vise aussi le commerce des services, les parties doivent présenter une notification additionnelle au titre de l'article V de l'AGCS.<sup>16</sup> Elles doivent également présenter à l'OMC un rapport sur la réalisation des engagements de libéralisation inscrits dans l'ACR à la fin de la période de mise en œuvre de l'accord.

Le Mécanisme pour la transparence prévoit le réexamen et la révision de ses termes. En 2011, le Président du Groupe de négociations sur les règles, Dennis Francis (Trinité-et-Tobago), a rendu compte des négociations sur les changements qu'il était proposé d'apporter au fonctionnement du Mécanisme. La plupart de ces propositions concernaient des questions marginales comme celle de savoir si les notifications devaient être faites conjointement par les parties à un ACR et quels délais devaient être fixés pour les différentes étapes du processus.<sup>17</sup> Le réexamen n'a donné lieu à aucune modification fondamentale du but et du fonctionnement du Mécanisme lui-même.

Le Mécanisme pour la transparence est complété par le Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (SI-ACR), base de données couvrant tous les ACR notifiés.<sup>18</sup> Lancé en

2009, cet outil en ligne permet aux utilisateurs de rechercher et d'exporter les renseignements disponibles sur tout ACR notifié et sur le processus d'examen d'un ACR particulier. L'OMC a décidé en 2012 de créer un autre outil du même genre, la Base de données sur les arrangements commerciaux préférentiels,<sup>19</sup> qui contient des renseignements sur le traitement préférentiel accordé par les Membres au titre du SGP et d'autres programmes.

### *Dérogations et remise en cause du traitement préférentiel*

Le fondement juridique des programmes d'échanges préférentiels est différent de celui des ACR. Alors que l'article XXIV du GATT est un élément organique et permanent du système de l'OMC, les programmes préférentiels reposent sur des dérogations. La plus importante est la Clause d'habilitation de 1979, qui accorde une dérogation permanente pour le SGP. Les autres programmes préférentiels bénéficient de dérogations limitées dans le temps. Comme l'indique le tableau 13.4, sept dérogations accordées pendant la période du GATT et au début de la période de l'OMC ont expiré en 2013, et dix autres sont encore en vigueur. Certaines de ces dérogations sont des prorogations d'instruments antérieurs dont l'approbation peut remonter pour certains à 1948.

Alors que les Membres de l'OMC hésitent à contester directement leurs ACR, ils ne sont pas aussi réservés dans le cas des programmes d'échanges préférentiels. Outre les divergences de vues des PMA sur l'accès préférentiel au marché des vêtements des États-Unis, mentionnées plus haut, deux autres controverses peuvent être citées pour illustrer ce propos. Pendant plusieurs années, les États-Unis n'ont pas respecté, techniquement, leurs obligations dans le cadre de l'OMC en raison du retard dans l'octroi de dérogations nouvelles ou renouvelées qu'ils demandaient pour trois programmes préférentiels : la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (AGOA), la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins (ATPA) et la Loi relative au redressement économique du bassin des Caraïbes (CBERA). Une dérogation accordée pour la CBERA avait expiré à la fin de 2005, une autre accordée pour l'ATPA avait expiré à la fin de 2001, et l'AGOA n'était pas encore visée par une dérogation de l'OMC. Il a fallu attendre le 24 mars 2009 pour que le Conseil du commerce des marchandises convienne d'accorder ces dérogations. La principale difficulté était l'insistance du Paraguay pour figurer parmi les pays bénéficiaires de l'ATPA. Pour cela, il aurait fallu modifier la loi des États-Unis, qui désignait seulement la Colombie, l'Équateur, l'État plurinational de Bolivie et le Pérou comme bénéficiaires du programme. En 2008, un changement de gouvernement au Paraguay a amené le pays à retirer ses objections. L'État plurinational de Bolivie a également soulevé des objections lorsqu'il a été retiré de l'ATPA en 2008 et, pendant un temps, il a menacé de bloquer l'approbation de ces dérogations jusqu'à ce que son statut de bénéficiaire soit rétabli, mais il a fini par se joindre au consensus.

Un autre différend, plus conflictuel, a surgi au sujet du SGP de la CE, qui contenait des dispositions visant à promouvoir le respect des politiques en matière d'environnement, de travail et de lutte contre la drogue. Le règlement relatif au SGP appliqué de 1999 à 2001<sup>20</sup> prévoyait des incitations pour encourager les pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud

**Tableau 13.4. Dérogations de l'OMC pour des arrangements commerciaux préférentiels**

	Décision	Date d'expiration
<b>En vigueur</b>		
Préférences tarifaires en faveur des pays les moins avancés	15 juin 1999	30 juin 2019*
Traitement préférentiel pour les services et fournisseurs de services des pays les moins avancés	17 décembre 2011	17 décembre 2026
Canada – Programme CARIBCAN	14 octobre 1996	31 décembre 2013*
Union européenne – Accord de partenariat ACP–UE	14 novembre 2001	***
Union européenne – Application du traitement préférentiel autonome aux pays de la partie occidentale des Balkans	8 décembre 2000	31 décembre 2016*
Union européenne – Application du traitement préférentiel autonome à Moldova	7 mai 2008	31 décembre 2013
États-Unis – Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique	27 mai 2009	30 septembre 2015
États-Unis – Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins	14 octobre 1996	31 décembre 2014*
États-Unis – Loi relative au redressement économique du bassin des Caraïbes	15 novembre 1995	31 décembre 2014*
États-Unis – Ancien territoire sous tutelle des îles du Pacifique	8 septembre 1948	31 décembre 2016*
<b>Expiré</b>		
Communauté européenne/France – Arrangements commerciaux avec le Maroc	14 octobre 1996	**
Communauté européenne – Quatrième Convention ACP-CEE de Lomé	14 octobre 1996	29 février 2000
Communauté européenne – Régime transitoire de contingents tarifaires autonomes appliqués par les CE aux importations de bananes	14 novembre 2001	31 décembre 2005
Préférences communautaires applicables à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à l'ex-République yougoslave de Macédoine, au Monténégro et à la Serbie	28 juillet 2006	31 décembre 2011
Afrique du Sud – Paragraphe 4 de l'article premier du GATT de 1994	14 octobre 1996	31 décembre 1997
Suisse – Préférences applicables à l'Albanie et à la Bosnie-Herzégovine	18 juillet 2001	31 mars 2004
Turquie – Traitement préférentiel pour la Bosnie-Herzégovine	8 décembre 2000	31 décembre 2006

Source: Secrétariat de l'OMC.

Notes: La plupart de ces dérogations concernent l'article I:1 du GATT, mais certaines concernent aussi ou alternativement les articles I:4, XIII, XIII:1 et XIII:2. \*La dérogation originelle a expiré; la date d'expiration indiquée est pour un renouvellement ultérieur. \*\*Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ACR UE-Maroc. \*\*\*31 décembre 2007 ou au moment de l'entrée en vigueur de nouveau régime tarifaire de l'UE.

à coopérer à la lutte contre le trafic de stupéfiants, ainsi que des incitations en faveur des bénéficiaires du SGP qui incorporaient dans leurs lois les normes établies dans les conventions de l'Organisation internationale du Travail concernant le droit d'organisation et de négociation collective et l'âge minimal d'admission à l'emploi. Ce règlement prévoyait aussi une réduction des avantages pour les pays qui autorisaient l'esclavage ou le travail forcé, l'exportation de produits fabriqués dans les prisons, des contrôles douaniers insuffisants pour

la lutte contre le trafic de drogue ou le non-respect des conventions internationales sur le blanchiment d'argent ou des conventions internationales relatives à la conservation et à la gestion des ressources halieutiques.

En 2002, l'Inde a déposé une plainte devant l'Organe de règlement des différends, déclarant que ces conditions créaient des difficultés indues pour ses exportations et qu'elles étaient contraires aux engagements de la CE au titre de la Clause d'habilitation. En 2003, le Groupe spécial chargé du règlement du différend a statué contre le schéma SGP de la CE et, en 2004, l'Organe d'appel a confirmé en partie les constatations du Groupe spécial. D'une part, il convenait que le régime concernant les drogues n'était pas justifié au regard de la Clause d'habilitation, car il n'énonçait pas de critères objectifs qui permettraient à d'autres pays en développement touchés de manière semblable par le problème de la drogue d'être inclus en tant que bénéficiaires. D'autre part, l'Organe d'appel constatait aussi que toutes les différences de traitement tarifaire entre les bénéficiaires du SGP ne constituaient pas nécessairement un traitement discriminatoire, car la Clause d'habilitation autorisait l'octroi de préférences tarifaires différentes à des produits originaires de bénéficiaires du SGP différents pour autant que les préférences tarifaires pertinentes répondent de manière positive à un besoin du développement, des finances ou du commerce particulier et soient mises à la disposition de tous les bénéficiaires qui partagent ce besoin selon un critère objectif. En 2005, la Communauté européenne a abrogé les dispositions spéciales visant à lutter contre la production et le trafic de drogues et elle a promulgué un nouveau règlement conforme aux recommandations et décisions de l'ORD. L'Inde a exprimé des doutes et s'est réservé le droit de revenir sur cette question dans l'avenir.

Un analyste fait observer avec prudence qu'« il est difficile de dire dans quelle mesure cette affaire peut signifier le début d'une approche plus intrusive de la part des instances de l'OMC chargées du règlement des différends concernant l'utilisation de mesures commerciales unilatérales », car la décision « n'a des conséquences directes que pour le schéma SGP de l'UE » (Harrison, 2007 : 117). Il émet néanmoins l'hypothèse qu'elle peut marquer « l'avènement d'un « critère » juridique pour évaluer la légitimité d'une conditionnalité aux droits de l'homme dans les schémas SGP » et de considérer « cette conditionnalité comme légitime si les préférences étaient accordées, réexaminées et retirées sur la base des conventions internationales relatives aux droits de l'homme » (*ibid.* : 116).

## Aspects politiques des ACR

Dans son étude classique sur la première période du GATT, Patterson (1966 : 4) faisait observer que « les arguments les plus persistants » en faveur des ACR et d'autres formes de discrimination de l'époque « étaient essentiellement politiques et non économiques ». On pourrait en dire autant des ACR à l'époque de l'OMC. Toutes les formes de discrimination sont intrinsèquement des initiatives politiques. Les ACR sont subtilement ou ouvertement politiques, et les objectifs stratégiques qui les inspirent peuvent être au mieux coopératifs et au pire coercitifs.

Cela ne veut pas dire que seuls les ACR sont politiques et que le système commercial multilatéral lui-même est dissocié de l'ordre international plus large dont il fait partie. Comme on l'a expliqué au chapitre 2, il est impossible de comprendre l'établissement et le développement du système du GATT ou son remplacement ultérieur par l'OMC sans prendre en considération la haute politique. L'augmentation de la discrimination dans le système commercial peut néanmoins être considérée comme une preuve supplémentaire des changements survenus dans la répartition mondiale du pouvoir. Il y a là une similitude avec les trajectoires suivies par le système commercial pendant l'hégémonie du Royaume-Uni puis pendant celle des États-Unis, avec une évolution comparable de leur manière de structurer leurs accords bilatéraux. Les traités que les Britanniques ont commencé à négocier en 1860 et les accords de réduction tarifaire que les États-Unis ont commencé à rechercher en 1934 contenaient des clauses NPF qui ont servi de base au système multilatéral à leur époque. Ces puissances hégémoniques se sont ensuite tournées vers des solutions discriminatoires quand leur compétitivité a diminué. À partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la négociation des préférences impériales restrictives à la Conférence d'Ottawa en 1932, le Royaume-Uni est passé de la négociation d'accords bilatéraux non discriminatoires aux accords discriminatoires du Commonwealth qui risquaient de défaire ce qui avait été accompli. Les États-Unis, quant à eux, ont commencé à négocier des ALE au moment où il y avait de sérieux doutes sur leur compétitivité par rapport au Japon, et certains considèrent que la prolifération des ACR au cours des dernières décennies est un signe du déclin de l'intérêt des États-Unis à soutenir le système multilatéral.

Le lien entre le déclin relatif des États-Unis et l'augmentation de la discrimination dans le système fait depuis longtemps l'objet de vifs débats parmi les spécialistes des sciences politiques, dont la position collective sur les ACR peut être tout aussi ambivalente que celle des économistes et des juristes. « Bien que les données disponibles donnent à penser que [les arrangements commerciaux préférentiels] sont effectivement devenus plus fréquents à mesure que l'hégémonie reculait », notaient Mansfield et Milner (1999 : 620) dans un article paru au début de la période de l'OMC, « les avis divergent sur ce qui sous-tend cette relation, sur son lien avec les conséquences du régionalisme pour le bien-être et sur la question de savoir si le recul de l'hégémonie a eu une influence sur les épisodes antérieurs de régionalisme ». Les recherches menées par la suite n'ont pas résolu la question, les réponses apportées étant déterminées autant par la vision que l'on a du monde que par les données empiriques.

### *Les ACR comme instruments de haute politique*

Les différences entre les ALE et les unions douanières vont bien au-delà des droits de douane imposés aux tierces parties. Au premier abord, une union douanière semble être simplement un ALE auquel on a ajouté un tarif extérieur commun (TEC). Mais à partir de là, les différences augmentent. L'instauration d'un TEC peut être une première étape vers l'intégration plus étroite des politiques commerciales des membres, qui peut les conduire à agir en tant que bloc dans les négociations avec les pays tiers. Dans certains cas, l'union douanière peut être le précurseur d'une fusion en un seul pays. L'unification économique et

politique peut avoir lieu de façon simultanée (comme dans le cas de la Constitution des États-Unis de 1788)<sup>21</sup> ou par étapes (comme dans le cas du *Zollverein* allemand au XIX<sup>e</sup> siècle).<sup>22</sup> On peut considérer que l'Union européenne est engagée dans un processus analogue dans lequel l'unification économique précède une unification politique progressive, quoique incomplète.

Il y a quelques constantes historiques dans les approches des ACR observées dans différentes régions. Ces accords ont toujours eu leurs partisans en Europe et en Amérique latine, et depuis longtemps aussi au Moyen-Orient, mais ils ont été considérés avec méfiance par les États-Unis pendant des décennies et ils constituent un phénomène très nouveau en Asie. La France a proposé à maintes reprises l'intégration économique de l'Europe avant la Seconde Guerre mondiale afin d'apaiser les conflits économiques et politiques, et les dirigeants français ont continué à défendre cette idée alors même que la guerre faisait rage et qu'ils étaient en exil (Nations Unies, 1947 : 22-24). En 1944, à un moment où l'on aurait pu penser que les considérations de basse politique passaient à l'arrière-plan, le gouvernement français a demandé à la Société des Nations (également en exil) de réaliser une étude sur le problème de l'union douanière (*ibid.* : v). Les pays d'Amérique latine ont songé de temps en temps à conclure des ACR dans les décennies qui ont suivi leur indépendance, notamment pendant l'entre-deux-guerres. L'Argentine et le Chili ont fait de nombreuses propositions d'unions régionales dans les années 1920 et 1930, et plusieurs groupes de pays de la région ont conclu des accords bilatéraux ou sous-régionaux entre 1933 et 1943. Au Moyen-Orient, les ACR sont considérés comme un instrument de solidarité panarabe depuis la dissolution de l'Empire ottoman.

La position des États-Unis sur la discrimination pendant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle découlait de leur opposition au système d'Ottawa. Mis à part trois arrangements préférentiels (avec Cuba, les Philippines et Porto Rico) hérités de la guerre hispano-américaine de 1899 et une nouvelle responsabilité endossée juste après la Seconde Guerre mondiale (le territoire sous tutelle des îles du Pacifique), les États-Unis ont conduit leurs échanges sur la base d'un traitement NPF strict dans les premières années du système du GATT. « Du début à la fin de la négociation de la Charte [de La Havane] et du [GATT] », notait Brown (1950 : 279), « le leadership des États-Unis était axé sur l'élimination des préférences ».

Les pays réunis après la guerre pour négocier la Charte de La Havane et le GATT étaient porteurs d'expériences et d'attentes différentes quant au rôle que des arrangements discriminatoires pourraient jouer dans le monde de l'après-guerre. La France, les pays d'Amérique latine et la République libanaise espéraient promouvoir des programmes d'intégration régionale, chacun insistant pour que soient adoptées des dispositions autorisant les arrangements régionaux. Aux yeux des négociateurs des États-Unis, la discrimination était aussi mauvaise que la protection, et, de ce fait, ils préconisaient une disposition NPF stricte. Le débat était centré sur la notion bien connue d'union douanière, mais « la délégation libanaise a proposé une approche totalement différente » en suggérant « que les membres soient autorisés à établir des « zones de libre-échange » dans lesquelles le commerce entre les participants serait presque entièrement libre, mais où il n'y aurait pas de tarif commun

unique à l'encontre des autres pays». Le concept d'ALE « a reçu le soutien enthousiaste de la France, car les Français souhaitaient voir des arrangements de ce genre en Europe », et « les États-Unis ont souscrit au principe général » (Brown, 1950 : 155-156). Le Chili était l'un des principaux défenseurs des exceptions régionales dans les discussions diplomatiques qui ont abouti à la Charte de La Havane et au GATT, « insistant fermement pour que soit adoptée une exception générale à la règle de la nation la plus favorisée qui permette aux pays d'Amérique latine de continuer à accorder des avantages particuliers à leurs voisins » (*Ibid.* : 72).

Une autre question apparentée a trait aux efforts faits par les grandes puissances non seulement pour négocier des ACR, mais aussi pour encourager l'intégration économique dans les régions où elles espèrent promouvoir la prospérité et la stabilité. Cela a été le cas des États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, quand les impératifs des débuts de la guerre froide ont pris le pas sur leur opposition de longue date aux arrangements commerciaux discriminatoires. Bien que l'intégration en Europe occidentale puisse avoir pour eux un coût économique, ils avaient de bonnes raisons politiques de soutenir les mesures prises par l'Allemagne, la France et leurs voisins en vue de l'unité économique. Depuis, les dirigeants de l'Union européenne encouragent les pays d'autres régions à imiter leur démarche en faveur de la paix et de l'union politique par l'intégration économique.

La fin du colonialisme a donné une autre raison de négocier des ACR Nord-Sud, incitant les pays métropolitains à conclure des accords avec leurs anciennes colonies. L'ACR avec la République de Corée, entré en vigueur en 2011, est la seule exception à la règle générale selon laquelle tous les accords négociés par l'Union européenne jusqu'en 2012 l'ont été soit avec d'autres pays européens (tous candidats effectifs ou potentiels à l'adhésion), soit avec d'anciennes colonies ou d'anciens protectorats ou territoires sous mandat d'un ou plusieurs États membres de l'UE. Qu'ils aient fait partie autrefois des empires belge, britannique, espagnol, français ou portugais, la majorité des partenaires de l'Union européenne dans la négociation d'ACR jouissent d'une relation particulière avec leur ancienne métropole et, à travers elle, avec l'ensemble de l'Union. Mais ce scénario semble avoir pris fin au début de 2013 avec les négociations prévues avec les États-Unis et le Japon.<sup>23</sup> Quant au Japon, il a décidé de négocier un ALE avec le Pérou, sans doute en raison de la présence d'une importante diaspora dans ce pays.

Les ACR peuvent être un instrument de paix, mais aussi d'alliances. Quand les États-Unis ont commencé à négocier des accords de réduction tarifaire dans les années 1930, c'était principalement avec des pays qui allaient se joindre aux alliés ou les soutenir dans la guerre à venir et, durant ce conflit, Washington et Ottawa ont étudié la possibilité de conclure un accord de libre-échange. La négociation d'ALE est depuis longtemps associée aux objectifs des États-Unis au Moyen-Orient, qui sont à la fois de promouvoir la paix dans la région, de lutter contre le terrorisme et d'assurer la sécurité énergétique des États-Unis.<sup>24</sup> Le tout premier ALE a été négocié par les États-Unis avec Israël, et le quatrième avec la Jordanie (après le Canada et le Mexique). La place des ACR dans la politique des États-Unis à l'égard de cette région a grandi quand le Président George W. Bush (2003) a proposé l'«établissement d'une zone de libre-échange États-Unis-Moyen-Orient dans un délai de dix ans». Cette politique a conduit à la



conclusion d'ALE avec le Maroc, Oman et le Royaume de Bahreïn, à des négociations sans lendemain avec les Émirats arabes unis<sup>25</sup> et à l'exploration de négociations avec l'Égypte et l'État du Koweït. Même les négociations d'ALE avec des pays extérieurs au Moyen-Orient ont été liées à ces questions qui ont été un facteur dans la négociation de l'ALE avec l'Australie et dans la phase finale de celle de l'ALE avec le Chili.<sup>26</sup> Siracusa (2006 : 45) note, par exemple, que l'ALE États-Unis-Australie « a été considéré par beaucoup comme une récompense pour la loyauté de l'Australie dans la guerre contre le terrorisme ». <sup>27</sup> Neuf des 14 pays avec lesquels les États-Unis ont négocié des ALE entre 2003 et 2006 faisaient partie de la Coalition internationale contre l'Iraq ; 3 des 5 autres étaient des pays arabes ou à majorité musulmane modérés considérés comme des partenaires dans le processus de paix au Moyen-Orient.

Les ACR négociés par la Chine et le Taipei chinois avant 2010 se sont aussi heurtés à la question de la reconnaissance diplomatique de ces deux Membres de l'OMC. Leur concurrence a été particulièrement intense en Amérique latine (voir Erikson et Chen, 2007). La négociation d'une ALE entre la Chine et le Costa Rica, par exemple, « n'a démarré formellement qu'un an après que ce petit pays d'Amérique latine eut choisi l'alliance avec la Chine en rompant avec Taiwan » (Gao, 2010 : 9). Ces questions étaient également présentes dans les efforts faits par le Taipei chinois pour négocier un ALE avec le Paraguay en 2004. Ces efforts ont été compliqués par le fait que le Paraguay reconnaît le Taipei chinois, alors que ses partenaires du MERCOSUR reconnaissent la Chine (Bishop, 2004). La concurrence transdétroit concernant les ACR a diminué après la conclusion de l'Accord-cadre de coopération économique entre Beijing et Taipei en 2010. Cet ALE offre un cadre qui permet de penser que la Chine ne s'opposera plus à la négociation d'ALE entre le Taipei chinois et d'autres pays (Jennings, 2010).

### *Moyens de pression et relations dans le cadre des ACR*

Le fait que les grandes économies se concentrent sur la négociation d'ACR avec des pays plus petits obéit à une logique imparable. Du point de vue d'un petit pays relativement dépendant des échanges, un accord commercial est fondamentalement un accord sur le commerce. Pour lui, les partenaires les plus intéressants sont généralement, soit ses voisins immédiats, soit les principaux marchés de la région ou du monde. Mais, pour les grands pays qui dépendent moins des échanges, le fait de contourner les autres acteurs importants répond à un précepte fondamental de la gouvernance économique : la capacité d'un pays d'utiliser les ACR à des fins non économiques est plus grande lorsque la relation est asymétrique. Là encore, Jacob Viner a noté très tôt les différences. Dans son étude sur l'histoire des unions douanières, il fait l'analyse suivante :

Parmi les actes les plus sérieux impliquant une grande puissance et un petit pays ou plusieurs petits pays, il semble que, pour la grande puissance, les objectifs importants aient été sans exception d'ordre politique, tandis que les conséquences économiques des unions douanières étaient considérées sans enthousiasme, voire même acceptées uniquement comme le prix à payer pour atteindre un but politique. Par contre, les petits pays envisageant une union douanière avec des

grandes puissances s'intéressaient seulement aux conséquences économiques considérant que les aspects politiques comportaient des risques qu'ils allaient devoir accepter pour bénéficier des avantages économiques auxquels ils étaient malheureusement associés (Viner, 1950 : 91-92).

Avant Viner, Albert Hirschman avait souligné que la discrimination pouvait être un moyen par lequel les grands États cherchaient délibérément à accroître la dépendance des petits à leur égard. Dans son étude classique sur la politique commerciale de l'Allemagne nazie, il a généralisé à partir de cet exemple particulier pour avancer que, « dans un monde comportant de nombreux États souverains, [c'est] un principe élémentaire de la politique de puissance d'un État que de *détourner ses échanges des grands États commerçants vers les petits* » (Hirschman, 1945 : 31 ; italique dans l'original). Selon lui, la dépendance accrue du petit pays à l'égard du grand n'est pas simplement un fait ordinaire de la vie économique, c'est un facteur que le grand pays cherchera à magnifier sur le plan économique pour l'exploiter politiquement.

Cette rencontre entre la haute politique et la basse politique soulève parfois des questions importantes au niveau stratégique et peut déboucher sur des échanges tactiques plus brefs. Cela peut être illustré par un épisode de la Conférence ministérielle de Doha, dans lequel le Chili et les États-Unis avaient des positions très différentes sur les négociations envisagées au sujet des règles antidumping (voir le chapitre 11). Les négociateurs des États-Unis espéraient que l'ALE États-Unis-Chili, alors en négociation, leur offrirait un moyen de pression sur leurs homologues chiliens. Il y avait déjà eu quelques altercations sur la question antidumping entre l'Ambassadeur Robert Zoellick et les délégations chilienne et sud-africaine, quand M. Zoellick chargea un de ses responsables de s'en occuper. Comme Alejandro Jara s'en est souvenu par la suite, ce responsable américain

appela l'Ambassadeur du Chili à Washington, qui lui-même appela ... le Président [chilien] Lagos en disant : « Voilà ce qui se passe : le Chili a une position très claire, et les États-Unis ne sont pas d'accord, ils en demandent trop sur l'antidumping, etc. etc. etc., et cela met en danger l'accord de libre-échange entre les États-Unis et le Chili. » Or, il se trouve que ... l'un des principaux membres de l'équipe était le fils de Lagos, qui parla alors avec son père en ma présence et lui expliqua la situation. Son père se mit à rire et dit : « Ah bon, c'est comme ça ? Bien, d'accord. Pas de problème. On continue. Et transmets mes salutations à Alejandro et dis-lui de ne pas s'inquiéter. » Voilà ! Nous avons donc négocié le mandat.<sup>28</sup>

Ces deux pays se sont de nouveau affrontés à la Conférence ministérielle de Cancún, cette fois sur les questions agricoles, mais c'était deux mois après que le Congrès des États-Unis eut approuvé la législation d'application de l'ALE et que le Président Bush l'eut signée.<sup>29</sup> Le Chili était alors membre de la coalition du G-20 qui s'opposait à la position des États-Unis et de l'UE sur l'agriculture (voir le chapitre 12), et M. Zoellick s'était fixé comme priorité de briser cette coalition. Pour cela, il a proposé aux membres de ce groupe de négocier des ALE, et il l'a fait avec un certain succès : la Colombie, le Costa Rica et El Salvador ont accepté l'offre américaine et ont quitté la coalition du G-20.<sup>30</sup> Les États-Unis espéraient aussi persuader le Chili et le

Mexique de la quitter, mais le Mexique avait déjà son ALE en main, et le Chili en était très près. Ces deux pays étaient donc en meilleure position pour détourner d'éventuelles tentatives de persuasion ou de pression. Les épisodes parallèles de 2001 et 2003 tendent à montrer que, même si la négociation d'un ALE peut donner au grand partenaire l'occasion de faire pression sur le petit, le résultat n'est pas toujours acquis et que, de plus, la période propice est limitée à celle où l'accord est en négociation et attend d'être approuvé. Une fois l'accord entré en vigueur, la menace de l'abroger ne sera crédible qu'au prix d'un affrontement majeur. Cependant, si Hirschman a raison de dire que la discrimination aboutit à long terme à une plus grande dépendance du petit pays à l'égard du grand, la négociation d'un ACR – si elle conduit effectivement à une augmentation des échanges et des investissements entre les partenaires – peut avoir un effet plus subtil au cours du temps en modifiant la façon dont le petit pays perçoit ses intérêts et ses options.

## **Relation entre les ACR, les préférences et le système multilatéral**

Depuis plus d'un demi-siècle, les économistes, les juristes, les spécialistes des sciences politiques, les négociateurs et les décideurs débattent de l'incidence des accords discriminatoires sur le multilatéralisme. Du côté positif, les ACR peuvent constituer en quelque sorte un acompte qui sera ensuite pris en compte, en tout ou en partie, dans leurs engagements au niveau multilatéral, et ils créent aussi des précédents pour l'inclusion de nouvelles questions dans le champ de la politique commerciale. Du côté négatif, la prolifération des ACR peut accentuer la balkanisation du système commercial, la multiplication de règles d'origine concurrentes et la création de marchés captifs soutenus par des groupes d'intérêts nationaux qui cherchent plus à préserver les arrangements préférentiels existants qu'à promouvoir de nouveaux accords mondiaux. Certains spécialistes d'économie politique considèrent que, dans l'ensemble, les accords discriminatoires apportent plus au système commercial qu'ils ne lui enlèvent et que les ACR sont donc avantageux (voir, par exemple, Schott, 1989). D'autres soutiennent que la discrimination peut servir à faire avancer des questions qui, sans cela, ne bougeraient pas (Oye, 1992 ; Rhodes, 1993) et peut faciliter l'application des accords (Yarbrough et Yarbrough, 1986). En revanche, les détracteurs affirment que les avantages économiques de la libéralisation discriminatoire arrivent très loin derrière ceux du multilatéralisme (Bhagwati et Panagariya, 1996), et certains soutiennent que le risque d'abus fait du terme même de « bilatéralisme » un synonyme virtuel de « protectionnisme » (Krueger, 1995). Certains détracteurs associent les formes discriminatoires de politique commerciale à l'exploitation des petits et les pauvres par les grands et les riches, au renforcement de la dépendance et même à la guerre économique (Hirschman, 1945 ; Diebold, 1988).

### ***Libéralisation compétitive***

La libéralisation compétitive est une stratégie qui menace les négociations bilatérales, régionales et multilatérales en tant qu'étapes progressives vers l'objectif partagé d'ouverture des marchés. Elle peut être poursuivie de deux manières. L'une est un processus plus

coopératif, dans lequel un pays encourage ses partenaires commerciaux à s'associer au mouvement pour bénéficier du meilleur accès au marché le plus grand le plus tôt possible. Rien ne garantit dans ce cas que l'accès préférentiel offert par un ACR sera exclusif; ses marges de préférence seront diluées par la négociation ultérieure d'accords similaires au niveau régional et elles seront encore érodées par les accords multilatéraux espérés. L'autre approche est plus conflictuelle et consiste à menacer les partenaires réels ou potentiels en leur disant que s'ils ne négocient pas les questions et les accords proposés par le pays au niveau multilatéral, ils risquent de rester à l'écart lorsqu'il se tournera vers des solutions bilatérales et régionales.

La variante plus stricte de cette stratégie date de la dernière période du GATT et faisait partie des efforts déployés par les États-Unis pour faire avancer ce qu'on appelait alors les «nouvelles questions», c'est-à-dire les services, les droits de propriété intellectuelle et l'investissement. Ce n'est pas un hasard si les négociations sur l'ALE États-Unis-Canada (commencées en 1986 et conclues en 1988), puis sur l'ALENA (commencées en 1991, achevées en 1992 et révisées en 1993) ont eu lieu, respectivement, au début et à la fin du Cycle d'Uruguay. Le premier de ces ALE était destiné, dans l'esprit des responsables politiques américains, non seulement à régir la relation commerciale bilatérale la plus importante du monde, mais aussi à créer des précédents importants pour le système multilatéral. Le second a montré que ces mêmes questions pouvaient être négociées dans le cadre d'un accord Nord-Sud. La première étape de la stratégie des États-Unis a consisté à répondre aux préoccupations des responsables du commerce canadiens face à l'apparente orientation protectionniste de Washington, qui recourait davantage à la législation sur les mesures correctives commerciales, en acceptant de négocier un ALE pour autant qu'il remplisse les conditions posées par les États-Unis. «L'Administration américaine est disposée à étudier nos objectifs clés» concernant les lois relatives aux mesures correctives commerciales et d'autres sujets», a indiqué alors le Ministère des affaires extérieures du Canada (1985 :5), «aussi longtemps que nous sommes disposés à étudier ses objectifs clés» sur des questions telles que les services. L'ouverture de ces pourparlers bilatéraux a signalé aux autres pays du GATT que les États-Unis étaient prêts à conclure des accords bilatéraux si le nouveau cycle proposé n'incluait pas les nouvelles questions. Le Cycle d'Uruguay a été lancé quatre mois après le début des pourparlers bilatéraux en mai 1986.

James Baker, Secrétaire au Trésor dans l'administration Reagan et Secrétaire d'État dans l'administration George H.W. Bush, a réitéré la menace de recourir aux accords bilatéraux après la fin des négociations entre les États-Unis et le Canada en 1988. Voici ce qu'il a écrit :

Nous espérons que cette libéralisation, si elle est possible, aura lieu au cours du Cycle d'Uruguay. Si elle n'est pas possible, nous pourrions envisager une approche du type «club de libéralisation du marché» par la conclusion d'arrangements minilatéraux ou d'une série d'accords bilatéraux ... Les autres pays doivent reconnaître que les États-Unis concevront des moyens de développer les échanges – avec ou sans eux. S'ils décident de ne pas ouvrir leurs marchés, ils n'en retireront pas les avantages (Baker, 1988).

Lorsqu'il a été nommé Représentant des États-Unis pour les questions commerciales, M. Zoellick a d'abord opté pour la version coopérative de la stratégie de libéralisation compétitive. Il a déclaré en 2002 que les États-Unis cherchaient à « créer une concurrence dans la libéralisation, en plaçant l'Amérique au cœur d'un réseau d'initiatives visant à ouvrir les marchés », en avançant « avec les pays qui sont prêts » et en faisant pression sur les autres pour qu'ils suivent (cité dans Destler, 2005 : 299-300). Cette approche a plu aux libre-échangistes, qui approuvaient le cycle de négociations ascendant. « [Les] préférences accordées sur le marché des États-Unis dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain incitent les autres pays d'Amérique latine à créer une Zone de libre-échange des Amériques », fit observer Bergsten (2002) « et une ZLEA stimulera elle-même le Cycle de Doha ».

Les États-Unis ont poursuivi cette stratégie après le revers subi par le Cycle de Doha à la Conférence ministérielle de Cancún en 2003, mais ils l'ont fait de façon plus tranchante. Faisant une distinction entre ce qu'il appelait les pays « qui peuvent » et ceux qui « ne veulent pas », M. Zoellick s'est dit écœuré par « la transformation de l'OMC en une tribune offerte à la politique de la contestation ». Après avoir poussé pendant deux ans à « l'ouverture des marchés au niveau mondial, dans notre hémisphère et dans les sous-régions ou les pays individuels », les États-Unis n'attendaient pas plus longtemps pour « avancer vers le libre-échange avec les pays qui peuvent » (Zoellick, 2003 : 3). C'est à ce moment-là que les États-Unis ont accéléré les négociations sur les ALE. Au début de 2003, ils avaient des ALE en place ou en préparation avec seulement 5 partenaires ; dans les 3 années suivantes, ils ont engagé des négociations avec 22 pays et les ont conclues avec 14 d'entre eux.

Quel a été le résultat de la stratégie de libéralisation compétitive ? Les faits semblent indiquer que la conclusion d'accords bilatéraux encourage à en conclure d'autres. Solís et Katada (2009 : 15), par exemple, avancent l'hypothèse de la « diffusion » avec deux variantes : l'émulation (« [I]es pays copient la politique en matière d'ALE de ceux qui leur ressemblent du point de vue socioculturel »), et la concurrence (« [I]es pays contrecarrent la politique en matière d'ALE de leurs concurrents »). Il est beaucoup plus difficile de dire si les petits accords encouragent effectivement la conclusion d'accords plus larges au niveau régional, puis multilatéral. Avec le temps, les négociations se sont enlisées. Les négociations sur la ZLEA étaient quasiment au point mort en 2003 ; les progrès se sont également ralentis dans le cadre du Forum de Coopération économique Asie-Pacifique, et le Cycle de Doha a marqué le pas à peu près au même moment. Les critiques de la stratégie se sont alors multipliées. « [S]i le multilatéralisme et les grandes initiatives commerciales régionales sont dans l'impasse », firent observer Evenett et Meier (2007 : 27), « cela veut peut-être dire que la libéralisation compétitive n'est guère plus qu'un opportunisme bilatéral déguisé en grand principe avec un narratif apparemment convaincant ».

Il n'est pas aisé de faire la part entre la viabilité de la stratégie et les difficultés du moment. Les conséquences peuvent dépendre beaucoup de la manière dont le petit partenaire d'un ACR considère le but de l'accord, et il y a de nombreux exemples de pays qui poursuivent activement une approche des négociations commerciales du type « tout ce qui précède ».

Prenons le cas du Canada qui, dans la dernière période du GATT, ne considérait en aucun cas les ACR avec son voisin comme un substitut du multilatéralisme : Ottawa proposa la création de l'OMC dans l'intervalle entre ses négociations bilatérales et trilatérales avec les États-Unis (voir le chapitre 2). Les diplomates d'autres pays qui négocient des ACR multiples insistent sur le fait qu'ils considèrent ces accords et l'OMC comme complémentaires. Ils soulignent qu'ils ont besoin de la protection de l'OMC, car elle offre un environnement juridique plus sûr que si leurs relations avec leurs grands partenaires étaient uniquement déterminées par les termes de leurs ALE, qu'ils espèrent que l'OMC pourra être le lieu de nouveaux engagements sur des questions telles que les subventions agricoles ou la réforme des lois sur les mesures correctives commerciales, qui ne peuvent pas être traitées efficacement dans des accords bilatéraux, que leur soutien à l'OMC démontre leur engagement envers les pays en développement et qu'ils sont philosophiquement attachés aux principes du droit international et de la gouvernance internationale en général, et au système commercial multilatéral en particulier.

Cette vision positive est plus courante parmi les pays développés de taille moyenne, comme le Canada et la Suisse, et parmi les pays à revenu intermédiaire, comme le Chili, le Costa Rica, le Mexique et Singapour, que parmi les petits pays pauvres. Dans ces derniers, le multilatéralisme et la non-discrimination sont souvent considérés comme des substituts plutôt que comme des compléments des ACR et des ACPr, et les pays pauvres et moins compétitifs préfèrent généralement ces options discriminatoires aux accords mondiaux. L'érosion des préférences est une préoccupation majeure pour ces pays, dont les responsables politiques craignent que les accords multilatéraux qui réduisent les droits NPF réduisent aussi les marges de préférence dont leurs exportateurs bénéficient au titre de divers programmes et accords. C'est un point sur lequel nous reviendrons plus loin.

### *Les ACR comme précédents et comme position de repli*

Les ALE ne sont pas simplement des modèles réduits des accords commerciaux multilatéraux ; ils adoptent par nécessité des approches qualitativement différentes de plusieurs des sujets qu'ils traitent. Sur certaines questions, un ACR peut aller plus loin que l'OMC et, sur d'autres, il peut faire moins ; et certaines questions peuvent figurer dans un ACR alors qu'elles ne sont pas encore abordées dans le système de l'OMC.

Sur la question la plus traditionnelle, un ACR va par définition plus loin que l'OMC : là où le système multilatéral s'efforce de réduire la plupart des droits de douane et d'en éliminer certains, l'ACR les élimine pratiquement tous. Les engagements en matière d'accès aux marchés pour les services sont plus complexes en raison de leur dilution dans les listes de l'AGCS. Les concessions inscrites dans les ACR sont souvent plus libérales que les engagements pris au titre de l'AGCS, à la fois parce que ces accords vont généralement plus loin que l'AGCS et sont négociés de manière différente,<sup>31</sup> mais il peut être difficile de déterminer si la différence est théorique ou réelle.<sup>32</sup> On ne voit pas toujours clairement si la libéralisation offerte aux partenaires de l'ACR leur est réservée. Pour des raisons pratiques, les autorités de réglementation peuvent juger nécessaire d'étendre les mesures de

libéralisation convenues dans un ACR aux fournisseurs de services de toutes les parties, ne serait-ce que *de facto*. D'autres questions sont beaucoup mieux traitées dans un accord multilatéral que dans un ACR. C'est très clairement le cas des subventions à la production agricole, en raison simplement de la manière dont elles fonctionnent : alors qu'il est assez simple de faire une discrimination entre partenaires dans l'application de droits de douane aux importations, il n'y a aucun moyen pratique de limiter l'impact des subventions à la production à certains pays et d'en dispenser d'autres.

Il y a une troisième série de questions : celles que les Membres de l'OMC ne souhaitent peut-être pas aborder dans des négociations multilatérales, mais que certains d'entre eux peuvent aborder dans la négociation d'ACR. Il existe plusieurs variations sur ce thème. Par exemple, le demandeur sur une question nouvelle peut utiliser l'ACR comme un « laboratoire de politique », pour montrer aux autres Membres comment cette question pourrait être traitée au niveau multilatéral. Ou bien, le demandeur qui a essuyé un refus au niveau multilatéral peut chercher à obtenir satisfaction dans des négociations bilatérales et régionales. Cette variante n'exclut pas un retour à la première. Il se peut que la résistance à l'OMC s'atténue, ce qui permet d'incorporer dans un accord mondial les précédents établis dans la négociation d'ACR. Une autre approche consistera à poursuivre ces initiatives de manière complémentaire, en fixant un certain niveau d'engagements à l'OMC et en prenant des engagements plus stricts dans l'ACR.

**Tableau 13.5.** Questions visées par certains ALE de l'Union européenne et des États-Unis

	ALE de l'Union européenne					ALE des États-Unis		
	Andorre 1991	Tunisie 1995	Chili 2002	Corée, Rép. de 2010	Israël 1985	ALENA 1993	Chili 2003	Corée, Rép. de 2007
<b>Questions relatives au Cycle d'Uruguay</b>								
Propriété intellectuelle	–	●	●	●	○	●	●	●
Services	–	●	●	●	○	●	●	●
<b>Questions de Singapour</b>								
Politique de la concurrence	–	●	●	●	–	●	●	●
Marchés publics	–	○	●	●	○	●	●	●
Investissement	–	○	○	●	○	●	●	●
Facilitation des échanges	–	○	○	●	–	●	●	●
<b>Autres questions</b>								
Droits du travail	–	–	○	○	–	●	●	●
Environnement	–	●	○	●	–	●	●	●
Commerce électronique	–	–	○	●	–	–	●	●
Indications géographiques	–	○	○	○	–	○	○	○

Note : Les années indiquent la date de signature.

● = Chapitre complet, annexe, appendice ou autre section ou accord annexe consacrés au sujet.

○ = Un ou plusieurs articles complets consacrés au sujet.

○ = Sujet visé d'une autre manière (par exemple, mention dans un article traitant d'un sujet connexe).

– = Sujet non visé.

La première de ces séquences est bien illustrée par l'approche adoptée par les États-Unis dans les années 1980 à l'égard de ce qui était alors considéré comme de nouvelles questions, à savoir l'investissement, les services et les droits de propriété intellectuelle. Alors que les relations commerciales entre les États-Unis et Israël étaient relativement limitées en 1985, les précédents établis par l'ALE négocié cette année-là ont été importants. Cet accord a été le premier qui traite des nouvelles questions, et il précédait d'un an le lancement du Cycle d'Uruguay. Les ACR ultérieurs des États-Unis ont considérablement élargi cette tête de pont, comme le montre le tableau 13.5, tout en établissant des précédents pour d'autres nouvelles questions. L'expansion des ACR de l'UE est plus claire encore, la portée de ces accords s'élargissant et s'approfondissant à chaque fois. Les données présentées dans le tableau 13.5 montrent que les ACR ont offert à Bruxelles un autre moyen de promouvoir les questions dites de Singapour – politique de la concurrence, marchés publics, investissement et facilitation des échanges – après en avoir retiré trois de la table des négociations du Cycle de Doha. La plupart des ALE conclus par l'Union européenne et les États-Unis après Cancún comprennent non seulement les questions de Singapour, mais aussi d'autres sujets qui ne sont jamais arrivés sur la table des négociations de Doha, notamment le travail et l'environnement.

Quelles sont les implications pour l'OMC de ces engagements « OMC-plus » ? La réponse dépend en partie de la manière dont on considère les différentes questions. Comme on l'a vu au chapitre 10, la question des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et de la santé publique est l'une des plus controversées de la politique commerciale contemporaine. Elle apparaît notamment dans les dispositions « ADPIC-plus » que les États-Unis cherchent à insérer dans leurs ALE. Ces dispositions comprennent des règles qui (entre autres) élargissent la protection de la propriété intellectuelle à un plus grand nombre de domaines, renforcent les moyens de faire respecter les droits et réduisent les flexibilités et le traitement spécial et différencié accordés aux pays en développement (Mercurio, 2006). Cette pratique a amené Bhala (2007) à qualifier la stratégie des États-Unis d'« impérialisme compétitif ». Shaffer (2005b : 133-34) a décrit cette stratégie en termes moins provocants :

Les États-Unis et l'UE accroissent leurs moyens de pression dans les négociations multilatérales à l'OMC en changeant d'enceinte de négociation. Ils jouent les pays les uns contre les autres en engageant simultanément des négociations bilatérales et régionales, menaçant de refuser à certains pays les avantages qu'ils offrent à d'autres. Il se peut que les États plus faibles acceptent les demandes des États-Unis et de l'UE dans le cadre d'un accord bilatéral afin de gagner ou de conserver un accès à leurs marchés et, ce faisant, d'obtenir un avantage sur des pays en développement concurrents.

D'autres spécialistes du commerce ont une vision plus positive de la manière dont les Accords de l'OMC et les ACR peuvent renforcer les disciplines. Cernat et Laird (2005) observent que les règles multilatérales peuvent servir à « ancrer » les politiques afin d'éviter la discrimination et les marches arrière dans les ACR, et que les ACR peuvent être un « mécanisme de transfert



des politiques» vers le système multilatéral en introduisant des règles nouvelles ou plus ambitieuses qui n'étaient pas au programme de l'OMC. «[L]es politiques en matière d'investissement et de concurrence sont des domaines dans lesquels les ACR sont allés plus loin que le système de l'OMC, tandis que les évolutions concernant les services au niveau de l'OMC ont été influencées par les progrès réalisés dans le cadre de l'ALENA et de l'UE.» (*Ibid.*: 73.)

La question dépend beaucoup du degré d'ambition des ACR, les accords Nord-Nord étant généralement plus profonds, donc moins susceptibles de retour en arrière, que les accords Sud-Sud. Sur ce point, l'ancienne Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Susan Schwab, a critiqué «la négociation d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux souvent de qualité inférieure ... qui affaiblissent le soutien et la volonté politique en faveur d'un accord multilatéral solide parmi les autres pays» (Schwab, 2011 : 112). Selon cet argument, c'est la qualité et non la quantité des ACR qui nuit le plus à l'intégrité du système commercial multilatéral. Les négociateurs du Partenariat transpacifique (PTP) qualifient l'initiative d'« accord commercial du XXI<sup>e</sup> siècle », espérant qu'il établira de nouveaux précédents qui seront repris dans les Accords de l'OMC ou dans d'autres accords bilatéraux et régionaux. L'un de ces négociateurs est l'ancien Directeur général de l'OMC Mike Moore, autrefois critique à l'égard des accords discriminatoires, mais qui en est venu à penser qu'en raison du blocage du Cycle de Doha, son pays devait « faire ce qu'il faut ». Il espère qu'« avec le PTP, nous trouverons des modèles qui pourront être repris à Genève concernant [les entreprises d'État], la propriété intellectuelle, la facilitation des échanges et beaucoup d'autres questions, et qui pourront être utiles à l'OMC ».<sup>33</sup>

La position des pays en développement sur les nouvelles questions à l'OMC peut être influencée par les ACR qu'ils négocient. Un pays qui a négocié durement sur les nouvelles questions pendant la négociation d'un ACR, mais qui a été finalement convaincu de prendre des engagements, que ce soit par la force des arguments ou grâce à des concessions obtenues dans d'autres domaines, sera peut-être moins enclin à s'opposer par la suite à ce que ces questions soient incluses dans les négociations multilatérales. « Une fois qu'un pays en développement a accepté ces demandes », observe Shaffer (2005b : 133-34), « il est plus favorable à leur application multilatérale, par exemple en ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle, de façon à ne pas être désavantagé par rapport aux pays en développement concurrents dans ce domaine particulier ». Cela semble avoir été le cas pour des pays comme le Chili et le Mexique, qui avaient des points de vue assez différents avant et après la conclusion de leurs ALE avec l'Union européenne et les États-Unis.

### *Érosion des préférences*

Tous les pays ne voient pas une complémentarité entre la discrimination et le multilatéralisme, et certains cherchent plus à conserver les marges de préférence dont ils bénéficient au titre d'ACR et de programmes préférentiels qu'à négocier de nouveaux accords à l'OMC. Les pays qui prennent des initiatives en matière de commerce préférentiel « sont à la recherche de rentes économiques résultant du détournement d'échanges associé aux préférences

commerciales (ou à la discrimination)», observe Andriamananjara (2003: i), et comme «la libéralisation multilatérale des échanges réduit ces rentes, [elle] risque de se heurter à la résistance des membres de blocs préférentiels ayant pour effet de détourner les échanges». Certains pays en développement considèrent que le multilatéralisme menace leurs marges de préférence et, inversement, les efforts qu'ils font pour conserver ces marges peuvent constituer une menace pour les négociations multilatérales. Ces préoccupations sont particulièrement vives parmi les petits pays pauvres qui négocient généralement peu d'ACR en dehors de leur propre région et comptent sur les programmes préférentiels pour accéder aux marchés des pays développés. L'érosion des préférences est une préoccupation particulièrement importante pour les pays du G-90.

Les études divergent sur la gravité du problème. Bouët *et al.* (2005) constatent que la menace d'érosion des préférences due au Cycle de Doha est réelle dans la mesure où les préférences commerciales jouent un rôle important dans le système commercial mondial, et notamment dans les politiques des pays riches en faveur des pauvres. D'autres considèrent les secteurs spécifiques en cause et jugent le problème moins redoutable. «Le nombre de pays qui risquent d'y perdre beaucoup est relativement faible, selon Milner *et al.* (2009: 8), et ces pertes sont généralement liées à des produits spécifiques.» Low *et al.* (2005) concluent que les secteurs les plus exposés à l'érosion des préférences sont les textiles et les vêtements, les poissons et les produits de la pêche, le cuir et les articles en cuir, les machines électriques, et le bois et les articles en bois.<sup>34</sup> Plusieurs autres études concluent que l'érosion des préférences est un problème moins grave pour les programmes préférentiels que pour les ACR, pour la simple raison que les avantages de ces programmes sont généralement modestes. Francois *et al.* (2005) constatent que les préférences ont tendance à être sous-utilisées en raison des contraintes administratives, ce qui réduit considérablement leur valeur et l'ampleur du coût de leur érosion. Amiti et Romalis (2007) affirment que l'accès préférentiel effectivement accordé à de nombreux pays en développement dans le cadre des programmes préférentiels existants est moins généreux qu'il n'y paraît, car les produits visés sont peu nombreux et les règles d'origine sont complexes, et que la réduction des droits de douane sur une base NPF peut compenser les pertes dues à l'érosion des préférences et entraîner un accroissement net de l'accès aux marchés. Un moyen de remédier à l'érosion des préférences est d'offrir une forme de compensation aux pays les plus touchés. Hoekman et Prowse (2005: 21) estiment que le problème de l'érosion des préférences exige une solution multilatérale «dans la mesure où la meilleure manière d'effectuer les transferts financiers nécessaires est d'utiliser les mécanismes existants d'aide multilatérale» (comme ceux du Cadre intégré renforcé), mais que le financement devrait être déterminé au niveau bilatéral.

## Notes finales

---

- 1 Toutes les données sur les ACR présentées ici sont tirées du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (SI-ACR) figurant à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>, qui s'appuie lui-même sur les renseignements communiqués par les Membres au Secrétariat. Ce système n'inclut pas les ACR qui, pour une raison ou pour une autre, n'ont pas été notifiés.
- 2 Données de l'OMC figurant à l'adresse: [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2012\\_e/section1\\_e/i08.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/section1_e/i08.xls).
- 3 Certains accords entre l'Union européenne et ses partenaires prennent la forme d'unions douanières (par exemple avec la Turquie). Il faut noter aussi que l'Association européenne de libre-échange (établie en 1960) est un ALE et non une union douanière.
- 4 Calculs effectués à partir des données de l'OMC figurant à l'adresse [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2012\\_e/section1\\_e/i08.xls](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/section1_e/i08.xls).
- 5 Voir CNUCED (1964: 148). Italique dans l'original.
- 6 Voir le document du GATT LT/TR/D/1, adopté le 28 novembre 1979.
- 7 Les participants au SGPC sont les suivants: Algérie, Argentine, Bangladesh, Bénin, Brésil, Cameroun, Chili, Colombie, Cuba, Égypte, Équateur, État plurinational de Bolivie, ex-République yougoslave de Macédoine, Ghana, Guinée, Guyana, Inde, Indonésie, Iran, Iraq, Libye, Malaisie, Maroc, Mexique, Mozambique, Myanmar, Nicaragua, Nigéria, Pakistan, Pérou, Philippines, République bolivarienne du Venezuela, République de Corée, République populaire démocratique de Corée, Singapour, Soudan, Sri Lanka, Tanzanie, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Viet Nam et Zimbabwe.
- 8 Partie de l'OMD III.15 figurant dans la *Déclaration du Millénaire des Nations Unies*, document de l'ONU A/RES/55/2, 18 septembre 2000.
- 9 Voir le paragraphe 6 de la *Déclaration de Bruxelles*, document de l'ONU A/CONF.191/12, 2 juillet 2001.
- 10 Voir *Programme de travail de Doha: Déclaration ministérielle*, document de l'OMC WT/MIN(05)/DEC du 22 décembre 2005.
- 11 Voir *Traitement préférentiel pour les services et fournisseurs de services des pays les moins avancés*, document de l'OMC WT/L/847 du 19 décembre 2011.
- 12 Il faut noter que l'article XXXV du GATT ne faisait pas partie de l'accord originel et qu'il s'agit d'un amendement approuvé en 1948.
- 13 Un autre chercheur a dit plus récemment que l'article XXIV du GATT avait pour origine les efforts faits brièvement mais en vain par les États-Unis et le Canada pour conclure un accord de libre-échange immédiatement après la Seconde Guerre mondiale. Citant des documents d'archives, Chase (2006) a montré que la position des États-Unis sur les disciplines relativement souples du GATT/de l'OIT applicables aux accords de libre-échange opposées aux règles relativement strictes applicables aux unions douanières s'explique par le fait qu'à l'époque, les États-Unis cherchaient à conclure un ALE et non une union douanière avec leur voisin du Nord.
- 14 Voir *Mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux*, document de l'OMC WT/L/671 du 18 décembre 2006.
- 15 Les ACR notifiés au titre de la Clause d'habilitation sont examinés par le Comité du commerce et du développement.

- 16 Si un accord ne vise que les services, la notification au titre de l'article V de l'AGCS est la seule requise mais, en pratique, tous les ACR visant les services visent aussi les marchandises.
- 17 Voir *Négociations sur les accords commerciaux régionaux: Mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux*, document de l'OMC TN/RL/W/252 du 21 avril 2011.
- 18 Cette base de données est accessible à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.
- 19 Cette base de données est accessible à l'adresse <http://ptadb.wto.org/default.aspx>.
- 20 Voir le Règlement (CE) n° 2820/98 du Conseil, du 21 décembre 1998, portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er juillet 1999 au 31 décembre 2001, Journal officiel 357/1FR du 30 décembre 1998, pages 0001 à 0112.
- 21 L'une des principales préoccupations qui amena à établir la Constitution était que les États américains plus ou moins confédérés érigeaient des obstacles au commerce entre eux. La Constitution a donc interdit les obstacles internes au commerce et a établi un tarif extérieur commun.
- 22 Il faut noter en outre que cette séquence n'est pas universelle et que l'unification politique peut parfois précéder l'unification économique. Le Canada et l'Italie, par exemple, ont institué une confédération dans les années 1860, mais il leur a fallu beaucoup de temps (des dizaines d'années pour l'Italie et plus d'un siècle pour le Canada) pour assurer leur unité économique. La division de la Tchécoslovaquie en 1993 est un cas unique, car elle s'est accompagnée de la création simultanée de l'Union douanière tchèque et slovaque.
- 23 Même la négociation d'un ACR UE-États-Unis pourrait être considérée comme une négociation avec une ancienne colonie, bien que l'indépendance de celle-ci remonte à l'année où Smith publia la *Richesse des nations*. Selon ce critère, les seules exceptions à la règle seraient l'ACR existant avec la République de Corée et celui avec le Japon dont la négociation a commencé en 2013.
- 24 Pour plus de détails sur le rôle des ACR dans la politique des États-Unis au Moyen-Orient, voir VanGrasstek (2003).
- 25 Les négociations sur un ALE avec les Émirats arabes unis ont été suspendues en 2006, en partie à cause d'un différend politique sur l'exploitation proposée des ports des États-Unis par Dubai Ports World.
- 26 Le débat sur l'approbation de l'ALE au Congrès des États-Unis a coïncidé avec le mandat du Chili au Conseil de sécurité des Nations Unies et avec les délibérations sur l'invasion de l'Iraq par les États-Unis. Les frictions qui en résultèrent entre les États-Unis et le Chili n'ont pas empêché l'approbation de l'ALE par le Congrès, mais elles ont suscité des inquiétudes et des retards. Pour savoir comment ces questions en vinrent à être liées, voir *El País* (2007), Muñoz (2008) et Weintraub (2004 : 91).
- 27 Voir aussi Galasso (2011).
- 28 Entretien de l'auteur avec M. Jara, 23 septembre 2012.
- 29 La signature de cette loi ne signifiait pas l'entrée en vigueur de l'accord ; celle-ci est une étape ultérieure qui a été autorisée, mais n'a pas été automatiquement accomplie, par la promulgation de la loi.
- 30 Ce n'était pas la seule question liée à la négociation d'un ALE entre ces pays et les États-Unis, comme on l'a expliqué ci-dessus à propos de la Coalition internationale contre l'Iraq ; ces trois pays sont aussi devenus membres de la Coalition. Il faut également noter que les membres originels du G-20 avec lesquels les États-Unis ont négocié des ALE entre 2003 et 2006 n'ont pas tous quitté cette coalition.
- 31 Comme on l'a expliqué au chapitre 9, les engagements concernant les services pris dans le cadre de l'AGCS reposent sur une liste positive, alors que, dans certains ACR, ils sont négociés sur la base de listes négatives.

32 Roy *et al.* (2008: 80-81) constatent que «pour ce qui est de l'ampleur des engagements, [les ACR] ont représenté des avancées spectaculaires» dans le domaine des services par rapport à l'AGCS. Ils constatent aussi que les ACR «entraînent souvent une libéralisation «réelle», comme l'illustrent un certain nombre d'engagements qui prévoient l'élimination progressive des restrictions en place» (*Ibid.*: 104). Ils reconnaissent néanmoins que «de nouvelles recherches empiriques seraient nécessaires pour mieux évaluer les conséquences économiques de l'application des ACR» (*Ibid.*: 107).

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

34 Voir aussi Rahman et Shadat (2006).

# Partie V

## L'Organisation, l'institution et l'avenir

---

Chapitre 14	Direction de l'Organisation et gestion de l'institution	531
Chapitre 15	L'avenir de l'OMC	581



# 14 Direction de l'organisation et gestion de l'institution

---

[Les institutions] évoluent par étape, reliant le passé au présent et à l'avenir ; l'histoire, est donc essentiellement celle de l'évolution des institutions dans laquelle les résultats passés des économies ne peuvent être compris que comme des éléments d'un récit séquentiel. Les institutions établissent la structure incitative d'une économie ; à mesure qu'elle évolue cette structure détermine l'orientation de l'économie vers la croissance, la stagnation ou le déclin.

Douglass C. North,  
« Institutions » (1991)

## Introduction

Par une heureuse coïncidence entre théorie et pratique, Douglass North a écrit son essai fondateur sur les « Institutions » presque au moment où l'idée de créer l'OMC a été avancée pour la première fois. « Les institutions sont les contraintes conçues par l'homme pour structurer les interactions politiques, économiques et sociales », a écrit Douglass North (1991 :97), elles « consistent à la fois en contraintes informelles (sanctions, interdits, coutumes, traditions et codes de conduite) et en règles formelles (constitutions, lois, droits de propriété) » que les êtres humains ont imaginées tout au long de l'histoire pour « créer l'ordre et réduire l'incertitude dans les échanges ». C'est là une bonne définition des objectifs de l'OMC, que l'on peut classer en fonction des deux éléments de la définition. En effet, l'OMC est à la fois une institution composée de fonctionnaires internationaux et une Organisation à laquelle appartiennent ses Membres. C'est la composante organisationnelle de l'OMC qui établit les règles, et c'est la composante institutionnelle qui facilite les négociations, administre les accords, veille à ce que les Membres respectent les règles et renforcent la capacité des pays en développement Membres de participer plus efficacement à l'organisation et de tirer parti des possibilités offertes par des marchés plus ouverts.

Les deux composantes de l'OMC font partie intégrante du système commercial multilatéral. L'institution est subordonnée à l'Organisation, puisque l'OMC n'existerait pas sans la volonté de ses Membres, lesquels ne manquent jamais de rappeler au Secrétariat que l'OMC est pilotée par ses Membres. Mais l'Organisation ne pourrait pas fonctionner sans le soutien de l'institution. Les services que le Secrétariat fournit aux Membres consistent non seulement à répondre à des besoins quotidiens, comme le besoin d'espace ou l'interprétation en trois langues, mais aussi à mettre à leur disposition l'expertise technique de son personnel et la



compétence politique de son Directeur général. Bien qu'en temps normal, ce soit l'organisation qui dirige l'institution, il peut arriver que l'institution ne se contente pas de répondre aux demandes qui lui sont adressées et joue un rôle plus actif dans l'élaboration des accords et dans le règlement des différends.

L'organisation et l'institution de l'OMC illustrent toutes deux les différences entre l'ancien système commercial multilatéral et le nouveau. Comme on l'a vu au chapitre 2, le GATT était un accord auquel les pays étaient parties contractantes, plutôt qu'une organisation dont ils étaient Membres; l'une des principales différences entre l'ancien système et le nouveau est que l'OMC est une Organisation internationale permanente *bona fide*. Ce changement organisationnel a été complété par une transformation institutionnelle. Le GATT avait un Secrétariat, comme l'OMC, mais la structure institutionnelle de l'OMC est plus large à deux égards. Premièrement, elle est composée d'un plus grand nombre d'éléments: l'institution comprend non seulement le Secrétariat de l'OMC, mais aussi le Secrétariat semi-autonome de l'Organe d'appel et elle incorpore en partie d'autres organes que l'OMC coparraine et héberge (à savoir le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce et le Secrétariat exécutif du Cadre intégré renforcé; voir le chapitre 5).<sup>1</sup> La seconde différence, plus significative, est que les Membres accordent à l'institution de l'OMC plus de confiance, de ressources et de responsabilités qu'à son prédécesseur le Secrétariat du GATT. Nous avons déjà vu au chapitre 8 de quelle façon le rôle du Secrétariat a évolué, passant de la réception passive des notifications à l'examen actif des politiques des Membres. Comme nous le verrons plus loin, la confiance accrue que les Membres placent dans l'institution se manifeste aussi à travers le statut plus élevé du Directeur général, qui représente l'OMC aux réunions du G-20 et à d'autres réunions de haut niveau. Le rôle précis du Directeur général reste néanmoins une question controversée, illustrant les conflits qu'il peut y avoir entre l'organisation et l'institution.

## Les tensions pérennes au sein de l'OMC

Il y a trois tensions pérennes dans la direction et la gestion de l'OMC. La plus large concerne à la fois l'organisation et l'institution, qui doivent toutes deux trouver un équilibre entre le respect de l'idéal d'impartialité et la poursuite des objectifs déclarés de l'OMC. Les deux autres sont les tensions entre l'organisation et l'institution, tout particulièrement entre les ambassadeurs et le Directeur général, et les tensions intraorganisationnelles entre les Membres de différentes tailles et capacités.<sup>2</sup>

L'OMC en soi n'a pas d'intérêts ou de volonté distincts de ceux de ses Membres. Les Membres ont néanmoins choisi de lui faire incarner un ensemble d'idéaux, d'établir des règles et des normes pour traduire ces idéaux en objectifs concrets, et de créer des structures jumelles pour réaliser ces objectifs. Les présidents des comités et des conseils assurent la direction de l'organisation, tandis que la direction de l'institution est assurée par le directeur général, les directeurs généraux adjoints et les directeurs de division. Les délégués et les hauts fonctionnaires sont censés agir dans le respect des normes diplomatiques qui privilégient

l'impartialité, mais pas au point d'être inactifs. «Le Président, le Directeur général ou les Chefs d'unités doivent tous être neutres vis-à-vis des Membres», selon Mario Matus, Ambassadeur du Chili, « mais ils ne doivent pas être neutre vis-à-vis de l'objectif du groupe ou de l'institution. De ce point de vue, le Président, le Conseil général ou le Directeur général doivent faire avancer le système, même en acculant les pays ou les individus à accomplir ce qu'ils doivent faire ». <sup>3</sup> Quoique largement partagée, cette opinion n'est pas universelle, car les Membres ne sont pas tous désireux de voir l'OMC tirer parti de ses réalisations en termes d'ouverture des marchés et de respect des règles. Les divergences de vues sur ce point contribuent aux deux tensions examinées ci-dessous.

### *L'organisation et l'institution*

Les deux composantes de l'OMC sont structurées suivant des lignes parallèles, mais qui se recoupent partiellement. La plus haute instance de l'organisation est la Conférence ministérielle, qui se réunit tous les deux ans, mais pour les activités courantes à Genève, c'est le Conseil général, qui coiffe divers conseils, comités et (le cas échéant) divers groupes de négociation et groupes de travail, présidés chacun par des représentants des Membres choisis par roulement. Les divisions de l'institution ont une structure parallèle à celle de l'organisation, chacune est dirigée par un directeur qui relève du Directeur général, soit directement soit, plus souvent, par l'intermédiaire de l'un des quatre Directeurs généraux adjoints. Certaines divisions de l'institution correspondent exactement à un organe de l'organisation, de sorte qu'il y a, par exemple, une Division de l'examen des politiques commerciales qui assiste l'Organe d'examen des politiques commerciales et une Division de l'accès aux marchés qui assiste le Conseil du commerce des marchandises. D'autres sections du Secrétariat ont des fonctions horizontales, comme la Division des ressources humaines et la Division des services linguistiques, de la documentation et de la gestion de l'information.

Les relations entre les deux composantes de l'OMC sont parfois en tension dynamique, le Secrétariat cherchant à jouer un rôle plus actif et les Membres s'y opposant souvent, mais pas toujours. Les deux parties sont à peu près aussi nombreuses. Comme on l'a vu au chapitre 3, en 2012, 861 personnes étaient assignées aux missions des Membres, mais si l'on tient compte des seules missions à vocation générale, ce chiffre peut être revu à la baisse pour s'établir à environ 485 personnes. Cette année-là, 677 personnes travaillaient au Secrétariat. Au total, la communauté formelle de l'OMC est constituée de plus de 1 200 personnes, dont la moitié environ dans les missions et la moitié au Secrétariat. <sup>4</sup> Toutes ces personnes sont attachées aux grands objectifs du système commercial multilatéral, mais elles ont souvent des vues très différentes sur ceux qui devraient être prioritaires, sur la façon dont l'OMC devrait être pilotée pour les atteindre et sur la question de savoir qui devrait être aux commandes.

Les rôles différents de l'organisation et de l'institution sont illustrés par les ressources qu'elles consacrent à la négociation de nouvelles règles. La fonction législative domine l'organisation, absorbant une grande partie – voire l'essentiel – du temps que les Membres consacrent à l'OMC. En revanche, le poste « Facilitation des négociations » ne représentait

pas plus de 3 % des coûts inscrits au budget 2012 du Secrétariat, soit moins d'un dixième de ce qui est alloué à l'Aide pour le commerce et moins d'un septième des ressources consacrées à l'« Administration des règles convenues de l'OMC ». <sup>5</sup> Le rôle de l'institution dans les négociations peut parfois contredire l'impression que donnent ces chiffres bruts. Par exemple, le Directeur général préside le Comité des négociations commerciales et peut proposer des compromis ou des projets de textes, ou même négocier directement avec les ambassadeurs et les ministres. La répartition des tâches peut aussi être floue dans les fonctions juridictionnelles de l'OMC. Les différends sont jusqu'à présent un processus piloté par les Membres dans la mesure où seuls les Membres peuvent déposer une plainte contre d'autres Membres ou trouver une solution à l'amiable; de plus, ce sont eux qui désignent les membres des groupes spéciaux (dont beaucoup sont nommés par le Directeur général), alors que l'institution fournit l'expertise des juristes du Secrétariat, l'autorité de l'Organe d'appel et les bons offices du Directeur général quand une médiation est demandée.

Les relations entre le Secrétariat et les Membres, et notamment entre le Directeur général et les ambassadeurs à Genève, peuvent générer des tensions, voire un affrontement direct. Le Directeur général cherchera parfois à renforcer l'autorité de l'institution en général, et de ses services en particulier, mais les Membres s'opposent généralement à ces initiatives. Ce point était particulièrement évident dans les toutes premières années de l'OMC. Les Membres ont reconnu qu'il avait été nécessaire, dans les derniers jours du Cycle d'Uruguay, d'avoir un Directeur général de la trempe de Peter Sutherland, mais, comme l'a dit Stuart Harbinson, une fois ces négociations achevées on a ressenti « parmi les ambassadeurs une nette volonté d'imposer leur autorité sur l'organisation ». <sup>6</sup> Cela les a amenés à restreindre la marge de manœuvre du Directeur général Renato Ruggiero, les ambassadeurs soulignent qu'ils devaient « montrer très clairement dès le début que l'Organisation est dirigée par ses Membres » et qu'ils étaient déterminés à « remettre le Directeur général à sa place ». Les Directeurs généraux n'ont retrouvé la présidence du Comité des négociations commerciales qu'au début du Cycle de Doha et ils n'ont jamais présidé les Conférences ministérielles. M. Ruggiero s'est irrité de la façon dont les Membres limitaient son pouvoir. « Quand je vais à Paris ou à Washington, je rencontre des premiers ministres et des présidents », s'est-il plaint un jour à M. Harbinson. « Mais quand je suis à Genève, je dois demander la permission d'aller aux toilettes et les Membres disent « oui, pas plus de deux minutes ! » » <sup>7</sup>

Les contraintes que les Membres imposent au Directeur général affectent aussi l'institution dans son ensemble. Bien que les Membres aient du respect pour le savoir-faire et l'impartialité du personnel du Secrétariat, ils sont très attentifs à ce qu'il agisse dans certaines limites. Deux règles tacites priment : l'initiative de toute nouvelle activité repose sur les Membres eux-mêmes et, hormis le cas particulier de l'examen et du suivi des politiques commerciales (voir le chapitre 8), le personnel ne doit jamais critiquer directement les Membres ou leurs politiques. Le Secrétariat doit aussi aider les Membres dans les domaines logistiques et techniques et s'acquitter des fonctions que lui confient les Membres, mais il ne peut pas suggérer aux Membres ce qu'ils devraient faire ni leur reprocher leurs choix. Les Membres

sont particulièrement sensibles aux questions de politique étrangère. Dans les rares cas où des fonctionnaires de la Division de la recherche économique et des statistiques ou de la Division des relations extérieures ont fait allusion, même indirectement, à des questions concernant les intérêts politiques ou la sécurité de certains Membres, ils ont été fermement rappelés à l'ordre par les Membres concernés.

### *Les capacités et les activités des grands et des petits pays Membres*

Au-delà des désaccords de fond entre les Membres ayant des intérêts offensifs et défensifs opposés et des divergences de vues des riches et des pauvres, les Membres sont divisés par les différences de taille et de capacités. C'est une distinction horizontale qui transcende leur niveau de développement économique. Même les pays pauvres peuvent se permettre, s'ils sont suffisamment grands, d'établir une mission spécialisée à Genève, dotée d'un personnel diplomatique compétent et expérimenté, de manière à pouvoir défendre leurs intérêts et influencer les résultats mieux que ne peuvent le faire les Membres qui n'ont pas de représentation à Genève ou qui ont une mission relativement petite à vocation générale. En ce sens, le Liechtenstein et Sainte-Lucie ont peut-être plus en commun entre eux qu'avec l'Union européenne ou le Brésil. Ces préoccupations influent non seulement sur les positions que les Membres adoptent dans les négociations, mais aussi sur le choix des personnes qui dirigent l'organisation et l'institution et sur les règles de fonctionnement de l'organisation. Le seul avantage qu'ont les Membres plus pauvres et plus petits est celui du nombre et cet avantage serait renforcé si le système fonctionnait comme une démocratie parlementaire. Si le nombre seul comptait, le G-90 l'emporterait nettement sur des petits groupes comme la quadrilatérale ou le G-7, qui ont toujours exercé le plus grand pouvoir.

Le fonctionnement de l'OMC ne ressemble ni à une démocratie (gouvernement du plus grand nombre), ni à une monarchie (gouvernement d'un seul), bien qu'à, certains égards, le GATT ait fonctionné plutôt comme une oligarchie (gouvernement d'un petit groupe). L'OMC telle qu'elle existe aujourd'hui ressemble davantage à une république au sens classique du terme, c'est-à-dire un système de gouvernement qui combine des éléments de démocratie, d'oligarchie et de monarchie. Les éléments démocratiques de l'organisation sont les plus évidents et sont particulièrement bien illustrés par la règle du consensus (qui pourrait, en fait, être considérée comme hyperdémocratique), et par la large participation des petits pays et surtout des pays de taille moyenne aux devoirs civiques qui sont la présidence des comités et la fonction de juré (c'est-à-dire le fait d'être membres de groupes spéciaux dans les procédures de règlement de différends). Comme nous l'avons déjà vu au chapitre 7, les Membres les plus actifs dans les différends sont nécessairement moins actifs dans les groupes spéciaux, dont les Membres viendront plus souvent de pays comme la Nouvelle-Zélande, le Chili et l'Afrique du Sud que de pays comme la Chine, l'Union européenne ou les États-Unis. Une dynamique analogue est à l'œuvre pour ce qui est de la présidence des comités et des conseils. Comme on le verra plus loin, on trouve plus de présidents venant de Norvège que d'Allemagne, du Canada que des États-Unis et de Hong Kong, Chine que de Chine.

**Tableau 14.1.** Participation aux activités de l'OMC en fonction de la taille des pays Membres, 1995-2012

	Activités auxquelles les grands pays Membres participent moins			Activités auxquelles les grands pays Membres participent plus	
	Part du total des Membres de l'OMC	Membres des groupes spéciaux de règlement des différends	Présidence des organes de l'OMC	Membres de l'Organe d'appel	Directeur général et Directeurs généraux adjoints
<b>Huit grands pays Membres</b>	5,1	13,2	10,9	48,7	56,5
Cinq grands pays développés <sup>a</sup>	3,2	5,8	7,1	30,8	37,0
Trois grands pays émergents <sup>b</sup>	1,9	7,4	3,8	17,9	19,6
<b>Tous les autres Membres</b>	94,9	86,8	89,1	51,3	43,5
Autres pays développés	19,4	41,9	35,5	17,9	17,4
Autres pays en développement	75,5	44,9	53,6	33,3	26,1
<i>Pour rappel :</i>					
Tous les pays développés	22,6	47,7	42,6	48,7	54,3
Tous les pays en développement	77,4	52,3	57,4	51,3	45,7

Sources : Tableaux 7.7 et 7.8, tableau 14.2 (fondé sur la mesure composite) et leurs sources propres, ainsi que [www.wto.org/english/thewto\\_e/dg\\_e/ddgs\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/ddgs_e.htm) et [www.wto.org/english/thewto\\_e/dg\\_e/exdgs\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/exdgs_e.htm).

Notes : Pourcentage de postes occupés par des représentants de Membres par type. Membres de l'Organe d'appel et de la haute direction calculés en fonction du nombre de mandats. Part du total des Membres de l'OMC basée sur les 155 Membres existants au début de 2012. La somme des pourcentages peut ne pas être égale à 100, les chiffres ayant été arrondis.

<sup>a</sup>France, Allemagne, Japon, Royaume-Uni et États-Unis. <sup>b</sup>Brésil, Chine et Inde.

Huit grands pays Membres = Cinq grands pays développés + trois grands pays émergents

Les éléments ressemblant le plus à une oligarchie sont les postes les plus élevés de l'institution. On ne peut pas dire que les plus grands pays Membres monopolisent les postes de directeur général ou de directeur général adjoint et les sièges à l'Organe d'appel, mais on ne peut pas dire non plus que ces postes sont distribués au hasard. En effet, la tradition veut qu'un citoyen des États-Unis siège toujours à l'Organe d'appel et qu'un autre soit directeur général adjoint et que les autres grandes régions et grands pays Membres soient représentés dans la distribution des autres sièges à l'Organe d'appel et des postes de directeur général et de directeur général adjoint. C'est lors des Conférences ministérielles que l'OMC ressemble le plus à une monarchie, et encore pour une très courte période. À ce moment-là, le Ministre du commerce du pays hôte est investi par ses pairs de pouvoirs extraordinaires, comprenant le pouvoir de prolonger les débats ou d'y mettre fin, ce qui peut paraître insignifiant mais qui a contribué aussi bien au succès de Doha (voir le chapitre 11) qu'à l'échec de Cancún (voir le chapitre 12). Le Président de la Conférence a aussi une

grande marge de manœuvre pour organiser la réunion et désigner les Amis de la présidence, même si, dans la pratique, cela se fait en étroite coordination avec le Secrétariat et en consultation avec les Membres.

La distinction entre les éléments démocratiques et oligarchiques de la gouvernance de l'OMC est étayée statistiquement par les données du tableau 14.1, qui montrent la différence entre huit grands pays Membres et le reste des Membres. Au début de 2012, ces cinq pays développés et ces trois pays émergents ne représentaient que 5,1 % des Membres, mais leur empreinte démographique et économique était beaucoup plus importante : ils représentaient ensemble 41,4 % des exportations mondiales de marchandises et de services, 49,2 % de la population mondiale et 59,2 % du produit intérieur brut mondial.<sup>8</sup> Leurs contributions en tant que membres de groupes spéciaux et présidents sont du même ordre de grandeur que leur part du total des Membres, mais leur part des postes de haut niveau dans l'institution (membres de l'Organe d'appel et postes de Directeur général/Directeur général adjoint) est à peu près identique à leurs parts de la richesse et de la population mondiales.<sup>9</sup> À titre de comparaison, les activités dans lesquelles ces grands pays Membres sont moins actifs ressemblent à l'Assemblée générale des Nations Unies et à d'autres comités et conseils de l'ONU, tandis que les activités auxquels ils participent davantage ressemblent au Conseil de sécurité. Cette comparaison est d'autant plus pertinente que quatre de ces huit grands pays Membres sont parmi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et que l'obtention d'un siège dans un conseil élargi est une priorité majeure pour le Brésil et pour l'Inde.

## Diriger l'Organisation : les présidences

Les travaux de l'OMC se déroulent en grande partie dans les conseils, comités, groupes de travail et groupes de négociation. La plupart des organes permanents sont présidés par des Membres par roulement annuel, mais par souci de continuité, les groupes de négociation et les groupes de travail (par exemple pour les accessions) conservent souvent le même président pendant plusieurs années de suite. Les présidences sont attribuées à des personnes et non à leurs missions, habituellement à des ambassadeurs pour les organes de niveau supérieur et à des ambassadeurs, ou à d'autres diplomates pour les autres organes.

### *Qui préside et qui choisit les présidents*

Les principes et les procédures de sélection des présidents sont résumés dans l'encadré 14.1. La dernière tâche incombant à un président du Conseil général sortant est de tenir des consultations sur la liste des candidats aux postes de présidents pour l'année suivante. Stuart Harbinson a trouvé que « c'était la chose la plus déplaisante [qu'il ait] eu à faire pendant toute l'année », parce qu'il fallait –

tenir compte de tous les égos. Certains veulent désespérément obtenir une présidence parce qu'ils ne veulent pas être renvoyés chez eux. Bien sûr, il y a ceux

qui se comportent en bons citoyens et qui se montrent un peu plus souples. Mais il y a aussi toutes sortes de rivalités et de jalousies mesquines, sans compter qu'il faut maintenir un subtil équilibre régional.<sup>10</sup>

Les trois plus grands Membres de l'OMC brillent par leur absence aux postes de présidents des principaux organes. Il existe une règle tacite, mais largement admise qui veut que la Chine, l'Union européenne et les États-Unis s'abstiennent de solliciter la présidence du Conseil général, de l'Organe de règlement des différends ou des autres grands comités et conseils de l'OMC. Cette règle a été héritée du GATT. « Cela susciterait des conflits et un manque de confiance parmi les Membres » si l'un de ces trois Membres devait présider un organe majeur, a fait observer Rufus Yerxa.<sup>11</sup> Nous pouvons faire ici une comparaison avec d'autres postes importants dans la communauté internationale, comme celui de Secrétaire général des Nations Unies, qui est traditionnellement confié à des diplomates de pays de taille moyenne : Norvège, Suède, Birmanie (aujourd'hui Myanmar), Autriche, Pérou, Égypte, Ghana et République de Corée. Il n'y a jamais eu de Secrétaire général originaire de l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité (Chine, France, Fédération de Russie, Royaume-Uni et États-Unis), et ces cinq pays sont tout aussi réticents lorsqu'il s'agit de présider les organes majeurs de l'OMC.

Ces membres très influents président parfois les comités moins en vue. La France et le Royaume-Uni y sont assez actifs, mais même là, la présidence assurée par ces deux pays a généralement été confiée à des personnes d'un rang inférieur à celui de chef de délégation, qui s'occupent de questions techniques, comme au Groupe de travail sur l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence (présidé par le même expert français de 1997 à 2003) et au Comité de l'évaluation en douane (qui a été présidé par trois diplomates britanniques). Et si des représentants d'autres États membres de l'UE ont présidé des organes de l'OMC, le chef de la délégation de l'UE, ne l'a jamais fait. La Chine et les États-Unis ont été à peine un peu plus actifs à cet égard, ayant présidé seulement trois et cinq organes, respectivement, entre 1995 et 2012, et encore ce n'était pas les six principaux organes de l'OMC. Quatre des cinq présidences assurées par des diplomates américains ont présidé quatre fois le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires ; la Chine a elle aussi eu tendance à présider des organes techniques.

Le tableau 14.2 donne des détails sur les présidences des 28 Membres de l'OMC qui ont été les plus actifs dans ce domaine, réparties en deux catégories d'organes de l'OMC. La première comprend les six organes les plus importants de l'Organisation : le Conseil général, l'Organe de règlement des différends, l'Organe d'examen des politiques commerciales et les conseils qui s'occupent des marchandises, des services et de la propriété intellectuelle. La seconde catégorie comprend tous les autres organes. Pour chaque catégorie, le tableau 14.2 indique le nombre d'années pendant lesquelles les diplomates d'un pays donné ont présidé des organes de l'OMC, ainsi que la part d'un Membre dans le nombre total de personnes-année pour toutes ces présidences entre 1995 et 2012. Les données sont classées en fonction d'une note des présidences des pays, qui représente la moyenne des deux parts.

### Encadré 14.1. Sélection des présidents des organes de l'OMC

Source: Lignes directrices pour la désignation des présidents des organes de l'OMC, document de l'OMC WT/L/510 du 21 janvier 2003.

À la fin de 2002, le Conseil général a adopté un ensemble de lignes directrices pour la désignation des présidents des organes de l'OMC. Ces lignes directrices prévoient que les « Membres devraient considérer le processus de sélection des présidents comme une tâche administrative relativement courante dont il faudrait s'acquitter chaque année et dont le principe de rotation serait la norme », l'objectif étant « de permettre à l'Organisation de poursuivre ses activités de manière harmonieuse et sans heurts ». Les procédures se déroulent en cinq étapes :

- le processus de sélection débute par une annonce du Président à la réunion du Conseil général tenue en décembre de chaque année ;
- le Président du Conseil général et ses collaborateurs (à savoir le Président de l'Organe de règlement des différends et tout ancien Président du Conseil général encore en poste à Genève) entendent les éventuels avis et suggestions des Membres, individuellement et/ou en groupes ;
- après toute autre consultation, le Président et ses collègues mettent au point une liste équilibrée conformément aux lignes directrices et aux observations qu'ils ont reçues ;
- une réunion informelle ouverte à tous les Chefs de délégation se tient fin janvier ou début février, pour diffuser la liste à tous et engager une discussion générale à son sujet ; et
- la liste est soumise et acceptée à la réunion ordinaire du Conseil général de février.

Les lignes directrices précisent que les présidents doivent être des représentants de Membres et que la candidature de représentants de Membres ayant des arriérés de contribution de plus d'une année ne peut être prise en considération (comme on le verra plus loin dans ce chapitre) ; elles spécifient en outre que le « choix d'un président devrait être essentiellement fonction de la capacité de l'intéressé d'exercer les attributions spéciales incombant aux titulaires de ces postes dans le système de l'OMC, ainsi que de sa disponibilité à cette fin ». Les présidents se doivent d'être impartiaux et objectifs, d'assurer la transparence du processus de prise de décisions et du processus de consultation et la participation de tous à ces processus, et de faciliter le consensus. Les lignes directrices précisent en outre que les « désignations doivent être acceptables pour l'ensemble des Membres et pas uniquement pour les régions ou les groupements qui les auront éventuellement proposées », mais qu'il devrait aussi y avoir un « équilibre qui reflète la composition globale de l'OMC ».

Ces règles s'appliquent aux principaux organes de l'OMC, comme le Conseil du commerce des marchandises (CCM). Le Président du CCM choisit ensuite les présidents des onze organes subsidiaires qui font rapport au CCM (par exemple, ceux qui s'occupent de l'agriculture, de l'accès aux marchés, des subventions, des mesures antidumping, etc.) ; le même principe s'applique aux conseils chargés des services et de la propriété intellectuelle. Les présidents des organes subsidiaires sont tous sélectionnés de manière à assurer un équilibre régional.



**Tableau 14.2.** Fréquence des présidences d'organes de l'OMC assurées par les Membres, 1995-2012

	Six principaux organes <sup>a</sup>		Tous les autres organes		Note composite
	Années	Part	Années	Part	
<b>Pays développés</b>	<b>45,0</b>	<b>41,7</b>	<b>252,0</b>	<b>43,6</b>	<b>42,6</b>
Norvège	10,0	9,3	9,5	1,6	5,5
Canada	6,0	5,6	22,5	3,9	4,7
Nouvelle-Zélande	3,0	2,8	32,5	5,6	4,2
Japon	4,0	3,7	19,0	3,3	3,5
Suisse	1,0	0,9	25,0	4,3	2,6
Australie	3,0	2,8	12,0	2,1	2,4
Hongrie	3,0	2,8	7,0	1,2	2,0
Finlande	3,0	2,8	5,0	0,9	1,9
Suède	2,0	1,9	8,5	1,5	1,7
Irlande	3,0	2,8	2,0	0,3	1,6
République tchèque	1,5	1,4	9,0	1,6	1,5
France	0,0	0,0	17,0	2,9	1,5
Belgique	1,5	1,4	5,0	0,9	1,2
Royaume-Uni	0,0	0,0	13,0	2,2	1,1
Tous les autres pays développés	4,0	3,7	65,0	11,2	7,5
<b>Pays en développement</b>	<b>63,0</b>	<b>58,3</b>	<b>326,0</b>	<b>56,4</b>	<b>57,4</b>
Hong Kong, Chine	6,0	5,6	16,0	2,8	4,2
Singapour	5,0	4,6	12,0	2,1	3,4
Nigéria	6,0	5,6	7,0	1,2	3,4
Chili	4,5	4,2	11,5	2,0	3,1
Uruguay	4,0	3,7	12,0	2,1	2,9
Colombie	4,0	3,7	10,0	1,7	2,7
Brésil	2,5	2,3	16,0	2,8	2,5
Pakistan	2,0	1,9	16,0	2,8	2,3
Kenya	4,0	3,7	2,5	0,4	2,1
Corée, République de	2,5	2,3	10,0	1,7	2,0
Malaisie	3,0	2,8	7,0	1,2	2,0
Philippines	1,0	0,9	16,0	2,8	1,8
Costa Rica	1,0	0,9	15,0	2,6	1,8
Thaïlande	1,0	0,9	14,5	2,5	1,7
Tous les autres pays en développement	16,5	15,3	160,5	27,8	21,5
<b>Total</b>	<b>108,0</b>	<b>100,0</b>	<b>578,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : Secrétariat de l'OMC.

Notes : Nombre d'années pendant lesquelles les organes ont été présidés par les représentants d'un Membre. Y compris les organes suivants : Conseil général, Organe de règlement des différends, Organe d'examen des politiques commerciales, Conseil du commerce des marchandises, Conseil du commerce des services et Conseil des ADPIC. Les données ne comprennent pas les groupes de travail de l'accèsion à l'OMC. Pour chaque année pendant laquelle un organe a été présidé par deux personnes successivement, une valeur de 0,5 a été attribuée à chacune.

Note composite = Valeur moyenne des deux parts.

Si toutes les présidences étaient attribuées au hasard et que tous les Membres avaient une charge identique, le Membre de l'OMC moyen présiderait un organe tous les quatre ans. En réalité, la participation des Membres, pris individuellement, et de leurs ambassadeurs en tant que présidents varie considérablement. À une extrémité, on trouve les nombreux Membres qui n'ont jamais présidé un seul organe de l'OMC durant les 18 premières années d'existence de l'Organisation. On en compte 73 au total, soit à peu près la moitié de l'ensemble des Membres. En plus du cas spécial de l'Union européenne, mentionné plus haut, ce groupe comprend plusieurs pays assez peuplés comme l'Angola, Cuba, la République dominicaine, l'État du Koweït, le Portugal, les Émirats arabes unis et le Viet Nam. La plupart des autres Membres n'ayant jamais présidé un organe de l'OMC sont des Membres sans représentation à Genève ou de très petits pays.<sup>12</sup> À l'autre extrémité, figure le cas unique de l'Ambassadeur du Costa Rica Ronald Saborio (voir l'appendice biographique, page 627), qui a présidé un comité tous les ans de 1998 à au moins 2013. Les dix Membres les plus actifs, pays développés et pays en développement, ont assuré à eux tous près de la moitié (48,8 %) des présidences des six principaux organes et 28,4 % des autres présidences.

La concentration des présidences parmi certains pays développés est simplement un effet de la loi des petits nombres : les présidences sont généralement réparties également entre les pays développés et les pays en développement, mais, comme en général l'Union européenne et les États-Unis ne président pas, il reste très peu de pays développés pour exercer une présidence. En conséquence, les diplomates de l'Australie, du Canada, du Japon, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande et de la Suisse ne chôment pas. Ou, comme l'a dit l'ambassadeur d'un pays développé, « c'est un pool de gênes très restreint ».<sup>13</sup> Si la présidence du Conseil général était attribuée par rotation à chacun des Membres, aucun pays ne le présiderait plus d'une fois par siècle ; pendant les 18 années écoulées entre 1995 et 2012, le Canada et la Norvège ont chacun occupé ce poste trois fois. L'Ambassadeur John Weekes (voir l'appendice biographique, page 632), du Canada est le seul Ambassadeur à avoir présidé le Conseil du GATT (1989) et le Conseil général de l'OMC (1998).

La désignation d'ambassadeurs de pays en développement comme président d'un organe de l'OMC est plus qu'une simple question d'arithmétique. Elle dépend en partie de la demande, certains Membres et certaines régions faisant campagne activement pour obtenir une présidence. L'objectif principal du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, plus connu sous le nom de GRULAC, est de faire en sorte que ses membres soient représentés de manière adéquate parmi les présidents. Mais cela dépend aussi de la capacité. Il est pratiquement impossible qu'un Membre sans représentation à Genève ou qu'un Membre ayant une mission à vocation générale dotée d'un personnel limité obtienne une présidence. Le fait que Hong Kong, Chine a présidé des organes plus souvent que tout autre membre en développement s'explique facilement si l'on considère que ce n'est pas un pays indépendant ayant une représentation distincte dans d'autres organisations internationales et que ses diplomates peuvent se consacrer exclusivement à l'OMC.<sup>14</sup> Sept des dix pays en développement suivants sur la liste avaient des missions spécialisées en 2012, généralement avec un personnel d'au moins cinq personnes. Ces Membres pouvaient se permettre de voir leur ambassadeur consacrer beaucoup de temps à une présidence ; cette fonction imposerait

une charge trop lourde à une mission dont le personnel se limite à deux ou trois personnes qui doivent couvrir l'ensemble des organisations internationales à Genève. Un autre facteur est la durée de la présence d'un pays dans le système. Les Membres ayant accédé récemment sont moins susceptibles d'avoir assumé plusieurs présidences, à la fois parce que les occasions ont été moins nombreuses, et parce qu'il leur faut du temps pour mieux comprendre comment l'Organisation fonctionne.

Qu'ils soient développés ou en développement, les pays qui président le plus de comités ne sont pas les pays les plus grands. Le Brésil, le Pakistan et le Nigéria font exception à cette règle générale, étant les sixième, septième et huitième pays Membres les plus peuplés (en comptant l'Union européenne comme un seul Membre), mais il est plus significatif que ni la Chine, ni l'Inde, ni l'Indonésie – qui sont les premier, deuxième et cinquième Membres les plus peuplés – ne figurent en tête de la liste des présidences. Ce sont au contraire des pays comme Singapour et l'Uruguay qui en ont le plus parmi les pays en développement Membres, de même que des pays comme la Norvège et le Canada parmi les pays développés. Le système dans son ensemble paraît mieux fonctionner lorsque les organes sont présidés par des ambassadeurs de pays suffisamment grands pour avoir des missions bien dotées en personnel, mais pas trop grands au point d'être parmi les *demandeurs* les plus actifs.

### *Les fonctions et les styles des présidents*

La personnalité des présidents des organes de l'OMC est-elle importante ? La réponse serait négative si l'on considérait que les présidents sont de simples facilitateurs et qu'ils jouent un rôle analogue à celui de président de la Chambre, dans un parlement du type Westminster. Ce n'est manifestement pas le cas à l'OMC qui suit la tradition établie du GATT selon laquelle le président est censé non seulement faciliter le débat, mais aussi forger un consensus et jouer un rôle actif dans l'élaboration des textes et « l'obtention d'un oui ». Un président idéal doit avoir deux caractéristiques : il doit agir au nom du système dans son ensemble, et non pour le compte de son propre pays ; et il doit concilier l'impartialité envers les Membres et la responsabilité de faire avancer les négociations en proposant des textes, en résolvant les blocages et en dégagant un consensus. À l'OMC, on attend d'un diplomate qu'il opère un compartimentage créatif en faisant passer les obligations du président envers le système avant le devoir du représentant national de promouvoir des objectifs spécifiques. Ou, pour dire les choses dans le langage de la théorie des négociations, un président est censé s'attacher à créer de la valeur pour la communauté dans son ensemble, et non à obtenir de la valeur pour son propre pays.

La conduite des négociations sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la santé publique illustre bien la distinction. Vers la fin de ces négociations en décembre 2002, l'Ambassadeur du Mexique Eduardo Pérez Motta mettait au point le texte final de ce qui allait devenir la Décision sur la mise en œuvre du paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique (voir le chapitre 10). « Les Américains étaient très préoccupés par le résultat », a-t-il indiqué plus tard, car ils craignaient que le texte n'aille à l'encontre de leur position sur certains points

essentiels. M. Pérez Motta recevait des « appels de la capitale mexicaine qui me transmettait des messages des États-Unis, j'ai répondu « Bon, je suis désolé mais ... je ne remplis pas cette fonction en tant qu'ambassadeur, donc je ne veux pas d'informations ou d'instructions à ce sujet. » Ses interlocuteurs à Mexico ont alors compris qu'il était inutile de faire pression sur lui pour qu'il adopte telle ou telle position. Cet échange entre l'ambassadeur et la capitale reposait sur une certaine interprétation de l'éthique du président. Voici comment M. Pérez Motta voit cette responsabilité :

Si vous jouez ce rôle, en tant que responsable d'un groupe de travail [à Genève], c'est à titre personnel. Vous ne représentez pas votre pays. Votre délégation représentera votre pays et vous devez l'écouter comme n'importe quelle autre délégation. Mais, parfois, ce rôle n'est pas clairement perçu ou compris par les capitales, et il faut leur dire les choses sans ambiguïté.<sup>15</sup>

Les ambassadeurs n'ont pas tous la volonté ou la capacité de faire cette distinction et, s'ils avaient été dans la position de M. Pérez Motta, nombre d'entre eux auraient peut-être interprété ces instructions comme des ordres et auraient agi en conséquence. C'est l'un des nombreux points sur lesquels la culture et les traditions politiques des États Membres diffèrent et qui peuvent dépendre fortement de la personnalité des intéressés. Idéalement, l'approche adoptée par M. Pérez Motta est ce que le système attend d'un président.

Les présidents doivent être à la fois impartiaux et efficaces. Pour être un bon médiateur, le président doit respecter les vues de tous les Membres ; il ne doit pas défendre les intérêts de son pays ou ceux d'une coalition ou faction à laquelle son pays serait associé, et il ne doit montrer aucune hostilité envers les positions ou les personnes d'autres Membres ou d'autres groupes. Mais, comme beaucoup d'autres vertus, l'impartialité peut devenir un vice si elle va trop loin. « Un président doit être à la fois ferme et flexible », selon l'Ambassadeur Julio Lacarte, « en fonction des circonstances ».<sup>16</sup> Il doit « percevoir l'esprit de la réunion, sentir quand un texte a des chances de passer et ne pas hésiter à agir en conséquence ».<sup>17</sup> Odell (2005 : 475) a classé les tactiques que les présidents peuvent adopter sur une gamme des plus passives au plus interventionnistes. « La tactique de médiation la plus passive à l'OMC », fait-il observer, « est l'observation, le diagnostic et la communication ». Plus souvent, les présidents cherchent plus activement à dégager un consensus. Un président peut même recourir à « une tactique de manipulation pour orienter le processus ou les individus dans une direction particulière » (*ibid.* : 487). Le choix dépend des circonstances et de la personne. Le rôle du président « repose largement sur la négociation », d'après l'Ambassadeur Ronald Saborio, qui explique :

il y a des moments où un président doit laisser les Membres jouer eux-mêmes un rôle très important pour que les choses viennent de la base. Quand il y a un grand intérêt pour les résultats d'une négociation, lorsque des intérêts sont exprimés, il est important de laisser les forces s'exprimer, de laisser les Membres entrer en scène. Si le président joue un rôle très actif, cela peut avoir un effet perturbateur. Mais il y a aussi des cas où les négociations piétinent et où le président doit

s'activer et proposer des choses. Cela est plus difficile et plus risqué, car non seulement le président peut se brûler les doigts, mais, pire encore, il peut faire échouer la négociation.<sup>18</sup>

Certains Membres n'apprécient pas que les présidents prennent trop d'initiatives dans l'élaboration des textes. En 2002, le Groupe de Membres partageant la même opinion a proposé des changements dans le mode de fonctionnement de l'OMC qui auraient modifié le rôle du président. Les 13 pays de ce groupe<sup>19</sup> préconisaient la « participation effective de tous les Membres aux négociations » par un processus qui « devrait engendrer la transparence et la prise de décisions fondée sur le consensus ».<sup>20</sup> Cela aurait réduit le pouvoir et la marge de manœuvre du Directeur général et des présidents des groupes de négociation en confiant la présidence du Comité des négociations commerciales à un Membre plutôt qu'au Directeur général, en faisant en sorte que ce président et tous les autres soient élus « par consensus par les ambassadeurs en poste à Genève » et en limitant le pouvoir des présidents d'élaborer des textes de négociation sous leur propre autorité. Le Groupe de Membres partageant la même opinion demandait que tous les rapports ou projets de décision « soient convenus par consensus dans l'organe de négociation concerné » et qu'au cas où il n'y aurait pas de consensus, « les vues divergentes des Membres, avec des suggestions de rechange appelant une décision, figurent dans les projets à soumettre pour décision à des organes supérieurs ».<sup>21</sup>

Qu'il soit passif ou non, un président doit commencer par obtenir des informations sur les positions des Membres et, si la question est techniquement complexe, il doit approfondir sa connaissance du sujet. Les consultations ne consistent pas seulement à recueillir les vues des Membres les plus actifs, du côté offensif comme du côté défensif ; il faut aussi sonder les Membres pour évaluer la solidité de leurs positions et pour savoir s'ils sont disposés à envisager des compromis et des arrangements. Un président doit interpréter les choses, parce que les Membres « ne laissent pas voir leur jeu », d'après M. Saborio. « Vous pouvez deviner leurs cartes et faire vos propres calculs, et vous recevez des signaux qui sont très codifiés. »<sup>22</sup>

Le moyen le plus courant est l'entretien de type « confessionnal », réunion en tête-à-tête pour passer en revue les questions et les positions. La pratique elle-même date d'avant le GATT, mais le terme de confessionnal est une invention de Julio Lacarte, l'Ambassadeur de l'Uruguay, qui a expliqué que, pendant le Cycle d'Uruguay, il invitait les « Chefs de délégation à [le] rencontrer individuellement et dans des conditions de stricte confidentialité, pour évaluer leurs objectifs réels, les détromper sur les demandes qui n'avaient aucune chance d'aboutir et préparer le terrain pour un accord acceptable par tous ».<sup>23</sup> Cela exigeait souvent de nombreuses réunions. Les participants partent toujours de leurs positions maximales, mais le président arrive parfois à les ramener à leurs positions de base. Les informations obtenues dans ce processus permettent au président non seulement de définir les questions techniques (généralement en consultation avec le Secrétariat), mais aussi de délimiter la zone d'accord possible. Cette dernière tâche dépend de l'intuition du président, ainsi que des discussions qu'il peut avoir avec d'autres présidents, avec le Directeur général, avec le personnel du Secrétariat ou avec d'autres personnes de confiance.

Le passage de la collecte d'informations à l'obtention d'un accord peut se faire progressivement. M. Pérez Motta a décrit les négociations sur les ADPIC et la santé publique comme «un processus impliquant de nombreuses discussions, pour que chaque partie comprenne quels étaient les motivations et les arguments de l'autre». Un président doit repérer «les petites ouvertures que chaque côté peut ménager, même sans en avoir conscience».

Vous devez d'abord comprendre quelles sont les possibilités de mettre sur la table un document qui, au final, doit laisser chacun assez mal à l'aise. Tout le monde doit finalement s'en aller assez mécontent, car, si un groupe est très content et l'autre pas du tout, les choses ne sont pas équilibrées. Mais si tout le monde est mécontent et vous accuse d'être à l'origine du problème, c'est que vous faites bien votre travail.<sup>24</sup>

L'Ambassadeur de l'Uruguay Guillermo Valles a été confronté à la tâche difficile de diriger les négociations sur les mesures correctives commerciales et les subventions à la pêche lorsqu'il a présidé le Groupe de négociation sur les règles dans le cadre du Cycle de Doha, de 2004 à 2010. Ces deux questions étaient complexes en soi, sur le fond et sur le plan politique. Les Membres qui étaient demandeurs sur la question des mesures correctives commerciales pouvaient fort bien adopter une position défensive sur les subventions à la pêche et inversement. Cela avait obligé M. Valles à travailler en étroite collaboration avec des experts du Secrétariat et de nombreuses missions pour recenser les positions des Membres et cartographier les options. «Ma stratégie était d'arriver à un point où les Membres reconnaîtraient qu'ils ne pouvaient pas par eux-mêmes trouver un compromis.»<sup>25</sup> La rédaction du texte du président est la tâche la plus compliquée, qui oblige le président à décider de ce qu'il faut inclure ou exclure, de ce qu'il faut mettre entre crochets et du degré de précision du projet de texte. M. Valles était parvenu à établir une série de textes qui définissaient les options, mais un président ne peut guère faire aller plus loin quand les positions des Membres sont irréconciliables. Il arrive un moment où il n'est plus possible de faire des compromis dans un même texte, mais il est possible de persuader les Membres de faire des compromis entre eux. Cela nécessite généralement une décision politique au niveau ministériel.

### ***Les présidents du Conseil général et de la Conférence ministérielle***

Deux types de présidents occupent une place particulière dans le système de l'OMC. L'un est le Président du Conseil général, le pinacle du système des comités et conseils permanents. Comme d'autres présidences importantes, celle-ci est exercée pendant un an seulement, par roulement. L'autre est le Président de la Conférence ministérielle, poste qui est toujours détenu par le Ministre du commerce du pays hôte ou, lorsque la Conférence ministérielle se tient à Genève, par le Ministre du commerce du pays dont l'Ambassadeur préside le Conseil général.<sup>26</sup>

Le processus de sélection du Président du Conseil général obéit à deux traditions. L'une est que la personne qui obtient le poste dans une année donnée est normalement celle qui a

présidé l'Organe de règlement des différends (ORD) l'année précédente. C'est le seul point sur lequel le système de l'OMC reprend le concept romain de *cursus honorum*, ou ordre des postes à suivre avant d'accéder à la fonction la plus élevée. Un ambassadeur n'a pas à exercer successivement telle ou telle présidence avant de devenir Président de l'ORD. Le résultat est que, quand les Membres choisissent le Président de l'ORD pour une année donnée, ils choisissent de fait celui qui présidera le Conseil général l'année suivante, sauf événement inattendu (comme la réaffectation de l'ambassadeur). L'autre tradition est qu'il y a un double roulement régional, qui fait que le Conseil général sera présidé une année par un pays développé et l'année suivante par un pays en développement et, ces années-là, il y a un roulement entre les trois régions en développement. Dans les années impaires entre 1995 et 2011, il y a eu trois cycles Asie-Amérique latine-Afrique, dans l'ordre suivant : Singapour-Brésil-Tanzanie – Hong Kong, Chine-Uruguay-Kenya – Malaisie-Chili-Nigéria. La séquence a repris en 2013 avec un Président du Conseil général du Pakistan. Ces mêmes années, la présidence de l'ORD a été assurée par un diplomate d'un pays développé.

La présidence du Conseil général est un poste exceptionnel qui constitue, à certains égards, une passerelle entre les Membres et le Secrétariat. C'est le seul président qui a un bureau au siège de l'OMC et qui dispose de personnel d'appui. C'est une nouveauté qui date du Directeur général, Mike Moore, qui avait pris cette disposition pour que les dirigeants de l'institution et de l'organisation puissent avoir des contacts réguliers pendant les mois critiques qui ont précédé le lancement du Cycle de Doha. M. Moore a entretenu avec le Président du Conseil général, Stuart Harbinson, une relation particulièrement étroite et constructive. « Nous étions très liés », a-t-il indiqué plus tard. « Il pouvait compter sur moi, et moi sur lui. »<sup>27</sup> Certains au Secrétariat n'ont pas apprécié ce changement, qui était contraire à l'idée qu'ils se faisaient de la division entre les branches législative et exécutive de l'institution. M. Moore n'était pas d'accord avec l'idée d'une séparation stricte. « Vous devez pouvoir aller dans le bureau de l'autre, frapper du poing sur la table et dire ce que vous avez sur le cœur »<sup>28</sup>, a-t-il expliqué.

Le rôle du Président du Conseil général varie en fonction de la personne qui occupe ce poste, de la personnalité du Directeur général et de la relation entre les deux. « Le Directeur général et le président du Conseil général doivent essayer de développer une relation de complémentarité », d'après M. Harbinson, « de manière à ce que l'un fasse ce que l'autre ne fait pas ». <sup>29</sup> L'importance du Président du Conseil général est directement proportionnelle à l'importance des questions examinées pendant son mandat. Quand les négociations sont à un stade critique, le Président du Conseil général peut jouer un rôle clé en les faisant avancer, en débloquent la situation, en suggérant des solutions et en favorisant le consensus, mais parfois, quand les négociations sont ralenties ou paralysées, sa tâche est réduite d'autant. Le Président du Conseil général est aussi un moyen de communication entre les Membres et le Secrétariat, ce qui l'amène parfois à jouer un rôle de médiateur ou à arbitrer les conflits de personnalité. Les Présidents du Conseil général ont également suggéré qu'ils devraient parler au nom de l'OMC dans les affaires extérieures, notamment quand l'OMC est représentée aux réunions du G-8 ou du G-20, mais cet honneur est réservé au Directeur général.

L'Accord sur l'OMC ne dit rien sur la question de savoir qui doit présider la Conférence ministérielle. M. Ruggiero avait espéré exercer cette fonction à la première Conférence

ministérielle en 1996, mais les Membres ont réservé cette prérogative au Ministre du commerce du pays hôte. La répartition effective des tâches entre le Président de la Conférence et le Directeur général peut toutefois être définie plus précisément, comme cela a été le cas à la Conférence ministérielle de Doha. Le Ministre Yousef Hussain Kamal a présidé les séances plénières, qui consistaient principalement en discours officiels, tandis que la négociation effective s'est déroulée dans le salon vert, sous la conduite de M. Moore. Cet arrangement a permis aux ministres de gagner « au moins cinq heures de négociation, chacun pouvant aller prononcer son discours devant la caméra, puis revenir à la table des négociations » (Moore, 2003 : 128).

Comme les présidents des organes permanents de l'OMC, le Président de la Conférence ministérielle doit donner la priorité aux besoins de l'Organisation et évite les questions intéressant son propre pays. C'est peut-être trop demander à un président qui représente l'un des principaux acteurs, comme c'était le cas à la Conférence ministérielle de Seattle en 1999. Certains Membres s'étaient inquiétés de voir que l'Ambassadrice Charlene Barshefsky ne pouvait pas faire de distinction entre la fonction de représentation et la fonction de facilitation. Cela était peut-être dû moins à une lacune personnelle qu'à une erreur dans la décision d'organiser la Conférence ministérielle dans un grand pays, et cela explique aussi pourquoi le système préfère confier l'organisation des Conférences ministérielles à des pays de taille moyenne plutôt qu'à des grandes puissances. Une autre question récurrente dans l'histoire des Conférences ministérielles, notamment celles qui ont été associées au lancement ou à la conduite du Cycle de Doha, est que le Président de la Conférence est généralement victime d'épuisement. Accueillir le monde entier est une tâche exigeante quand tout va bien et c'est encore plus difficile quand il faut éteindre les incendies, servir de médiateur entre les camps hostiles et prendre des décisions sur la manière de mener la conférence et sur sa clôture. Ce seul fait peut aider à expliquer pourquoi les Présidents des Conférences ministérielles de Seattle et de Cancún ont pris certaines décisions controversées.

## Diriger l'institution : les directeurs généraux et les directeurs généraux adjoints

Le Directeur général occupe le poste le plus en vue à l'OMC et c'est le plus éminent décideur du monde en matière de politique commerciale. Mais ce poste peut être ingrat. Comme l'a dit M. Moore, un directeur général peut très vite se rendre compte qu'il n'est « ni directeur, ni général ». <sup>30</sup> Parfois, les Membres qui attendent le plus du directeur général sont ceux qui sont les plus réticents à lui donner plus de pouvoir.

Blackhurst (2012 : 3790-91) note qu'une « discussion sur le rôle du DG peut partir du constat que les pays Membres n'ont jamais fourni au Directeur général une description de poste précise ». Ni l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce ni aucun autre document n'énoncent précisément les fonctions et les pouvoirs du directeur général. L'article VI de l'Accord dispose que les ministères « nommer[ont] le Directeur général et adopter[ont] des règles énonçant les pouvoirs, les attributions, les conditions d'emploi et la durée du mandat



du Directeur général», mais à part l'obligation faite au Directeur général de ne solliciter ni accepter « d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'OMC », l'Accord ne dit rien. Les règles auxquelles il fait allusion n'ont jamais été établies, bien que les Membres aient donné quelques indications sur le Directeur général idéal lorsqu'ils ont décrit les qualifications requises pour ce poste dans les Procédures de désignation des Directeurs généraux, de 2002. Ce document prévoit que « [d]'une manière générale, les candidats devraient avoir une grande expérience des relations internationales, y compris une expérience dans les domaines économique, commercial et/ou politique; être fermement résolu à soutenir les activités et les objectifs de l'OMC; avoir une autorité et une capacité de direction attestées; et avoir un don reconnu de la communication ».<sup>31</sup> Le statut élevé du poste ressort aussi de l'accord de siège, c'est-à-dire de l'Accord entre l'Organisation mondiale du commerce et la Confédération suisse. Cet instrument de 1995 prévoit, entre autres, le traitement que le pays hôte accorde aux personnes associées à l'OMC. Il précise que le Directeur général (article 30.1) et les autres hauts fonctionnaires (article 31.1) « bénéfici[ent] des privilèges et immunités qui sont reconnus aux agents diplomatiques conformément au droit des gens et aux usages internationaux »; mais il distingue le Directeur général en précisant qu'il « bénéficie des facilités accordées aux Chefs de mission » (article 30.2).<sup>32</sup>

Les principales fonctions du Directeur général ont été définies par la tradition et la pratique et, parfois, par tâtonnements. « [Dans] le monde réel, le Directeur général façonne son rôle », a expliqué l'Ambassadeur Julio Lacarte, « en fonction de son charisme, de ses atouts professionnels, de sa capacité d'interpréter les tendances et les intérêts des gouvernements, et de ses relations personnels avec les ambassadeurs accrédités ».<sup>33</sup> C'est un processus qui continue.

Les Directeurs généraux du GATT sont restés en poste pendant de longues périodes (voir l'annexe 2 page 635). Avant la carrière unique et relativement brève de Peter Sutherland, qui a été le dernier Directeur général du GATT (1993-1994) et le premier de l'OMC (1995), l'institution n'a eu que trois Directeurs généraux. Celui qui a occupé le poste le plus longtemps est Eric Wyndham-White (1948-1968).<sup>34</sup> Entré au Ministère britannique des affaires économiques peu après avoir obtenu son diplôme de droit en 1938, M. Wyndham-White a aussi participé à la Conférence de La Havane et, après l'échec de la création de l'OIC, il a poursuivi sa carrière au Secrétariat du GATT. Il a été suivi par Olivier Long (1968-1980) et Arthur Dunkel (1980-1993), tous deux de nationalité suisse. M. Long a été Ambassadeur de la Suisse au Royaume-Uni avant de devenir directeur général et M. Dunkel a représenté la Suisse auprès du GATT et d'autres institutions économiques de 1971 jusqu'à sa nomination. Les mandats de ces 3 Directeurs généraux du GATT ont duré au total 46 ans, période pendant laquelle le monde a vu passer 5 papes, 6 secrétaires généraux des Nations Unies, 6 chanceliers allemands, 10 présidents des États-Unis, 11 premiers ministres britanniques et 19 premiers ministres japonais. Parmi les grandes figures mondiales, seuls les rois ont connu une plus grande stabilité d'emploi que les Directeurs généraux du GATT.<sup>35</sup>

Après M. Sutherland, les mandats des directeurs généraux de l'OMC ont été beaucoup plus courts. Renato Ruggiero (1995-1999), Mike Moore (1999-2002), Supachai Panitchpakdi

(2002-2005) et Pascal Lamy (2005-2013) ont servi en moyenne moins de 5 ans chacun, contre plus de 15 ans pour chacun de leurs prédécesseurs du GATT. Les règles prévoient un mandat de quatre ans et la possibilité d'un second mandat en précisant qu'il « ne [faut] pas s'attendre à l'automatisme du renouvellement du mandat »,<sup>36</sup> mais seul M. Lamy a accompli deux mandats de suite. Ses prédécesseurs ont vu leurs mandats tronqués par des arrangements conclus lors du processus de sélection.

### *Le processus de sélection des directeurs généraux*

Une différence importante entre le GATT et l'OMC apparaît dans la façon dont se déroule le processus de sélection du Directeur général. Dans le cadre du GATT, le processus était relativement simple, rapide et peu fréquent. Mais depuis la désignation de M. Ruggiero en 1995, le processus de sélection à l'OMC s'est allongé et est devenu plus controversé, provoquant des tensions entre les grands pays développés et en développement et au sein de ces deux groupes. Les luttes qui en ont résulté ont fragilisé l'autorité d'une personnalité qui devrait être considérée comme un gestionnaire impartial, un médiateur équitable et, dans des moments particuliers, un « faiseur d'accords ».

Sans vraiment le savoir à ce moment-là, les parties contractantes qui ont choisi le dernier Directeur général du GATT ont également choisi le premier Directeur général de la nouvelle organisation qu'elles étaient sur le point de créer. La campagne pour l'élection de 1993 a débuté dès qu'il a été demandé à M. Dunkel de ne pas solliciter un nouveau mandat. Certains négociateurs ont eu le sentiment qu'il avait été remercié sans cérémonie, en partie parce que certains aspects de son projet de texte de 1991 avait irrité à la fois la Communauté européenne et les États-Unis ; d'autres ont estimé qu'il s'était trop attaché à son propre projet, ce qui l'avait empêché d'y apporter les modifications nécessaires pour parvenir à un accord. Bruxelles et Washington ont soutenu M. Sutherland pour remplacer M. Dunkel (voir le chapitre 2) et après une brève lutte avec M. Lacarte (voir l'encadré 14.2), M. Sutherland a obtenu le poste. Il l'a occupé pendant 22 mois seulement, dont à peine 4 en tant que Directeur général de l'OMC.

La première campagne pour le poste de directeur général, de la nouvelle organisation a commencé bien avant que l'OMC ne voie le jour. À la fin de 1994, il y avait des candidats, soutenus chacun par un bloc : le Président mexicain Carlos Salinas de Gortari était soutenu par les États-Unis et l'Amérique latine ; le Japon et la plupart des pays asiatiques soutenaient le Ministre du commerce de la République de Corée Kim Chulsu (voir l'appendice biographique, page 617) ; enfin, la Communauté européenne, et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique soutenaient l'ancien Ministre italien du commerce extérieur, Renato Ruggiero. Les tractations étaient bien avancées dans les dernières semaines de 1994 et elles se sont prolongées au premier trimestre de 1995. Il est difficile de savoir ce qui se serait passé si le Mexique n'avait pas sombré dans une crise économique. Cette crise, coïncidant avec un scandale qui a conduit à l'arrestation du frère de M. Salinas, a amené ce dernier à se retirer de la course au début du mois de mars. Les États-Unis ont finalement décidé, à contrecœur, de soutenir M. Ruggiero. Aux termes d'un accord entre la

### **Encadré 14.2. La campagne récurrente de l'Amérique latine pour le poste de directeur général**

Dans chaque campagne pour le poste de directeur général entre 1993 et 2013, il y a toujours eu un candidat d'Amérique latine et depuis 1994, au moins deux candidats de cette région.

Julio Lacarte a fait campagne contre Peter Sutherland pour le poste de Directeur général du GATT en 1993. Quand l'heure du vote est arrivé, M. Lacarte avait compris que M. Sutherland avait la majorité et il s'est dit « qu'il fallait respecter la tradition du GATT d'élire le Directeur général à l'unanimité et non par un vote ».<sup>99</sup> M. Lacarte a donc retiré sa candidature et a soutenu M. Sutherland après avoir négocié la nomination d'un directeur général adjoint latino-américain (voir ci-dessous).

La campagne pour la sélection du premier Directeur général de l'OMC ayant un mandat complet a lancé la tradition qui fait qu'il y a toujours au moins deux candidats latino-américains, ce qui réduit en général les chances de l'un ou de l'autre d'obtenir le poste. En 1994, les deux candidats étaient Rubens Ricupero, ancien Ambassadeur du Brésil auprès du GATT, qui était Ministre des finances, et le Président du Mexique, Carlos Salinas de Gortari. La rivalité régionale alors n'a pas duré cette fois-là et M. Ricupero s'est retiré avant que M. Salinas ne le fasse.

Il n'y avait pas de candidats latino-américains au début de la campagne de 1998-1999, même si, pendant un temps, le Ministre canadien du commerce, Sergio Marchi (voir l'appendice biographique, page 620) avait proposé le Ministre chilien des affaires étrangères, José Miguel Insulza, comme candidat de compromis. Le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales a exprimé un certain intérêt pour cette candidature mais la Maison Blanche refusa de retirer son soutien à Mike Moore. M. Insulza a finalement obtenu le poste de Secrétaire général de l'Organisation des États américains, l'emportant sur le Ministre mexicain des affaires étrangères, Luis Ernesto Derbez.

La rivalité latino-américaine s'est durcie en 2005. Cette année-là, deux des trois candidats malheureux face à Pascal Lamy, le Commissaire européen au commerce, étaient l'Uruguayen Carlos Pérez del Castillo (voir l'appendice biographique, page 624) et le Brésilien Luiz Felipe de Seixas Corrêa. Le Brésil était un chef de file du G-20 à l'époque de Cancún et, bien que les intérêts de l'Uruguay aient concordé avec la position de ce groupe sur les subventions agricoles, M. Pérez del Castillo estimait qu'il devait être impartial en tant que Président du Conseil général. Sa décision de tenir l'Uruguay à l'écart du G-20 a irrité le Ministre brésilien des affaires étrangères, Celso Amorim, et, aux yeux de certains officiels uruguayens, la décision du Brésil de présenter son propre candidat vers la fin de la campagne visait expressément à saboter la candidature de M. Pérez del Castillo.

En 2013, un nombre record de neuf candidats étaient en lice pour le poste, dont un tiers venait d'Amérique latine. Il y avait l'Ambassadeur du Brésil auprès de l'OMC Roberto Azevêdo, la Ministre costaricienne du commerce extérieur Anabel González et l'ancien Secrétaire mexicain au commerce et à l'industrie Herminio Blanco. Lors de la troisième et dernière série de consultations dans cette campagne, seuls M. Azevêdo et M. Blanco restaient en lice et c'est finalement M. Azevêdo qui l'a emporté et qui est devenu le sixième Directeur général de l'OMC.

Communauté européenne et l'administration Clinton, M. Ruggiero devait avoir un seul mandat de quatre ans et son successeur ne serait pas un Européen.

Une autre question récurrente apparue pendant la campagne de 1994-1995 concernait le *curriculum vitae* que devait avoir le Directeur général. Au temps du GATT, il était suffisant qu'un candidat soit un ambassadeur ou un autre haut fonctionnaire de rang intermédiaire ; à l'époque de l'OMC, le candidat type a été soit un ministre du commerce en exercice ou non, soit, dans quelques cas, un ancien président ou un ancien premier ministre. Ce changement a commencé avec M. Sutherland, qui, en tant que Commissaire européen à la concurrence, avait le même rang (sinon le même poste) qu'un ministre du commerce. M. Salinas a été le premier candidat à avoir été Chef de gouvernement, mais certains diplomates à Genève n'ont pas apprécié cette innovation. « Les ambassadeurs craignent que Salinas les ignore et s'adresse directement aux Chefs d'État, et qu'il ne respecte pas le processus existant », a confié l'un d'eux à un journaliste à l'époque. Définissant l'OMC comme un « organisme relativement informel », cet ambassadeur a indiqué que M. Salinas « n'aurait pas la sécurité, l'entourage et le genre de bureau auxquels il est habitué dans le palais présidentiel à Mexico ». <sup>37</sup>

La campagne suivante a débuté à la fin du mandat de M. Ruggiero en 1999. Les Membres soutenaient quatre candidatures concurrentes. Les deux principaux candidats étaient l'ancien Premier Ministre néo-zélandais Mike Moore et l'ancien Vice-Premier Ministre thaïlandais Supachai Panitchpakdi. Cette campagne a été plus idéologique, plus longue et plus âpre que la précédente, M. Moore étant associé au monde du travail et M. Supachai étant soutenu par le groupe de Membres partageant la même opinion (LMG). Les autres candidats étaient un ancien Ministre canadien du commerce, Roy MacLaren, et un émissaire du Maroc pour le commerce, Hassan Abouyoub. La Communauté européenne était divisée : alors que M. Abouyoub avait le soutien de la France et des pays africains, le Royaume-Uni avait rejoint l'Australie, le Japon, la Malaisie et le Kenya pour soutenir M. Supachai. Les États-Unis ne se sont pas prononcés dans un premier temps, <sup>38</sup> mais ont fini par apporter leur soutien à M. Moore, parce qu'il était favorable à un lien entre le commerce et le travail. Quand l'intérêt pour la candidature de M. Abouyoub a diminué, plusieurs de ses principaux partisans sont passés dans le camp de M. Moore. Le processus s'est alors trouvé dans une impasse. M. Moore avait peut-être un très léger avantage, mais cela ne pouvait être confirmé sans briser le tabou général contre un vote formel à l'OMC.

La longue campagne de cette année-là a nui à l'image de l'institution et du vainqueur et à la perspective d'un nouveau cycle à court terme. M. Ruggiero a quitté ses fonctions le 1<sup>er</sup> mai 1999 et durant les cinq mois qui ont suivi, David Hartridge a dirigé l'institution par intérim. Cette situation de vacance était à la fois « une tragédie et une farce », selon *The Economist* (1999), qui a fait remarquer que le blocage freinait « les préparatifs d'un grand sommet de l'OMC à Seattle en novembre » et augmentait « le risque d'échec à Seattle ». Le magazine s'est alors associé à la brève campagne de soutien au Ministre chilien des affaires étrangères José Miguel Insulza (voir l'encadré 14.2).

Un compromis a été trouvé grâce à une proposition que le Ministre thaïlandais des affaires étrangères Surin Pitsuwan a faite à la mi-juin à la Secrétaire d'État des États-Unis Madeleine Albright (Blustein, 2009 : 63-64). Il était proposé que M. Moore occupe le poste de 1999 à 2002, et M. Supachai de 2002 à 2005. La solution consistant en mandats de trois ans non renouvelables était digne de Salomon en termes purement mathématiques, mais d'un point de vue institutionnel, le résultat était loin d'être idéal. M. Moore a pris ses fonctions juste quelques semaines avant la Conférence ministérielle de Seattle et l'irritation causée par le processus de sélection n'a pas eu le temps de s'apaiser pendant ce bref intervalle. « Il y avait une constante tension entre la sélection du Directeur général et la préparation pour Seattle »,<sup>40</sup> s'est souvenu le Directeur général adjoint Rodriguez, les membres groupe du LMG, soulevant sans cesse des objections. Le seul avantage, d'ailleurs bien maigre, que M. Moore a retiré de cette situation est que, n'ayant pas la possibilité de briguer un second mandat, il jouissait d'une certaine liberté.

### *La sélection des directeurs généraux après 1999*

Les luttes prolongées et contre-productives des années 1994-1995 et surtout de 1998-1999, ont incité les Membres à adopter en 2002 les Procédures de désignation des directeurs généraux. Ces règles prévoient un processus plus formel qui réduit le risque d'impasse. Le processus est dirigé par le Président du Conseil général en consultation avec les Membres, avec le concours des Présidents de l'Organe de règlement des différends et de l'Organe d'examen des politiques commerciales. Les procédures demandent à ces trois facilitateurs « d'encourager et de faciliter l'instauration du consensus entre les Membres et de les aider à passer du stade initial des candidatures à une décision finale sur la désignation »,<sup>41</sup> mais elles prévoient aussi la possibilité d'un vote en cas de blocage.

Sergio Marchi, Ministre du commerce du Canada devenu Ambassadeur auprès de l'OMC en 1999, a donné la priorité à l'élaboration de ces procédures de désignation pendant son mandat de Président du Conseil général en 2002. Sachant que trois ans s'écouleraient avant qu'un nouveau processus de sélection ne soit engagé et qu'il n'y avait donc encore aucun candidat déclaré ou supposé qui pouvait être avantagé ou désavantagé par telles ou telles règles, M. Marchi a considéré que c'était le moment idéal pour engager une réforme. Il a consacré une bonne partie de son mandat à l'élaboration de nouvelles procédures tout en s'efforçant d'obtenir l'approbation des Membres. Pour cela, il a fallu surmonter plusieurs difficultés, notamment celle d'adapter les règles à la tradition de la rotation entre pays développés et pays en développement et à la tradition plus ancienne et plus ancrée encore qui veut que les Membres évitent de voter. Il a résolu le premier problème en laissant aux Membres le soin de décider lors de chaque campagne et il a contourné le second en s'en remettant à la tradition de l'ambiguïté constructive du GATT et de l'OMC.

Les procédures spécifient que le processus de désignation débute neuf mois avant l'expiration du mandat du directeur général en poste et qu'il doit durer six mois, de manière à ménager une période de transition de trois mois. Le calendrier prévoit un délai d'un mois pour la présentation des candidatures, celles-ci devant être « présentées uniquement par les Membres, et pour leurs propres ressortissants », après quoi les candidats ont trois mois pour

faire campagne pour le poste (ou comme cela est dit de manière plus diplomatique dans les procédures, « pour se faire connaître aux Membres » et « engager des entretiens sur les questions pertinentes se posant à l'Organisation »). Pendant cette période, les candidats comparaissent devant le Conseil général pour « faire un bref exposé, incluant ce qu'ils envisagent pour l'OMC, qui sera suivi d'une séance de questions et réponses ». Ils font campagne directement en rendant visite aux ambassadeurs dans leurs missions et aux ministres du commerce dans leurs capitales et en se présentant dans d'autres enceintes comme le Forum économique mondial à Davos.

Vient ensuite un processus que l'on pourrait qualifier d'élection sans vote. Les trois facilitateurs consultent tous les Membres un à un sur le mode du « confessionnal » pour évaluer leurs préférences et le niveau du soutien qu'ils accordent à chaque candidat, le but étant « d'identifier le candidat pour lequel il sera possible d'arriver à un consensus ». Le résultat de ces consultations est communiqué aux Membres à chaque étape et « le ou les candidats ayant le moins de chances de faire l'objet d'un consensus se retireront » (le nombre de retraits à chaque étape étant « déterminé en fonction du nombre initial de candidats et communiqué à l'avance »). La liste des candidats est donc réduite à chaque étape successive, les Membres cherchant un consensus sur un seul candidat. Au terme de ce processus, les facilitateurs soumettent « le nom du candidat ayant le plus de chances de faire l'objet d'un consensus et recommandera qu'il soit désigné par le Conseil général ».<sup>42</sup>

L'un des présidents qui a fait partie du jury de sélection en 2005 a décrit son expérience. Les trois facilitateurs se sont réunis dans le bureau du Président du Conseil général avec chacun des ambassadeurs auprès de l'OMC, l'un après l'autre, dans un ordre déterminé par une fiche d'inscription, et ils ont demandé à chacun ses préférences pour le poste. Certains ambassadeurs ont exprimé leurs vues de manière très directe, soit en mettant en avant le candidat qu'ils soutenaient, soit en présentant une liste hiérarchisée, tandis que d'autres parlaient avec des circonlocutions diplomatiques, obligeant les trois présidents à conférer entre eux pour déterminer ce qui leur avait été réellement dit. Les facilitateurs ont ensuite analysé les informations reçues afin de déterminer le niveau du soutien accordé à chaque candidat. Cette estimation du niveau du soutien n'était pas à une simple addition des voix, mais c'était une évaluation qualitative qui tenait compte de « la répartition des préférences entre les régions géographiques et entre les catégories de Membres généralement reconnues dans les dispositions de l'OMC : à savoir [pays les moins avancés], pays en développement et pays développés ».<sup>43</sup> Après avoir entendu tous leurs pairs, les membres de la troïka devaient déterminer quel candidat avait le moins de soutien et devaient le contacter pour lui suggérer de façon implicite ou (si nécessaire) explicite de se retirer, puis ils devaient recommencer avec la liste réduite. Comme il y avait quatre candidats en 2005, les facilitateurs ont dû recommencer le processus trois fois avec l'ensemble des Membres.

Cette méthode est une version plus formelle de l'approche adoptée lors de la toute première campagne pour le poste de directeur général. Dans le processus de 1994-1995, c'est le Président des Parties Contractantes du GATT, András Szepesi (Hongrie), qui a dû sonder les autres délégations. La première différence est l'élargissement du jury qui est passé de un à

trois Membres éliminant la crainte qu'une personne seule puisse mal interpréter, ou mal représenter les positions effectives des Membres (comme certains l'avaient prétendu lors de la campagne de 1999). En 1994-1995, on espérait que les deux candidats ayant le moins de soutien se retireraient gracieusement dès que M. Szepesi estimerait qu'un candidat se détachait nettement. Mais ce premier processus de sélection a duré plusieurs mois de plus que ce qui était souhaitable, la phase la plus intense durant à peu près cinq mois. Les choses n'ont fait qu'empirer lors de la campagne suivante et si ce processus était resté le seul moyen de désigner un directeur général, cela aurait pu se reproduire. La deuxième innovation très importante dans les procédures était qu'elles prévoyaient un plan B permettant aux Membres de recourir à un vote en l'absence de candidat de consensus. Si « le Conseil général n'a pas pu prendre une décision par consensus dans le délai prévu [...], les Membres devraient envisager la possibilité de procéder à un vote en dernier recours suivant une procédure qui sera déterminée à ce moment-là ». <sup>44</sup> C'est là que se manifeste l'ambiguïté constructive de M. Marchi, qui ne précise pas si le vote se fera à la majorité simple ou à la majorité qualifiée, si chaque Membre disposera d'une voix ou s'il s'agira d'un vote pondéré, entre autres options.

Les procédures ont été testées pour la première fois en 2005, lorsque quatre candidats se sont présentés pour le poste. Cette campagne s'est déroulée plus harmonieusement que les deux précédentes et était terminée le 26 mai. Aucun vote n'a été nécessaire. Cela a laissé au Directeur général élu, Pascal Lamy, un délai de trois mois pour préparer une transition tout aussi harmonieuse avant son entrée en fonction, et pour choisir ses directeurs généraux adjoints. M. Lamy a brigué un second mandat en 2009, sans opposition. Lorsque la campagne pour son successeur a commencé à la fin 2012, il y avait un nombre record de neuf candidats, dont trois Latino-Américains, deux Africains et des candidats d'Indonésie, de Jordanie, de République de Corée et de Nouvelle-Zélande. Comme il aurait été difficile de procéder aux huit séries successives de consultations avec l'ensemble des Membres, les trois facilitateurs ont décidé cette fois d'éliminer quatre candidats dans la première série de consultations et trois autres dans la deuxième série, limitant ainsi le processus à trois séries de consultations. <sup>45</sup>

### *Les styles de leadership des directeurs généraux*

Chaque Directeur général a une approche unique de la définition de son rôle et du style qu'il adoptera pour poursuivre ses objectifs. Pour simplifier, on peut distinguer quatre approches générales : le leadership par la confiance, la manière forte, la persuasion douce et le développement institutionnel. La plupart des Directeurs généraux ont plus ou moins combiné ces quatre styles de leadership, mais chacun peut être associé principalement à un Directeur général en particulier. Ces styles sont décrits ci-après par ordre chronologique.

Le leadership par la confiance a été pratiqué plus à l'époque du GATT qu'à l'époque de l'OMC et il est bien adapté à un système plus petit et plus homogène. Eric Wyndham-White a probablement été le principal praticien du leadership fondé sur la confiance que la communauté accorde au Directeur général. Ce style est illustré par un incident rapporté par M. Lacarte, montrant comment M. Wyndham-White a réglé « une très grosse dispute » entre les parties contractantes :

Personne n'était d'accord sur cette question particulière, les avis divergeaient fortement et une nouvelle réunion a été convoquée pour essayer de trouver une solution. Au début de la réunion, Wyndham-White a déclaré en tapotant sa poche : « J'ai la solution ici. » Tout le monde s'est écrié : « Alors, donnez-la nous. » Il a répondu : « Je vous la donne si vous dites d'avance que vous l'accepterez. » Tout le monde sans exception a accepté sa condition. Il a sorti de sa poche un morceau de papier, a lu ce qui y était écrit et le problème a été réglé (Lacarte, 2011 : 15).

Cette approche du leadership dépend autant de la volonté de la communauté d'être dirigée de cette façon que de la capacité du Directeur général de la faire. Dans les dernières années du GATT, cette volonté résultait, dans une large mesure, de la façon dont l'Ambassadeur de la CE Paul Tran (voir l'appendice biographique, page 631), faisait respecter les règles. M. Tran s'est fait une réputation en enseignant les « dix commandements » (voir l'encadré 14.3) à tous les nouveaux ambassadeurs. La teneur exacte de ces commandements a varié quelque peu au fil du temps, mais ils comportaient une constante, l'injonction d'honorer le Directeur général. C'est une coutume qui n'a pas toujours été respectée dans les années qui ont suivi le départ de M. Sutherland de l'OMC en 1995 et la retraite de M. Tran en 1994.

### **Encadré 14.3. Les « dix commandements » du GATT et de l'OMC**

Paul Trân Van-Thanh, que ses collègues appelaient aussi Paul Tran, a été l'Ambassadeur de la Communauté européenne auprès du GATT de 1979 à 1994. Il est connu pour avoir enseigné à tous les nouveaux ambassadeurs auprès du GATT ce qu'il avait appelé les « dix commandements ». Dans son discours d'adieu le 26 janvier 1994, il a actualisé ces commandements pour les adapter à la nouvelle organisation qu'il avait contribué à créer.

1. Tu ne feras rien qui mette en péril le Seigneur GATT/OMC, qui n'a pas d'égal et sans qui il n'y a pas de salut.
2. Tu ne feras pas de discrimination et tu ne créeras des zones de libre-échange et des unions douanières que dans le strict respect des lois du Seigneur GATT/OMC.
3. Tu transformeras en droits de douane tes barrières commerciales, tu consolideras ces droits et les réduiras progressivement, jusqu'à ce qu'il n'en reste plus.
4. Tu garantiras des conditions de concurrence loyales sur ton marché intérieur comme sur le marché mondial.
5. Tu administreras tes politiques commerciales de manière transparente, en pleine lumière.
6. Tu accorderas un traitement spécial et différencié aux pays en développement aussi longtemps qu'ils seront ainsi.
7. Tu t'efforceras d'élargir le domaine du Seigneur GATT/OMC, jusqu'à ce qu'il englobe même les relations entre le commerce et l'environnement.
8. Tu seras tolérant et loyal envers les autres en toute circonstance, même dans les négociations.
9. Tu ne feras rien pour politiser le travail de l'Organisation car, pour qu'elle puisse vivre et s'épanouir, elle ne doit pas suivre les traces de l'ONU.
10. Tu ne manqueras pas de respect au Directeur général car tu dois honorer ton berger comme tu honores le Président du Conseil général et la myriade de fonctionnaires de l'Organisation.



Au début des années 1990, la communauté du GATT était encore disposée à s'en remettre dans une certaine mesure, au Directeur général pour sortir d'une impasse, comme l'a montré l'évolution du projet Dunkel en accord final. Mais on ne peut pas imaginer que les parties ont approuvé quelque chose d'une telle ampleur sans l'avoir vu. Même quand elles ont pris le projet de M. Dunkel de 1991 comme nouveau point de départ, il a fallu encore trois années de négociations pour transformer ce texte en un accord final. Les acteurs clés ont décidé, pendant ces négociations, qu'ils avaient besoin de sang neuf au poste de Directeur général. La communauté du commerce continue de faire confiance au Directeur général dans le cadre de l'OMC, comme l'a montré le fait que les principaux Membres étaient prêts à utiliser le « projet Lamy » de la mi-2008 comme le point de départ de ce qui aurait pu être la phase finale du Cycle de Doha (voir le chapitre 12). Ces négociations ont finalement échoué, mais cet échec peut être attribué plus à l'incapacité fondamentale des Membres de surmonter leurs divergences qu'à des lacunes dans le projet de texte lui-même. Ce qui compte le plus pour notre propos c'est que les acteurs clés étaient encore disposés à laisser au Directeur général le soin de proposer une solution.

M. Sutherland, qui a repris le Cycle d'Uruguay là où le projet Dunkel l'avait laissé, a adopté une approche totalement différente du leadership, que les diplomates de l'époque décrivent de façon imagée comme la méthode du poing sur la table ou de la chaussure à clous. Cette approche a déjà été décrite au chapitre 2 et un autre exemple du « style Sutherland » est donné dans la section suivante. M. Sutherland n'a pas été le dernier Directeur général à adopter une approche très ferme de son travail, mais quand ses successeurs ont tenté de bousculer les Membres, ceux-ci ne se sont pas toujours laissés faire. M. Lamy, par exemple, a reconnu que de nombreux Membres de l'OMC estimaient qu'il avait été « trop direct, trop agressif, trop volontaire » et qu'il fallait « un Directeur général plus subtil ». <sup>46</sup>

Si le style de M. Sutherland est à l'une des extrémités du spectre allant de la passivité à l'activisme, celui du Directeur général Supachai Panitchpakdi est à l'autre extrémité. « Quand on me critiquait pour ce que j'avais fait », se souvient M. Supachai, « on me disait « Vous ne frappez pas du poing sur la table » ». Pour lui, c'était « une façon de négocier très barbare ». Le rôle d'un directeur général est défini non seulement par ce que les Membres attendent de lui, mais aussi par ce que le directeur général attend des Membres. Or, les traditions culturelles de M. Supachai et sa formation universitaire avaient instillé en lui la croyance en l'harmonie des intérêts des Membres. Il estimait que son rôle était de les d'encourager à agir dans leur intérêt commun afin d'ouvrir les marchés. Au lieu de frapper du poing sur la table, il préférerait –

préparer la négociation le mieux possible, dialoguer avec les gens, les inciter à dialoguer entre eux, aller au fond des choses pour voir ce qu'ils voulaient réellement et ensuite préparer un texte qui peut vraiment les satisfaire, sans se dire « Je cède ceci » ou « Je prends cela ». <sup>47</sup>

Il ne pouvait se faire à l'idée que les ambassadeurs se souciaient peut-être seulement des intérêts de leurs pays. M. Supachai considérait les négociations comme un « exercice collectif » dans lequel « nous nous efforçons tous de créer quelque chose pour le monde »,

rejetant l'idée que les pays pouvaient avoir des intérêts offensifs et défensifs.<sup>48</sup> Cela faisait de lui, en quelque sorte, un herbivore dans un monde dominé par les carnivores.

Alors que M. Sutherland a investi le Directeur général d'un grand pouvoir et que M. Supachai a laissé l'initiative à l'Organisation et à ses Membres, une autre approche consistait à s'appuyer sur l'institution et sur les compétences du Secrétariat. M. Lamy, qui a vécu dans un système où les États européens confiaient de plus en plus de pouvoir à une série d'institutions régionales, voyait naturellement dans l'Union européenne un modèle pour une institution mondiale comme l'OMC. Il voyait aussi que les membres d'autres organisations internationales, laissaient une plus grande latitude à leur secrétariat. Ces institutions s'appuyaient moins sur les initiatives des membres et davantage sur des experts impartiaux pour trouver des solutions et rédiger des textes. Selon lui, « le rôle du Directeur général est de renforcer la partie stable du système, c'est-à-dire l'institution ».<sup>49</sup> Lorsque M. Lamy a pris ses fonctions, il a constaté que trois aspects du processus de prise de décisions à l'OMC entravaient la fonction législative, à savoir l'engagement unique, la règle du consensus et le processus de négociation ascendant (c'est-à-dire piloté par les Membres), mais il a conclu que le troisième élément était le plus problématique. Il s'est donc attaché à renforcer la capacité et le rôle de l'institution, espérant réformer le processus en réduisant l'importance de l'Organisation pilotée par les Membres et en développant la capacité de l'institution de piloter les Membres.

Le style de leadership de M. Lamy accordait donc une priorité élevée au renforcement des capacités de l'institution et, à travers l'institution, des capacités de ses membres. L'institution a des tâches importantes à accomplir même quand l'Organisation n'est pas engagée dans des négociations, tâches qui vont de l'administration des accords existants au règlement des différends concernant leur interprétation et leur application. Le renforcement du pouvoir de l'institution est apparu clairement lors de la crise financière de 2009, quand l'OMC a adopté un programme de surveillance, qui a renforcé la capacité de l'institution de faire respecter la lettre, et l'esprit des accords en encourageant la pression des pairs et en décourageant les retours en arrière (voir le chapitre 8). M. Lamy a également insisté sur la nécessité de réunir tout le Secrétariat sous un même toit et, comme on le verra plus loin, il a abandonné le projet d'un second bâtiment en faveur de l'extension du siège actuel de l'OMC. Il a pris d'autres initiatives qui ont renforcé la capacité de l'institution d'effectuer des recherches et de les diffuser et de mettre des données et des analyses à la disposition non seulement des Membres, mais aussi de la société civile. L'attention qu'il a portée au budget de l'OMC et au problème des arriérés de contribution s'inscrit aussi dans ce schéma. Ayant débuté sa carrière dans la fonction public en tant qu'inspecteur des impôts, M. Lamy a pris l'initiative de demander à des ministres, et même à des présidents et des premiers ministres de s'assurer que les montants dus soient payés. Comme on le verra plus loin dans ce chapitre, cette démarche a permis de réduire les arriérés et de stabiliser l'assise financière de l'institution. M. Lamy a aussi réformé le processus budgétaire pour que les ressources soient allouées sur la base des fonctions. Ces mesures n'ont certes pas transformé l'Organisation pilotée par ses Membres en une institution ayant à la fois la capacité et le mandat nécessaires pour diriger les débats, mais elles ont fait avancer l'OMC dans cette direction.

### *Les différents niveaux d'interaction entre les directeurs généraux et les Membres*

Tous les directeurs généraux traitent directement avec les Membres, mais pas nécessairement de la même façon ni au même niveau. Au temps du GATT, cela se faisait presque exclusivement par l'intermédiaire des ambassadeurs. Les ministres étaient si rarement impliqués dans les négociations et la prise de décisions que, l'un des principaux objectifs des négociations du Cycle d'Uruguay sur le fonctionnement du système du GATT (voir le chapitre 2) a été d'encourager leur participation accrue. Quand il a été nommé Ambassadeur du Canada auprès du GATT, John Weekes a rencontré M. Dunkel pour lui présenter ses lettres de créances et, à cette occasion, le Directeur général lui a dit que « ses relations avec les parties contractantes avaient lieu principalement par l'intermédiaire des Représentants permanents à Genève car c'étaient les personnes nommées par leur gouvernement pour travailler en permanence sur les questions liées au GATT », se souvient M. Weekes. « En deuxième lieu, il avait des relations distinctes avec les hauts fonctionnaires dans les capitales et, en troisième lieu, avec les personnes au niveau politique ».<sup>50</sup> Bien que M. Dunkel ait été disposé à travailler à ces trois niveaux, il était plus à l'aise dans ses contacts avec les ambassadeurs et communiquait rarement avec les Chefs de gouvernement.

Par rapport à leurs prédécesseurs du GATT, les Directeurs généraux de l'OMC hésitent moins à court-circuiter les chefs des missions diplomatiques à Genève pour s'adresser directement aux ministres et, occasionnellement, aux plus hauts placés. C'est une pratique qui date du mandat de M. Sutherland, mais qui s'est poursuivie, à des degrés divers, avec chacun de ses successeurs. Dès son premier jour en fonction, M. Sutherland a rencontré le Premier Ministre britannique John Major, et il n'a pas tardé à rencontrer tous les dirigeants du G-7, à l'exception du Président des États-Unis Bill Clinton. L'objectif n'était pas de négocier directement avec ces chefs de gouvernement ou de leur demander de modifier les instructions qu'ils donnaient à leurs négociateurs, mais c'était plutôt de les sensibiliser et d'établir des lignes de communication que M. Sutherland pourrait activer – ou menacer d'activer – ultérieurement en traitant avec les ambassadeurs. En général, il veillait à ce que les ambassadeurs soient présents lorsqu'il rencontrait un président ou un premier ministre et, dans les cas où (à la demande de ces derniers), l'Ambassadeur n'assistait pas à la réunion, le Directeur général veillait à ce qu'il soit informé de ce qui en ressortait. Mais, quand cela était tactiquement nécessaire M. Sutherland n'hésitait pas à traiter les ambassadeurs plus rudement.

Un événement survenu à la fin du Cycle d'Uruguay illustre bien l'approche adoptée par M. Sutherland. L'Ambassadeur du Japon Minoru Endo l'avait contacté pour lui faire savoir qu'il ne pouvait accepter le texte sur l'antidumping qui avait été approuvé la nuit précédente dans le salon vert. M. Endo avait approuvé le texte avec l'aval de l'un des ministres japonais concernés, mais, à présent, un autre ministre soulevait des objections. M. Sutherland a alors décidé de jouer la carte de la capitale en demandant à l'Ambassadeur de lui donner le numéro de téléphone du Premier Ministre. L'Ambassadeur a répondu qu'il n'avait pas ce numéro, « alors je suis resté perplexe quelques secondes », se souvint plus tard M. Sutherland. La manœuvre ayant échoué, il s'est rabattu sur une carte genevoise. « Savez-vous ce que je vais faire maintenant ? », a-t-il demandé à l'Ambassadeur :

Je vais aller devant le Comité des négociations commerciales et je vais lui dire que la nuit dernière, à trois heures du matin, nous avons approuvé le texte sur l'antidumping. Et je vais demander « Est-ce que quelqu'un lève la main pour faire objection ? » Et si quelqu'un lève la main et fait objection, je vais dire « Voilà, c'en est fait, nous ne pouvons pas conclure le cycle. »

M. Sutherland a fait ce qu'il avait dit, sans savoir comment réagirait l'Ambassadeur. « Je l'ai regardé droit dans les yeux, et il n'a pas bronché. » Bang ! Le marteau de M. Sutherland avait retenti. « Nous tenions notre accord » et le cycle était terminé.<sup>51</sup>

Traiter avec les ambassadeurs tout en conservant le pouvoir de les court-circuiter est « un difficile exercice d'équilibre », fait observer Blackhurst (2012 : 3856), « que certains Directeur généraux ont mieux maîtrisé que d'autres ». Les ambassadeurs peuvent s'opposer à cette tactique de deux façons, en protestant contre cette forme de pression et en faisant valoir que les ministres n'ont ni le temps ni l'expertise nécessaire pour résoudre certains problèmes délicats. « Les négociations ont plus de chances d'aboutir si l'on ne soumet aux ministres que des questions simples », explique l'Ambassadeur chilien Mario Matus. « Il faut leur donner des choix binaires. »<sup>52</sup> Le Néo-Zélandais Tim Groser, qui a été Ambassadeur auprès de l'OMC puis Ministre du commerce, reconnaît qu'il faut calibrer les décisions de manière appropriée. Selon lui, il est absurde que des négociateurs très expérimentés déclarent « nous avons besoin d'orientations politiques de la part de nos ministres », et puis, quand « les ministres arrivent, ils lisent un discours qui a été écrit pour eux précisément par les personnes qui réclament des orientations politiques ». M. Groser a présidé une fois une réunion avec les ministres du commerce et de l'agriculture des cinq plus grands Membres, à qui « il était demandé de définir une formule pour convertir les droits de douane non *ad valorem* en équivalents *ad valorem* ». Se demandant s'ils « avaient au moins compris la question, sans même parler de connaître la réponse », M. Groser explique qu'il faut donner aux ministres une base pour prendre des décisions sur les questions qui leur sont soumises. « Il faut leur expliquer le choix politique, le jugement, le compromis qu'ils sont en train de faire et s'ils ne voient pas cela, ils ne peuvent pas prendre de décision. »<sup>53</sup> Le Directeur général est le seul décideur qui doit pouvoir travailler à la fois au niveau technique et au niveau politique.

### ***Les Directeurs généraux adjoints et les Chefs de cabinet***

La tâche principale des Directeurs généraux adjoints est d'assister le Directeur général dans toutes les fonctions qui peuvent leur être confiées, y compris celle de conseillers ou de médiateurs, et d'aider le Directeur général à comprendre les intérêts et les sensibilités des régions et des pays d'où ils viennent (voir l'annexe 2, page 635). Ils administrent les domaines qui relèvent de leur responsabilité, assignés par le Directeur général, et ils exercent leur autorité sur les Directeurs des divisions qui s'occupent de leurs domaines respectifs. Dans l'administration de M. Lamy, par exemple, un Directeur général adjoint s'est vu confier la responsabilité des divisions en charge des accessions, de la recherche économique et des statistiques, des affaires juridiques et des règles ; un autre des divisions en charge du

développement, de la coopération technique et de l'examen des politiques commerciales ; un autre encore des divisions de l'agriculture et des produits de base, du commerce et de l'environnement et des services ; et un des divisions en charge de l'accès aux marchés, des solutions en technologies de l'information, de la propriété intellectuelle, de l'administration et des services généraux, et des services linguistiques, de la documentation et de la gestion de l'information.<sup>54</sup> Outre ces fonctions hiérarchiques, les Directeurs généraux adjoints prennent les commandes dans les domaines dans lesquels ils ont des compétences particulières. Par exemple, dans l'administration Lamy, la Directrice générale adjointe Valentine Sendanyoye Rugwabiza a promu l'Aide pour le commerce (voir le chapitre 5), et le Directeur général adjoint Alejandro Jara a dirigé le processus de réforme du système de règlement des différends, dit processus Jara (voir le chapitre 7). Dans la même administration, le Directeur général adjoint Harsha Vardhana Singh (voir l'appendice biographique, page 629) a assumé en grande partie la responsabilité de traiter avec les autres organisations internationales et d'assurer la cohérence dans le domaine de la sécurité alimentaire (voir le chapitre 5), tandis que le Directeur général adjoint Rufus Yerxa a dirigé le projet de rénovation et d'extension du bâtiment du siège de l'OMC (voir ci-dessous).

L'augmentation du nombre de directeurs généraux adjoints a été une tendance assez constante au GATT comme à l'OMC. Alors qu'il n'y avait qu'un poste de directeur général adjoint entre 1947 et 1967,<sup>55</sup> poste qui est d'ailleurs resté vacant entre la fin du Kennedy Round et le début du Tokyo Round, il y a eu deux postes entre 1973 et 1993. M. Sutherland en a créé un troisième pendant son mandat de transition du GATT à l'OMC, et M. Ruggiero en a ajouté un quatrième. Le nombre croissant de directeurs généraux adjoints est déroutant pour certains anciens qui voient d'un mauvais œil la prolifération des postes et la notion de représentation régionale. Les traditionalistes préfèrent voir dans le Directeur général adjoint un fonctionnaire très qualifié dont l'affiliation à un pays ou à une région ne serait due qu'au hasard de la naissance et qui place les besoins de l'institution avant toute autre considération.

Comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, ces postes sont généralement occupés par des ressortissants de grands pays. Depuis l'époque du GATT, la tradition veut que l'un des directeurs généraux adjoints soit un citoyen des américains, et il y en a eu six à ce poste au GATT ou à l'OMC jusqu'à la fin de 2012.<sup>56</sup> L'Inde a donné au GATT et à l'OMC trois Directeurs généraux adjoints.<sup>57</sup> Dans la seconde moitié de la période du GATT, un directeur général adjoint (généralement celui des États-Unis) s'occupait des questions administratives et l'autre des négociations. La plupart des mandats des directeurs généraux adjoints ont coïncidé avec à ceux du Directeur général qui les avait nommés, mais ce n'est pas une règle gravée dans le marbre. Madan Mathur (Inde) est resté en poste de 1973 à 1991 sous les administrations Long et Dunkel ; M. Ruggiero a gardé les trois Directeurs généraux adjoints choisis par M. Sutherland et M. Yerxa (États-Unis) a servi à la fois dans l'administration Supachai et dans l'administration Lamy. M. Yerxa détient le record de longévité à l'OMC, ayant servi pendant 11 ans, mais il est loin du record de 18 ans de M. Mathur. Paradoxalement, le mandat le plus court a été celui de M. Lacarte (1947-1948), alors que sa longévité à la tête de la communauté du commerce ne sera sans doute jamais égalée.

M. Lacarte est à l'origine du retour à la tradition d'un «siège latin» parmi les directeurs généraux adjoints. Cela remonte à la campagne de 1993 dans laquelle il était en lice avec M. Sutherland pour succéder à M. Dunkel. M. Lacarte raconte que, quand il a décidé de se retirer de la course –

J'ai parlé à l'Ambassadeur suisse William Rossier [voir l'appendice biographique, page 626], qui dirigeait la campagne de Peter, et je lui ai dit que je me retirerais s'il était convenu qu'il y aurait un nouveau poste de Directeur général adjoint pour l'Amérique latine. William a cru que je voulais ce nouveau poste pour moi alors je lui ai dit que j'étais candidat au poste de Directeur général, pas à un poste de Directeur général adjoint, et que l'Ambassadeur du Mexique M. Seade serait un bon candidat. Après quelques minutes, William est revenu avec l'accord de son groupe et nous avons tous voté pour Peter Sutherland.<sup>58</sup>

Depuis lors, l'un des directeurs généraux adjoints vient toujours d'un pays d'Amérique latine, et ce poste a été occupé par des diplomates du Brésil, du Chili, du Mexique et de l'État bolivarien du Venezuela. Le poste de directeur général et les autres postes de directeur général adjoint ont suivi un schéma géographique assez prévisible dans chaque administration depuis celle de M. Ruggiero, avec un Directeur général adjoint des États-Unis, un d'un pays européen (France, Irlande et Italie) et au moins un d'un pays en développement (Burkina Faso, Inde, Kenya, République de Corée, Rwanda et Thaïlande). La seule exception à cette répartition régionale est M. Moore, qui est originaire de Nouvelle-Zélande.

Le processus de sélection des directeurs généraux adjoints de l'OMC est identique à la tradition du GATT sur un point – la décision finale revient au directeur général – mais il a aussi subi d'importantes modifications. Alors que naguère les candidats faisaient campagne pour le poste ou, comme le montre l'anecdote ci-dessus, faisaient du marchandage, aujourd'hui, ils passent des entretiens d'embauche. Ce changement peut être illustré par le cas des deux hommes qui ont occupé le «siège latin», Miguel Rodriguez Mendoza, qui a occupé le poste pendant l'administration Moore, n'était pas réellement le candidat de son pays. La République bolivarienne du Venezuela avait alors connu un changement de gouvernement et sa constitution allait encore être modifiée; M. Rodriguez – qui avait négocié l'accession du pays au GATT – était perçu à Caracas comme trop proche de l'ancien gouvernement. C'était néanmoins le candidat préféré des capitales latino-américaines autres que Caracas et La Havane, et il avait le soutien de Washington (qui avait auparavant soutenu la candidature de M. Moore). En fin de compte, le gouvernement vénézuélien a cédé et a soutenu la candidature de M. Rodriguez. Lorsqu'il a été invité à rencontrer M. Moore, l'entretien d'embauche s'est limité à une question: «Quand pouvez-vous commencer?» Et, quelques minutes plus tard, le nouveau directeur général adjoint présidait un comité chargé de préparer la toute proche Conférence ministérielle de Seattle.

La nouvelle administration Lamy avait complètement changé le processus quand Alejandro Jara a obtenu le «siège latin». Pendant la période où il était le Directeur général désigné, M. Lamy a annoncé que les quatre postes de directeur général adjoint seraient attribués

suivant un processus de candidature ouvert, invitant les candidats à faire connaître leurs noms au Directeur de la Division des ressources humaines de l'OMC avant le 10 juillet 2005. Bien qu'il soit un diplomate expérimenté ayant de nombreuses relations, M. Jara, qui était alors Ambassadeur du Chili, n'a eu vent du processus que lorsqu'une amie de la famille lui a dit avoir vu l'annonce sur le site Web de l'OMC. L'annonce précisait que la sélection « tiendrait compte de la nécessité de garantir un équilibre adéquat en termes de genre et de répartition géographique », <sup>59</sup> ce qui signifiait qu'un siège serait probablement réservé à l'Amérique latine. M. Jara était l'un des candidats latino-américains qui ont eu un entretien pour le poste ; les autres étaient Elbio Rosseli de l'Uruguay (qui était alors Ambassadeur en Belgique et au Luxembourg) et Esperanza Durán du Mexique (alors Directrice exécutive de l'Agence de coopération et d'information pour le commerce international). Le 29 juillet, M. Lamy a annoncé qu'il avait sélectionné M. Jara et les trois autres directeurs généraux adjoints ce qu'il leur a laissé deux mois pleins pour préparer la transition avant le début de leur mandat le 1<sup>er</sup> octobre.

La modification du processus de désignation des directeurs généraux adjoints a eu pour effet de renforcer l'indépendance du Directeur général vis-à-vis des Membres. L'augmentation du nombre de directeurs généraux adjoints, et leurs liens plus étroits avec leur région ont amené certains pouvaient s'ils avaient plus de loyauté envers l'institution (incarnée par le Directeur général) ou envers les Membres et les régions qui avaient soutenu leur candidature. Cette question semble moins pertinente lorsque la sélection est dissociée de toute campagne et de tout marchandage et relève plus clairement du Directeur général.

Un autre changement que M. Lamy a apporté à la machine administrative de l'OMC a consisté en la transformation du poste de *Chef de Cabinet*. À l'époque du GATT, le Chef de Cabinet était essentiellement un rédacteur de discours et un facilitateur, qui jouait plus un rôle de secrétaire privé qu'un rôle d'administrateur, de décideur ou de négociateur. Le poste était généralement confié à un fonctionnaire expérimenté du Secrétariat, qui avait déjà été ou serait bientôt directeur d'une division. Cette description s'applique aussi à certaines personnes ayant occupé ce poste à l'OMC, comme Evan Rogerson (dans l'administration Ruggiero ; voir l'appendice biographique, page 626), ainsi que Patrick Low et Patrick Rata (tous les deux dans l'administration Moore ; voir l'appendice biographique, pages 625 et 619). Toutefois, depuis la fin du Cycle d'Uruguay, la description du poste et les qualifications requises sont devenues plus élastiques et ont été redéfinies par les directeurs généraux successifs et leurs *Chefs de cabinet*.

M. Sutherland a imposé un style nouveau en amenant avec lui Richard O'Toole, qui est devenu son Chef de Cabinet. M. O'Toole, qui avait également le titre de Sous-Directeur général, a joué un rôle essentiel dans la campagne de M. Sutherland pour conclure le Cycle d'Uruguay et assurer l'adoption de ses résultats. Comme M. Sutherland, il ne venait pas de la communauté du commerce international et il a quitté l'OMC une fois le travail accompli. Deux autres Chefs de cabinet sortaient du moule habituel. L'un est Stuart Harbinson, qui est passé latéralement du poste de Représentant permanent<sup>60</sup> pour Hong Kong, Chine à celui de Chef de Cabinet. Il avait une solide expérience, ayant présidé de nombreux organes de l'OMC avant de devenir Président du Conseil général à un moment crucial en 2001. Tout en exerçant la fonction de

Chef de Cabinet du Directeur général Supachai (2002-2005), M. Harbinson a continué à présider les négociations sur l'agriculture, ce qui a suscité quelques controverses. Cela le mettait dans une position unique puisqu'il était, avec le Directeur général (qui préside habituellement le Comité des négociations commerciales), l'un des deux seuls présidents à l'OMC qui ne représentaient pas un Membre. M. Harbinson est resté conseiller spécial de M. Lamy de 2005 à 2007. Arancha González, qui a occupé ce poste pendant toute la durée de l'administration Lamy, s'écartait aussi du profil habituel d'un *Chef de Cabinet*. Comme M. O'Toole, elle est arrivée à l'OMC avec son patron, mais elle avait déjà une expérience des négociations commerciales. Elle avait participé à plusieurs négociations de la CE dès 1996 et elle était conseillère de M. Lamy lorsqu'il était Commissaire européen au commerce (2002-2004). Mme González a imposé son propre style, et le Directeur général lui a conféré beaucoup plus de pouvoir que n'en avaient eu la plupart de ses prédécesseurs.

### *Le Secrétariat*

Parlant du Secrétariat de l'OMC, Steger et Shpilkovskaya (2009: 145) ont dit que c'était « sans doute le Secrétariat le plus léger parmi les organisations internationales ». Avec 677 fonctionnaires en 2012, le Secrétariat de l'OMC représentait moins du tiers de la taille de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) ou du Fonds monétaire international (FMI), presque un cinquième de celle de l'Organisation internationale du travail (OIT) et

Le Secrétariat de l'OMC est cependant plus grand que la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui emploie 420 personnes.<sup>61</sup> Les Membres sont unanimes à louer la compétence et le savoir-faire des fonctionnaires du Secrétariat. Il y a bien longtemps que les Membres ont cessé de dire en plaisantant que le Secrétariat devrait avoir pour seules fonctions de réserver des chambres et de faire du café. Pourtant, certaines délégations craignent encore que, s'il avait une plus grande latitude, le personnel du Secrétariat risque de devenir une sorte de garde prétorienne de la Rome antique ou d'armée d'eunuques de la Cité interdite – les images variant selon les références culturelles. C'est en partie un compliment déguisé qui reflète l'idée que le savoir c'est le pouvoir, et que les fonctionnaires du Secrétariat en savent plus sur certaines questions que la plupart des Membres ; mais c'est aussi l'expression du souci des Membres de maintenir un équilibre entre leur autorité et les pouvoirs qu'ils confèrent à l'institution. Aucun Membre n'est disposé à déléguer sa souveraineté à une organisation internationale, et surtout pas à ses fonctionnaires. De même qu'ils accueillent avec circonspection toute proposition susceptible de renforcer le pouvoir du Directeur général, ils sont réticents à l'idée d'augmenter le budget, le nombre de fonctionnaires ou le mandat du Secrétariat. Si ce dernier est « maigre », c'est parce que les Membres veulent qu'il en soit ainsi.

Ces préoccupations mises à part, les Membres s'appuient sur le Secrétariat pour obtenir des informations, des analyses et des orientations. « Les fonctionnaires du Secrétariat qui réussissent le mieux sont ceux qui savent murmurer le bon conseil à la bonne oreille au bon moment », dit le négociateur des États-Unis Dave Shark, et ceux qui « savent comment faciliter la communication



entre les gens». <sup>62</sup> Cette aptitude dépend non seulement des connaissances des fonctionnaires, mais aussi de leur crédibilité personnelle et de leur capacité de fixer les limites. La clé de la relation, selon un éminent délégué devenu fonctionnaire, est de faire en sorte

qu'ils vous fassent confiance, qu'ils vous confient leurs secrets et qu'ils sachent que vous les traiterez avec professionnalisme de façon à ne pas les compromettre. Et il est très important qu'ils se rendent compte que, sur le plan professionnel, vous connaissez les paramètres de ce que vous leur offrez. Vous leur offrez des conseils sur le fond, sur les aspects juridiques de ce qu'ils essaient de faire, sur le contexte et sur l'histoire institutionnelle. Vous les aidez à déterminer ce qu'ils veulent et à faire ce qu'ils veulent. Mais vous n'avez pas d'agenda personnel. Vous n'essayez pas de leur dire ce qui est bon pour eux. C'est à eux de le savoir. Je ne fais pas de choix politique à votre place. Je vous donne un conseil sur ce qu'il faut prendre en considération pour faire un choix en connaissance de cause, et sur la manière d'organiser une négociation. <sup>63</sup>

La recherche et la statistique est une fonction du Secrétariat qui mérite une attention particulière. Les services statistiques sont indispensables pour aider les Membres à comprendre le sens des arrangements proposés, pour assister la Division de l'examen des politiques commerciales dans la préparation de ses rapports et, d'une manière générale, pour fournir des données empiriques permettant aux Membres, au Secrétariat et au monde extérieur d'évaluer la situation et l'orientation du système commercial. La recherche est une tâche plus complexe, tant sur le fond que politiquement. Les spécialistes de la recherche à l'OMC sont très peu nombreux par rapport à d'autres organisations. Sur les 2 500 personnes qui travaillent à l'OCDE, beaucoup se consacrent à la recherche, la Direction du commerce et de l'agriculture employant à elle seule 120 chercheurs en 2012. À l'OMC, il n'y a que dix personnes travaillant dans le domaine de la recherche, ce qui est à peine plus que les six ou sept occupées à cette tâche en 1997. Comme pour l'ensemble du Secrétariat, le petit nombre de fonctionnaires spécialisés dans la recherche témoigne de la préférence des Membres pour une institution ayant un effectif et un mandat restreints. Il résulte aussi du constat qu'une objectivité totale est illusoire et que, si les faits et les idées ont une importance primordiale dans ce domaine, ils peuvent aussi être manipulés ou « biaisés » à des fins politiques.

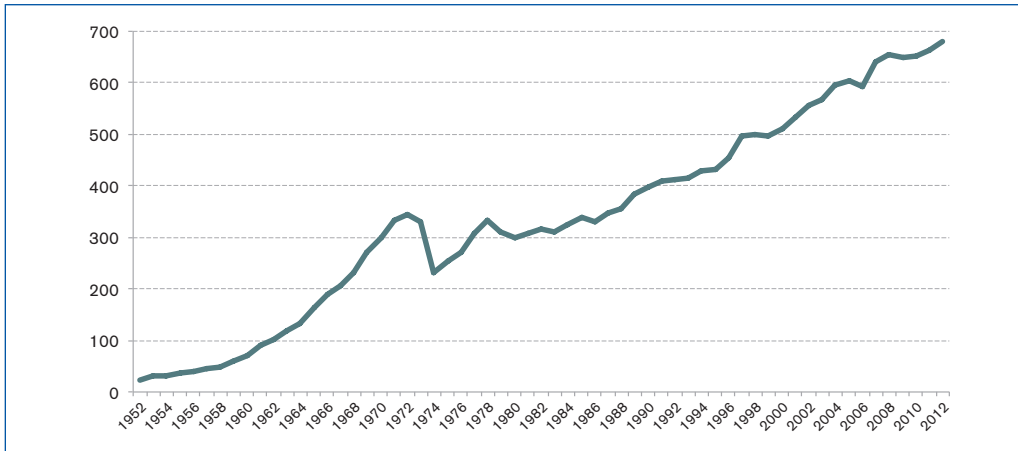
Les directeurs généraux ont adopté des approches différentes de l'utilisation des statistiques et des études, en fonction de leur propre style de leadership et de gestion. M. Sutherland a utilisé les résultats des travaux de recherche de Richard Blackhurst (voir l'appendice biographique, page 608) pour faire comprendre aux politiciens et à la presse que le monde risquait d'y perdre si les négociations du Cycle d'Uruguay n'étaient pas achevées et n'aboutissaient pas à l'ouverture des marchés. M. Supachai voyait dans les activités de l'OMC un moyen de promouvoir une coopération plus étroite entre les Membres. Il a institutionnalisé la publication annuelle du *Rapport sur le commerce mondial* parce qu'il pensait que « les diplomates devaient apprendre [non seulement] l'art de la négociation ... mais [aussi] la signification économique du commerce international », « pour avoir une idée aussi claire que possible de ce dont ils ont réellement besoin ». <sup>64</sup> M. Lamy s'est attaché à renforcer la capacité de l'institution de collecter, analyser et diffuser des données statistiques, en particulier au

moyen de ressources en ligne comme le Portail intégré d'information commerciale (dont il est question au chapitre 15). Il voyait dans la publication phare qu'est le *Rapport sur le commerce mondial* « un excellent outil pour partager cette somme de connaissances et offrir à nos parties prenantes des réflexions sur l'avenir », afin d'avoir « une longueur d'avance dans l'analyse des questions importantes pour l'avenir du commerce mondial, comme le commerce des ressources naturelles et les mesures non tarifaires ». <sup>65</sup>

Les chercheurs de l'OMC doivent travailler dans les limites de ce que les Membres peuvent accepter. « Nous avons peu à peu gagné en indépendance au fil du temps », affirme Patrick Low, « pour autant que nous obéissions à certaines règles ». L'astuce consiste à ne pas trop s'autocensurer, tout en reconnaissant que, « si vous commencez à vous intéresser à certaines choses, vous allez provoquer une réaction très négative qui peut vous empêcher de faire quoi que ce soit ». La recherche ne peut pas critiquer ouvertement les politiques d'un pays particulier et « vous ne devez pas choisir comme sujet un thème de négociation qui occupe tous les esprits, à moins d'aborder la question afin de l'élucider et non pour dire « Voilà la réponse ». » <sup>66</sup> Les Membres n'aiment pas qu'on leur dise ce qu'ils doivent faire, mais ils apprécient les données et les analyses qui les aident à identifier la nature des problèmes qui se présentent, les solutions qui pourraient être envisagées et, d'une manière générale, les conséquences économiques de telle ou telle solution.

Les effectifs de l'OMC et du GATT avant elle ont augmenté en trois temps. La figure 14.1 montre que la taille du Secrétariat a augmenté de façon géométrique au début de la période du GATT, de 14,7 % par an en moyenne entre 1952 et 1972, puis elle a brièvement diminué entre la fin des Négociations Kennedy et le lancement de négociations actives dans le cadre du Tokyo Round <sup>67</sup>, avant d'augmenter de manière arithmétique entre la fin du GATT et le début de l'OMC, avec l'ajout d'environ un nouveau poste par mois en moyenne entre 1974 et 2012. Le taux de croissance n'a guère changé pendant le passage du GATT à l'OMC. L'éventail des questions traitées dans la nouvelle organisation était plus large qu'au temps du GATT mais, comme on l'a vu au chapitre 2, la transition a été progressive pendant tout le Cycle d'Uruguay et n'a pas eu lieu brusquement à la fin du Cycle. Le Secrétariat du GATT avait déjà assumé certaines des nouvelles responsabilités (comme l'établissement des rapports d'examen des politiques commerciales) et abordé les nouvelles questions (comme les droits de propriété intellectuelle et le commerce des services) qui allaient distinguer l'OMC de son prédécesseur, de sorte que l'augmentation du nombre de fonctionnaires a été graduelle plutôt que radicale.

Le profil du personnel du Secrétariat n'est pas le même qu'à l'époque du GATT. Certes, les Européens occupent encore la majorité des postes et les postes les plus élevés sont souvent détenus par des hommes, mais les choses sont en train de changer. Les femmes ont accédé à des fonctions plus importants dans l'administration Lamy, comme en témoigne le choix de Valentine Sendanyoye Rugwabiza, qui a été la première directrice général adjointe, et d'Arancha González, première cheffe de cabinet. Les données du tableau 14.3 indiquent que les femmes détenaient déjà la majorité des postes dès 2000, et que leur part a légèrement augmenté jusqu'en 2011. Le nombre de femmes originaires de pays en développement a particulièrement augmenté, puisqu'il a presque doublé en chiffres absolus entre 2000 et 2011.

**Figure 14.1.** Effectifs du GATT et de l'OMC, 1952-2012

Source: Calcul effectué sur la base des données de l'Office cantonal de la statistique de Genève, *Enquête sur les organisations internationales* (plusieurs années).

Cette augmentation est encore plus remarquable si l'on considère uniquement les postes de professionnels,<sup>68</sup> où la part des femmes est passée de 30,2% en 1994 à 47,3% en 2011.<sup>69</sup> Et bien que les groupes spéciaux chargés du règlement des différends fassent partie de l'organisation et non de l'institution, il est intéressant de noter que là aussi, la place des femmes est de plus en plus importante. Alors qu'à peine 6,8% des membres de groupes spéciaux entre 1996 et 1998 étaient des femmes, entre 2010 et 2012, cette part était passée à 21,1%.<sup>70</sup>

Les nationalités représentées au Secrétariat ont elles aussi changé. Au début de son second mandat, M. Lamy s'est engagé à «appliquer les principes de la compétence technique, du mérite et de la diversité», notant que, pendant son premier mandat, l'OMC avait «accru le nombre de nationalités représentées» en «ajout[ant] huit nouvelles nationalités de pays en développement et de PMA».<sup>71</sup> Ces années-là ont été marquées par un recul du nombre de fonctionnaires originaires des pays développés en général et de l'Europe en particulier, bien qu'en 2011, les pays en développement représentaient encore un peu moins d'un quart de l'effectif total. Il est un point qui mérite une explication, à savoir le pourcentage élevé et croissant de fonctionnaires du Secrétariat de nationalité française. Il est normal qu'une grande partie du personnel d'une organisation internationale soit des ressortissants du pays hôte et, en l'espèce, la France peut être considérée comme un cohôte non officiel. La frontière entre la France et la Suisse n'est pas loin du siège de l'OMC et de nombreux fonctionnaires du Secrétariat – Français et expatriés de nombreux autres pays – font le trajet tous les jours.<sup>72</sup> Les ressortissants français représentent une grande partie du personnel d'appui de l'institution, les Suisses ne venant qu'en quatrième position. À part ces deux cas particuliers, les pays les plus représentés parmi les fonctionnaires à l'OMC sont (en ordre décroissant) le Royaume-Uni, l'Espagne, les États-Unis, le Canada, l'Italie et l'Inde.

Comme nous l'avons vu au chapitre 5, à l'époque du GATT, le Secrétariat faisait techniquement partie du système des Nations Unies. Ces liens ont été rompus dans les premières années de

**Tableau 14.3.** Le personnel du Secrétariat de l'OMC par nationalité et genre, 2000 et 2011

	2000				2011			
	Hommes	Femmes	Total	Part	Hommes	Femmes	Total	Part
<b>Pays développés</b>	<b>195</b>	<b>246</b>	<b>441</b>	<b>82,6</b>	<b>210</b>	<b>299</b>	<b>509</b>	<b>75,2</b>
Europe	159	216	375	70,2	175	263	438	64,7
<i>France</i>	63	68	131	24,5	80	108	188	27,8
<i>Royaume-Uni</i>	15	60	75	14,0	17	52	69	10,2
<i>Espagne</i>	14	15	29	5,4	14	29	43	6,4
<i>Suisse</i>	16	27	43	8,1	15	23	38	5,6
<i>Italie</i>	10	10	20	3,7	7	8	15	2,2
<i>Europe, autres</i>	41	36	77	14,4	42	43	85	12,6
États-Unis	8	15	23	4,3	10	19	29	4,3
Canada	17	8	25	4,7	16	8	24	3,5
Australie	5	5	10	1,9	5	5	10	1,5
Japon	2	1	3	0,6	2	2	4	0,6
Nouvelle-Zélande	4	1	5	0,9	2	2	4	0,6
<b>Pays en développement</b>	<b>57</b>	<b>36</b>	<b>93</b>	<b>17,4</b>	<b>98</b>	<b>70</b>	<b>168</b>	<b>24,8</b>
Amériques	23	19	42	7,9	44	28	72	10,6
<i>Colombie</i>	4	0	4	0,7	7	3	10	1,5
<i>Brésil</i>	1	3	4	0,7	6	3	9	1,3
<i>Argentine</i>	2	4	6	1,1	6	3	9	1,3
<i>Amériques, autres</i>	16	12	28	5,2	25	19	44	6,5
Asie	19	13	32	6,0	31	24	55	8,1
<i>Inde</i>	7	3	10	1,9	10	3	13	1,9
<i>Philippines</i>	2	4	6	1,1	6	5	11	1,6
<i>Chine</i>	0	0	0	0,0	4	6	10	1,5
<i>Asie, autres</i>	10	6	16	3,0	11	10	21	3,1
Afrique	15	4	19	3,6	23	18	41	6,1
<b>Total</b>	<b>252</b>	<b>282</b>	<b>534</b>	<b>100,0</b>	<b>308</b>	<b>369</b>	<b>677</b>	<b>100,0</b>
<b>Part</b>	<b>47,2</b>	<b>52,8</b>	<b>100,0</b>		<b>45,5</b>	<b>54,5</b>	<b>100,0</b>	

Sources : Calculs effectués sur la base des rapports annuels de l'OMC de 2000 et de 2012.

l'OMC, le Secrétariat de la nouvelle organisation ayant son propre système de rémunération, de prestations et de retraite. Il y a eu des tensions, pendant quelque temps, entre le personnel et la direction au sujet du niveau des traitements, les fonctionnaires de la nouvelle institution réclamant une rémunération identique à celle du personnel des autres institutions de Bretton Woods (que l'on appelle les « organisations coordonnées » à des fins budgétaires); le niveau des traitements à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international est nettement plus élevé que dans le système des Nations Unies. Pour répondre à ces demandes, il a été décidé que le barème des traitements de l'OMC serait fondé à 70 % sur celui des Nations Unies et à 30 % sur celui des institutions de Bretton Woods.

### Budget

Le budget de l'OMC est nettement supérieur à celui du GATT, mais il est quand même bien inférieur à celui de la plupart des autres organisations internationales. Le budget du GATT était

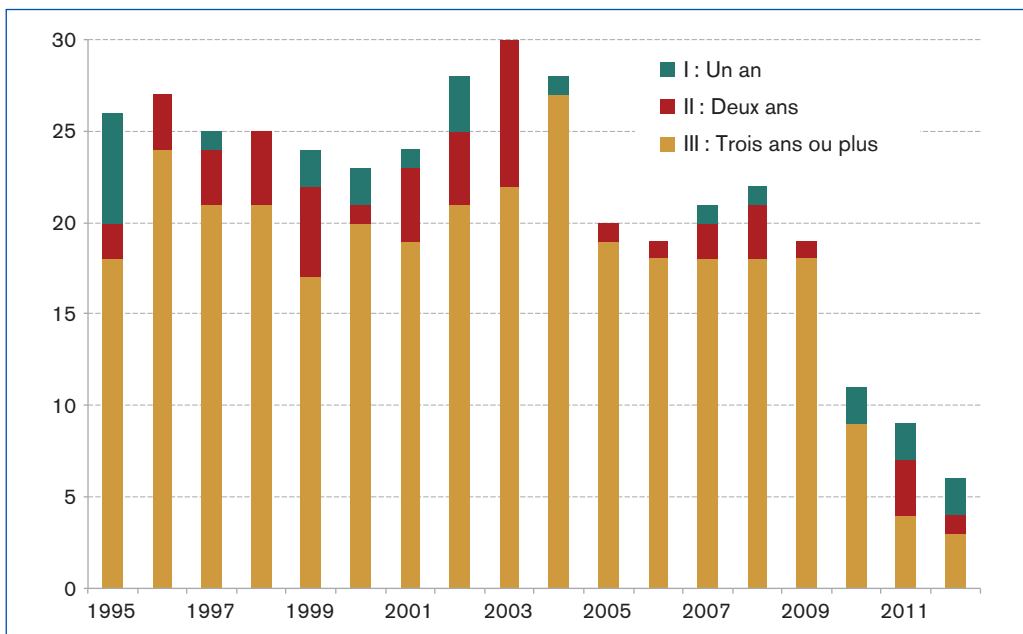
inférieur à 1 million de dollars EU jusqu'en 1961. Puis il est passé à 25 millions de dollars EU environ en 1980 (il était alors déjà libellé en francs suisses) et à plus de 70 millions de dollars EU en 1994.<sup>73</sup> Entre 2001 et 2011, le budget total de l'OMC est passé de 132,9 à 194,3 millions de francs suisses. En 2011, il représentait environ la moitié du budget administratif de l'OCDE et moins d'un dixième de celui de la Banque mondiale.<sup>74</sup> L'augmentation annuelle moyenne du budget de l'OMC entre 2001 et 2011 a été de 4,2%. Elle a été plus ou moins forte selon les Membres, en fonction de leur monnaie. Le risque de change dans ce système est supporté par les Membres, et non par l'institution. En effet, le montant en francs suisses dû par chaque Membre est fixé chaque année, mais il peut augmenter ou diminuer en termes de dollars, d'euros, de pesos, de yen ou d'autres monnaies. Certains fonds spéciaux sont traités différemment; si un Membre annonce une contribution dans sa propre monnaie au Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement, le montant effectivement versé au Fonds peut varier en fonction des fluctuations du franc suisse. Ces fluctuations peuvent être considérables, comme on l'a vu en 2011, et, quand le franc suisse s'apprécie, le montant effectif des contributions des Membres au budget général peut augmenter, alors que le montant de leurs contributions au Fonds global d'affectation spéciale peut diminuer.

Les Membres examinent le budget avec la plus grande attention. Les plus pointilleux sont évidemment ceux qui versent les contributions les plus importantes, les États-Unis en tête. La part de chaque Membre dans le budget de fonctionnement annuel est calculée sur la base de sa part dans le commerce total des Membres de l'OMC au cours des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles. Les chiffres tiennent compte du commerce des marchandises (à l'exclusion de l'or détenu comme valeur de réserve), des services et des objets de propriété intellectuelle, tel qu'indiqué dans les statistiques de la balance des paiements du FMI. Les contributions des Membres en 2001 et en 2011 figurent dans l'appendice 14.1. Depuis 2011, les huit Membres les plus importants fournissent un peu moins de la moitié du budget. Une contribution minimale de 0,03% était initialement appliquée aux Membres dont la part du commerce était inférieure à 0,03%; en 1999, cette contribution a été ramenée à 0,015%. Les contributions budgétaires des États membres de l'UE sont calculées individuellement, sur la base de leur part du commerce total, et non sur la base de la part de l'Union européenne dans le commerce extra-UE. Si le commerce intra-UE était exclu du calcul, la contribution collective des 27 pays au budget de l'OMC serait nettement inférieure.

L'accession de nouveaux Membres, en particulier de Membres qui ont une part importante du commerce, a quelque peu allégé la charge budgétaire supportée par les autres Membres. En 2011, par exemple, la Chine, le Royaume d'Arabie saoudite et le Taipei chinois ont contribué à eux trois à 9,5% du budget total. En conséquence, la plupart des autres Membres ont vu leurs contributions diminuer en termes relatifs et augmenter moins en termes absolus. Les seuls Membres dont la part du budget total a augmenté entre 2001 et 2011 ont été ceux dont la part du commerce mondial a augmenté rapidement durant la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, la plupart étant des petits pays membres de l'UE, des pays exportateurs de pétrole et des économies émergentes comme l'Inde.

Certains Membres ne versent pas leurs contributions. C'est un problème hérité de la période du GATT, où le non-paiement des contributions établies était devenu une pratique courante pour certaines parties contractantes qui n'avaient pas de représentation à Genève, qui étaient membres par succession et non par accession, ou les deux. Au début de la période de l'OMC en 1995, un bon cinquième des Membres avaient des arriérés ; un Membre sur dix n'avait pas versé sa contribution depuis plus de trois ans. La figure 14.2 indique le nombre de Membres relevant de chacune des trois catégories d'arriérés, en fonction de la durée du non-paiement de leurs contributions. Ces Membres font l'objet de sanctions qui varient selon la durée de leurs arriérés. S'ils figurent dans la catégorie I (arriérés d'un an), ils sont inéligibles aux postes de président des organes de l'OMC. La sanction est plus lourde lorsqu'un Membre passe dans la catégorie II (par exemple, suppression de l'accès à la section du site Web de l'OMC réservée aux Membres) et dans la catégorie III (par exemple, le Membre se voit refuser l'accès à la plupart des activités de formation ou d'assistance technique et il est identifié comme Membre inactif lorsque ses représentants prennent la parole au Conseil général). La principale amélioration a été apportée par l'administration Lamy, le Directeur général s'étant fixé comme priorité personnelle de veiller à ce que tous les Membres paient leur dû. Le nombre total de Membres ayant des arriérés avait culminé à 30 en 2003 (dont 22 avec des arriérés de 3 ans ou plus), mais il n'était plus que de 6 en 2012 (dont 3 seulement avec des arriérés de 3 ans ou plus). L'impact financier de ces arriérés sur l'institution est limité, dans la mesure où la plupart des Membres qui ont des difficultés de paiement persistantes doivent le montant minimum (soit 0,015 % du total), mais les responsables du budget et les autres Membres considèrent qu'il est important, pour le principe, que tous les Membres s'acquittent de leurs obligations.

**Figure 14.2.** Arriérés de contributions de certains Membres de l'OMC, 1995-2012



Source : Secrétariat de l'OMC.

## Le siège de l'OMC et les relations avec le gouvernement hôte

Les relations entre l'OMC et le gouvernement hôte sont énoncées dans l'Accord entre l'Organisation mondiale du commerce et la Confédération suisse.<sup>75</sup> Le Sous-Directeur général Richard O'Toole et le Président des Parties contractantes du GATT András Szepesi représentaient le GATT (qui allait devenir l'OMC) dans les négociations avec Berne. Ils ont obtenu un accord qui prévoit de meilleures conditions pour l'OMC que celles dont le GATT avait bénéficié en vertu de l'accord précédent. Parmi les privilèges et immunités plus importants prévus dans cet accord, il faut citer les exonérations fiscales plus larges et l'emploi des conjoints, dispositions qui facilitent la vie et le travail dans l'une des villes les plus chères du monde.

Ce qui a poussé la Suisse à offrir de meilleures conditions à l'OMC, c'était notamment le risque de voir le siège de l'Organisation aller dans un autre pays. Au moment de la transition entre le GATT et l'OMC, la ville allemande de Bonn avait fait une offre alléchante pour accueillir la nouvelle organisation. Que les Membres aient ou non envisagé sérieusement de déménager à Bonn, cette offre leur a donné plus de poids dans leurs négociations avec le gouvernement suisse. «L'ancienne capitale ouest-allemande au bord du Rhin était désertée depuis la réunification de l'Allemagne», comme cela est indiqué dans une histoire du Centre William Rappard, siège de l'OMC, car depuis la chute du mur de Berlin, la quasi-totalité des institutions de la République fédérale avaient déménagé à Berlin. Bonn avait

des bâtiments, des logements, des conditions de travail et un régime fiscal difficiles à égaler. Et pourtant, Genève avait une chose qui manquait à Bonn : l'environnement professionnel, le savoir-faire accumulé, un dense réseau d'activités de coopération internationale. La Suisse avait bien conscience de cela et elle a accepté ce qui étaient alors les conditions en vigueur pour maintenir et développer cet avantage (OMC, 2011 : 11).

Cette histoire est consacrée en grande partie à l'examen de l'évolution de l'architecture institutionnelle du système commercial, mais le terme d'architecture n'est pas seulement métaphorique. En effet, comme son prédécesseur le GATT, l'OMC a ses locaux dans le Centre William Rappard (CWR), sur un terrain que la Confédération suisse avait donné à son premier occupant, l'OIT. Le bâtiment porte le nom de William Emmanuel Rappard (1883-1958), diplomate suisse et professeur d'histoire économique. Né à New-York, il a fait ses études en Europe et aux États-Unis, et il a représenté la Suisse pendant les deux guerres mondiales et lors des négociations de paix de 1919. C'est lui qui a convaincu les dirigeants des « quatre Grands » alliés de choisir Genève plutôt qu'une autre ville européenne comme siège de la Société des Nations et de l'organisation qui lui était affiliée.

Le bâtiment qui allait porter le nom de William Rappard a le style classique d'une villa florentine, alliant élégance et fonctionnalité. C'est une structure remarquablement aérée, dans laquelle chaque bureau a au moins deux fenêtres ouvrant sur l'extérieur ou sur la cour Sud, les bureaux les plus convoités étant ceux qui ont une vue sur le lac. Œuvre de l'architecte

George Épitoux, le bâtiment a été inauguré en 1926, puis il a été agrandi en 1937, en 1938, et encore en 1951. Dans les années 1960, l'OIT a eu besoin de s'agrandir beaucoup plus que le site ne le permettait. En 1964, elle a renoncé à un projet d'extension du bâtiment que les autorités municipales étaient sur le point de rejeter. La ville de Turin ayant offert d'accueillir gratuitement l'ensemble de l'organisation, le gouvernement fédéral à Berne a créé la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) afin de faire de Genève une plate-forme internationale. Parmi ses nombreux projets figurait la construction d'un bâtiment plus vaste pour l'OIT, qui a déménagé en 1975 ; deux ans plus tard, le GATT a quitté la villa Le Bocage pour s'installer sur le site. Le CWR abritait alors non seulement le Secrétariat du GATT mais aussi le Haut Commissariat pour les réfugiés et la bibliothèque de l'Institut universitaire de hautes études internationales.

L'OMC traite son patrimoine architectural et artistique d'une autre manière que le GATT. Alors que le Directeur général du GATT Olivier Long avait estimé que les éléments décoratifs sur le thème du travail étaient « peu adaptés à ses nouveaux occupants » et qu'il s'était « attaché à en faire disparaître toute trace » (OMC, 2011 : 11), M. Lamy a mis en valeur les œuvres que l'OIT avait commandées à des artistes et des artisans. Quand il a pris ses fonctions de Directeur général, le seul souvenir du premier occupant du bâtiment était une fresque de Maurice Denis, « La dignité du travail », que les syndicats chrétiens avaient offerte en 1931. La FIPOI avait insisté pour que cette fresque murale continue d'orner l'escalier principal après le départ de l'OIT. Victor do Prado (voir l'appendice biographique, page 611), qui présidait le Comité du projet de construction de l'OMC, était chargé de superviser non seulement la rénovation et l'extension du CWR, mais aussi la restauration de son patrimoine artistique. Sous la direction de M. Lamy, il a redonné leur place à beaucoup d'autres œuvres qui avaient été entreposées ou recouvertes lors de rénovations antérieures. Parmi ces œuvres figuraient un panneau en céramique de Delft, œuvre de Albert Hahn Jr. reproduisant, en quatre langues, le préambule de la Constitution de l'OIT ; des peintures murales de Gustave-Louis Jaulmes intitulées « Dans la joie universelle », « Le travail dans l'abondance » et « Le bienfait des loisirs » ; une fresque murale de Dean Cornwell mettant en scène des métiers, don de la Fédération américaine du travail ; et un tableau de l'artiste espagnol Eduardo Chicharro y Agüera intitulé « Pygmalion ».

Comme l'OIT avant elle, l'OMC a commencé à se sentir à l'étroit au CWR. Quand M. Lamy a pris ses fonctions en 2005, il était prévu de construire un autre bâtiment (appelé OMC II) ailleurs dans Genève, ce qui aurait isolé du Centre certaines parties de l'institution – y compris les locaux et les bureaux des membres de l'Organe d'appel. M. Lamy a alors insisté sur le fait qu'une institution cohérente devait regrouper tout son personnel sous le même toit. Après avoir considéré la construction d'un nouveau siège sur un autre site genevois, l'OMC a opté en 2008 pour l'extension de son site actuel. L'institution a alors dû négocier avec le gouvernement suisse pour abroger les accords conclus afin de construire un bâtiment adjacent, signer un nouveau mémorandum d'accord sur les conditions de construction des nouveaux locaux et – après que certains membres du conseil municipal genevois se furent inquiétés de ce que le projet menaçait l'accès du public au parc jouxtant le lac – obtenir l'approbation des nouveaux plans par voie de référendum. L'OMC a garanti au public qu'il aurait toujours accès au parc même après la construction d'une nouvelle enceinte de sécurité



et que ni le lac, ne les arbres ne seraient affectés par le projet. Le Secrétariat a fait campagne pour l'extension en ouvrant ses portes aux visiteurs. Les électeurs ont accepté le projet le 27 septembre 2009, avec 61,8 % des voix.

La présence physique de l'OMC est maintenant beaucoup plus importante que celle du GATT. Elle occupe non seulement la totalité du bâtiment originel du CWR, plus la nouvelle aile, et elle dispose aussi d'un nouveau centre de conférences, inauguré en 1998, et construit comme un amphithéâtre grec. Les Suisses avaient accepté la construction de ce centre dans le cadre de l'accord de siège de 1995. La nouvelle aile a ajouté 12 000 mètres carrés au CWR, soit à peu près la moitié de la superficie que l'OMC avait héritée en 1995. La rénovation a permis de créer un nouvel atrium spacieux et d'agrandir les salles de réunion du CWR en les équipant d'une technologie de pointe. En outre, un nouveau bâtiment administratif a vu le jour, avec un restaurant donnant sur le lac ; les installations de soutien (imprimerie, centre de données et archives centrales) ont été renforcées et un périmètre de sécurité a été aménagé tout autour du site. L'ensemble du projet a coûté environ 150 millions de francs suisses en coûts directs et environ 30 à 40 millions de francs suisses en coûts indirects, amortis dans le budget sur une période de sept ans. Les 150 millions de francs suisses proviennent pour l'essentiel du gouvernement suisse, qui a fait un don de 70 millions de francs suisses et qui a accordé un prêt de 60 millions de francs suisses sur 50 ans, sans intérêts (ce qui coûte aux Membres 1,2 million de francs suisses par an). La rénovation a considérablement amélioré l'efficacité énergétique du bâtiment. En outre, la Chine a offert à l'OMC un pavillon de jardin à l'occasion du dixième anniversaire de son accession, pavillon achevé en 2013.

## Notes finales

---

- 1 La structure institutionnelle du système de l'OMC comprend aussi le Centre du commerce international (ITC), mais ce n'est pas un changement par rapport à la période du GATT. L'ITC remonte à 1964 (année de la création de son prédécesseur, le Centre d'information sur le commerce international) et à 1968 (lorsque le Centre a pris sa forme actuelle). L'ITC est parrainé conjointement par l'OMC et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- 2 Un quatrième point concerne les tensions à l'intérieur de l'institution au niveau horizontal (entre les différentes divisions) ou, plus souvent, au niveau vertical (c'est-à-dire entre les différents niveaux de pouvoir au sein du Secrétariat). C'est un sujet sur lequel de nombreux fonctionnaires du Secrétariat et certains diplomates, anciens ou actuels, ont des opinions bien tranchées, mais il n'entre pas dans le cadre de la présente étude.
- 3 Entretien de l'auteur avec M. Matus, 23 janvier 2013.
- 4 Ces chiffres pourraient aussi être ajustés pour tenir compte du fait que de nombreux membres du personnel de l'OMC et des missions font partie du personnel de soutien. Si l'on se concentrait uniquement sur les professionnels qui s'occupent uniquement ou essentiellement de la politique commerciale, la communauté de l'OMC à Genève comprendrait probablement de 500 à 700 personnes.
- 5 Renseignements fournis par l'OMC.
- 6 Entretien de l'auteur avec M. Harbinson, 24 janvier 2013.
- 7 *Ibid.*
- 8 Les données datent de 2011 ; les calculs sont effectués sur la base des données de la Banque mondiale disponibles aux adresses suivantes : <http://data.worldbank.org/indikator/SP.POP.TOTL> (population), <http://data.worldbank.org/indikator/NY.GDP.MKTP.CD> (PIB) et <http://data.worldbank.org/indikator/BX.GSR.GNFS.CD> (exportations).
- 9 On peut supposer que la part de ces huit Membres dans les postes de membres de l'Organe d'appel et de directeur général adjoint serait plus importante encore si la Chine avait été Membre depuis 18 ans, et non depuis 12 ans.
- 10 Correspondance de l'auteur avec M. Harbinson, le 30 janvier 2013.
- 11 Entretien mené par Gabrielle Marceau, disponible à l'adresse suivante : [www.wtcreation.org/en/videos?video=30495229](http://www.wtcreation.org/en/videos?video=30495229).
- 12 Outre les Membres déjà nommés, les autres Membres n'ayant présidé aucun organe de l'OMC entre 1995 et 2012 sont : Albanie ; Antigua-et-Barbuda ; Arménie ; Belize ; Bénin ; Botswana ; Brunéi Darussalam ; Bulgarie ; Burkina Faso ; Burundi ; Cabo Verde ; Cambodge ; Cameroun ; Congo ; Croatie ; Djibouti ; Dominique ; État plurinational de Bolivie ; ex-République yougoslave de Macédoine ; Fidji ; Gambie ; Géorgie ; Grenade ; Guinée ; Guinée-Bissau ; Guyana ; Haïti ; Îles Salomon ; Jordanie ; Liechtenstein ; Luxembourg ; Macao, Chine ; Madagascar ; Malawi ; Maldives ; Mali ; Malte ; Mauritanie ; Monténégro ; Mozambique ; Myanmar ; Népal ; Niger ; Oman ; Papouasie-Nouvelle-Guinée ; Qatar ; République centrafricaine ; République de Moldova ; République démocratique du Congo ; République kirghize ; Rwanda ; Royaume du Bahreïn ; Royaume d'Arabie saoudite ; Saint-Kitts-et-Nevis ; Saint-Vincent-et-les Grenadines ; Sainte-Lucie ; Samoa ; Sierra Leone ; Sri Lanka ; Suriname ; Swaziland ; Tanzanie ; Tchad ; Togo ; Tonga ; Ukraine et Vanuatu.

- 13 Entretien avec l'auteur.
- 14 Ces facteurs permettent à un Membre d'être actif, mais ne l'y obligent pas ; les missions du Taipei chinois et de Macao, Chine sont dans une situation analogue à celle de Hong Kong, Chine, mais sont beaucoup moins actives à la présidence des comités.
- 15 Entretien de l'auteur avec M. Pérez Motta, 24 septembre 2012.
- 16 Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte le 18 février 2013.
- 17 *Ibid.*
- 18 Entretien de l'auteur avec M. Saborio, 28 septembre 2012.
- 19 En plus de l'Inde, le groupe comprenait Cuba, le Honduras, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kenya, la Malaisie, l'Ouganda, le Pakistan, la République dominicaine, Sri Lanka, la Tanzanie et le Zimbabwe.
- 20 Voir *Organisation des négociations envisagées dans la Déclaration ministérielle de Doha*, document de l'OMC TN/C/W/2, 29 janvier 2002, page 1.
- 21 *Ibid.*, page 2.
- 22 *Ibid.*
- 23 Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte, le 18 février 2013.
- 24 Entretien de l'auteur avec M. Pérez Motta, 24 septembre 2012.
- 25 Entretien de l'auteur avec M. Valles, 29 septembre 2012.
- 26 Cette règle a été établie en 2009, année où l'Ambassadeur du Chili Mario Matus présidait le Conseil général. Sans cette règle, le Président de la Conférence ministérielle aurait souvent été, par défaut, le Ministre du commerce de la Suisse. L'autre possibilité aurait été de confier ce poste au Directeur général, option que les ambassadeurs ont préféré éviter.
- 27 Entretien de l'auteur avec M. Moore, 20 février 2013.
- 28 *Ibid.*
- 29 Entretien de l'auteur avec M. Harbinson, 24 janvier 2013.
- 30 Entretien de l'auteur avec M. Moore, 20 février 2013.
- 31 *Ibid.*, page 2.
- 32 Voir *Accord entre l'Organisation mondiale du commerce et la Confédération suisse*, document de l'OMC WT/GC/1, 17 mai 1995.
- 33 Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte, le 18 février 2013.
- 34 Avant 1965, lorsque le poste de directeur général a été créé, le titre de M. Wyndham-White était Secrétaire exécutif ; le Directeur général adjoint était alors appelé Secrétaire exécutif adjoint.
- 35 Entre 1948 et 1994, il y a eu un seul monarque en Thaïlande et deux au Danemark, au Japon, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.
- 36 Voir *Procédures de désignation des Directeurs généraux*, document de l'OMC WT/L/509, 20 janvier 2003, page 3.

- 37 Cité dans Nash (1994).
- 38 L'impartialité dont les États-Unis font parfois preuve au début du processus de désignation du directeur général peut être plus apparente que réelle, car, pour un candidat, c'est souvent un désavantage d'être considéré comme proche de Washington. Un candidat à ce poste préférera peut-être que les États-Unis attendent que la campagne soit plus avancée pour exprimer leur soutien.
- 39 Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte, 18 février 2013.
- 40 Entretien de l'auteur avec M. Rodriguez Mendoza, 26 septembre 2012.
- 41 Voir *Procédures de désignation des Directeurs généraux*, document de l'OMC WT/L/509, 20 janvier 2003, page 1.
- 42 *Ibid.*, page 3.
- 43 Cité dans *Désignation du nouveau Directeur général – Suite du processus ; Réunion informelle du Conseil général au niveau des chefs de délégation*, document de l'OMC JOB/GC/39, 19 mars 2013, page 2.
- 44 Voir *Procédures de désignation des Directeurs généraux*, document de l'OMC WT/L/509, 20 janvier 2003, page 3.
- 45 Voir *Désignation du nouveau Directeur général – Suite du processus ; Réunion informelle du Conseil général au niveau des chefs de délégation*, document de l'OMC JOB/GC/39, 19 mars 2013.
- 46 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 47 Entretien de l'auteur avec M. Supachai, 27 septembre 2012.
- 48 *Ibid.*
- 49 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 50 Entretien de l'auteur avec M. Weekes, 19 décembre 2012.
- 51 Entretien de l'auteur avec M. Sutherland, 18 janvier 2013.
- 52 Correspondance de l'auteur avec M. Matus, 23 janvier 2013.
- 53 Entretien de l'auteur avec M. Groser, 22 mars 2013.
- 54 Certains directeurs dépendent directement du Directeur général. Dans l'administration de M. Lamy, c'était le cas des directeurs du Bureau du Directeur général, de la Division du Conseil et du Comité des négociations commerciales, de la Division des ressources humaines, du Bureau de l'audit interne et de la Division de l'information et des relations extérieures.
- 55 Il importe de noter qu'avant 1965, les postes les plus élevés au GATT étaient intitulés Secrétaire exécutif et Secrétaire exécutif adjoint.
- 56 Pendant la période du GATT, les Directeurs généraux adjoints américains étaient: Gardner Patterson (1973-1980), William Kelly (1980-1986) et Charles Carlisle (1986-1993). Warren Lavorel (1993-1999) a occupé le poste pendant la transition du GATT à l'OMC ; lui ont succédé Andrew Stoler (1999-2002) et Rufus Yerxa (2002-2013).
- 57 À part M. Mathur, les Directeurs généraux adjoints indiens au GATT et à l'OMC étaient Anwarul Hoda (1993-1999) et Harsha Vardhana Singh (2005-2013).
- 58 Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte, le 18 février 2013.

- 59 Le texte de l'avis de vacance de poste du 27 juin 2005 est disponible à l'adresse [www.wto.org/english/thewto\\_e/vacan\\_e/vn\\_e/ddg\\_vacancy\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/thewto_e/vacan_e/vn_e/ddg_vacancy_e.pdf).
- 60 Le titre d'«ambassadeur» est réservé aux Membres qui sont des pays indépendants.
- 61 Calculs établis à partir de données disponibles sur les sites Web des organisations respectives.
- 62 Entretien de l'auteur avec M. Shark, 23 janvier 2013.
- 63 Correspondance de l'auteur avec M. Mamdouh, 7 janvier 2013.
- 64 Entretien de l'auteur avec M. Supachai, le 27 septembre 2012. M. Supachai a pris le *Rapport sur le développement dans le monde* publié par la CNUCED comme modèle pour cette publication de l'OMC.
- 65 Correspondance de l'auteur avec M. Jara, le 26 mars, 2013, dans laquelle M. Jara cite M. Lamy.
- 66 Entretien de l'auteur avec M. Low, 27 septembre 2012.
- 67 Le Tokyo Round a été lancé officiellement en 1972, mais les négociations ont peu avancé jusqu'en 1974.
- 68 Les postes professionnels ont été définis dans le système du GATT (sur la base de la classification de l'ONU) comme les classes P1 à D2, et dans le système de l'OMC comme les classes 6 à 12.
- 69 Calculs fournis par l'OMC.
- 70 Calcul de l'auteur sur la base des données recueillies par WorldTradeLaw.net et disponibles à l'adresse : [www.worldtradelaw.net/dsc/database/panelistgender1.asp](http://www.worldtradelaw.net/dsc/database/panelistgender1.asp).
- 71 Déclaration au Conseil général du 29 avril 2009, disponible à l'adresse : [www.wto.org/english/news\\_e/news09\\_e/tnc\\_chair\\_report\\_29apr09\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/tnc_chair_report_29apr09_e.htm).
- 72 Il importe de noter que si un grand nombre de fonctionnaires du Secrétariat vivent en France, en particulier ceux qui ont des postes d'appui, les diplomates assignés aux missions vivent généralement en Suisse.
- 73 Calcul établi sur la base des données figurant dans Yi-chong et Weller (2004 : 89).
- 74 Calcul établi sur la base des données disponibles sur les sites Web de ces deux organisations.
- 75 Voir *Accord entre l'Organisation mondiale du commerce et la Confédération suisse*, document de l'OMC WT/GC/1, 17 mai 1995.

### Appendice 14.1. Contributions des Membres au budget de l'OMC, 2001 et 2011

	2001		2011	
	Francs suisses	Part (%)	Francs suisses	Part (%)
États-Unis	20 773 599	15,631	24 135 946	12,422
Allemagne	12 912 564	9,716	17 207 208	8,856
Chine	–	–	13 363 954	6,878
Japon	9 519 627	7,163	9 643 109	4,963
Royaume-Uni	7 962 039	5,991	9 406 063	4,841
France	7 663 014	5,766	8 722 127	4,489
Italie	6 244 971	4,699	7 268 763	3,741
Pays-Bas	4 571 760	3,440	6 281 719	3,233
Canada	5 172 468	3,892	5 869 803	3,021
Corée, République de	3 387 621	2,549	5 216 955	2,685
Hong Kong, Chine	4 791 045	3,605	5 110 090	2,630
Espagne	3 291 933	2,477	5 084 831	2,617
Belgique	3 686 646	2,774	4 731 205	2,435
Singapour	3 059 358	2,302	4 278 486	2,202
Mexique	2 607 498	1,962	3 604 265	1,855
Taipei chinois	–	–	3 248 696	1,672
Inde	1 100 412	0,828	2 933 930	1,510
Suisse	2 154 309	1,621	2 607 506	1,342
Suède	2 049 318	1,542	2 556 988	1,316
Autriche	2 022 738	1,522	2 461 781	1,267
Australie	1 717 068	1,292	2 312 170	1,190
Irlande	1 265 208	0,952	2 308 284	1,188
Malaisie	1 946 985	1,465	2 242 222	1,154
Arabie saoudite, Royaume d'	–	–	2 183 932	1,124
Thaïlande	1 503 099	1,131	2 075 124	1,068
Pologne	944 919	0,711	2 040 150	1,050
Brésil	1 391 463	1,047	1 985 746	1,022
Émirats arabes unis	708 357	0,533	1 981 860	1,020
Danemark	1 330 329	1,001	1 896 368	0,976
Turquie	1 113 702	0,838	1 836 135	0,945
Norvège	1 231 983	0,927	1 740 928	0,896
République tchèque	707 028	0,532	1 534 970	0,790
Indonésie	1 234 641	0,929	1 472 794	0,758
Finlande	944 919	0,711	1 259 064	0,648
Hongrie	526 284	0,396	1 257 121	0,647
Afrique du Sud	749 556	0,564	1 088 080	0,560
Grèce	437 241	0,329	983 158	0,506
Portugal	826 638	0,622	981 215	0,505
Israël	736 266	0,554	880 179	0,453
Luxembourg	394 713	0,297	818 003	0,421
Ukraine	–	–	790 801	0,407

	2001		2011	
	Francs suisses	Part (%)	Francs suisses	Part (%)
Philippines	881 127	0,663	749 998	0,386
Chili	445 215	0,335	730 568	0,376
Venezuela, République bolivarienne du	445 215	0,335	722 796	0,372
République slovaque	283 077	0,213	705 309	0,363
Argentine	709 686	0,534	691 708	0,356
Roumanie	241 878	0,182	681 993	0,351
Viet Nam	–	–	681 993	0,351
Nigéria	295 038	0,222	637 304	0,328
Koweït, État du	287 064	0,216	598 444	0,308
Égypte	360 159	0,271	551 812	0,284
Nouvelle-Zélande	385 410	0,290	460 491	0,237
Colombie	337 566	0,254	411 916	0,212
Qatar	83 727	0,063	396 372	0,204
Angola	81 069	0,061	388 600	0,200
Slovénie	235 233	0,177	374 999	0,193
Pakistan	260 484	0,196	359 455	0,185
Maroc	216 627	0,163	351 683	0,181
Bulgarie	131 571	0,099	334 196	0,172
Croatie	205 995	0,155	328 367	0,169
Pérou	196 692	0,148	310 880	0,160
Lituanie	–	–	275 906	0,142
Oman	139 545	0,105	275 906	0,142
Tunisie	183 402	0,138	242 875	0,125
Bangladesh	136 887	0,103	200 129	0,103
Équateur	122 268	0,092	192 357	0,099
Estonie	82 398	0,062	188 471	0,097
Bahreïn, Royaume de	99 675	0,075	184 585	0,095
Panama	175 428	0,132	169 041	0,087
République dominicaine	159 480	0,120	163 212	0,084
Costa Rica	126 255	0,095	159 326	0,082
Lettonie	67 779	0,051	157 383	0,081
Jordanie	94 359	0,071	149 611	0,077
Macao, Chine	85 056	0,064	149 611	0,077
Cuba	71 766	0,054	141 839	0,073
Guatemala	79 740	0,060	137 953	0,071
Sri Lanka	127 584	0,096	137 953	0,071
Chypre	91 701	0,069	134 067	0,069
Côte d'Ivoire	98 346	0,074	112 694	0,058
Trinité-et-Tobago	62 463	0,047	112 694	0,058
Honduras	50 502	0,038	101 036	0,052
El Salvador	69 108	0,052	95 207	0,049
Kenya	69 108	0,052	95 207	0,049
Islande	59 805	0,045	91 321	0,047
Ghana	46 515	0,035	89 378	0,046
Uruguay	90 372	0,068	83 549	0,043

	2001		2011	
	Francs suisses	Part (%)	Francs suisses	Part (%)
Jamaïque	79 740	0,060	79 663	0,041
Malte	66 450	0,050	77 720	0,040
Paraguay	99 675	0,075	77 720	0,040
Brunéi Darussalam	61 134	0,046	73 834	0,038
Cameroun	38 541	0,029	71 891	0,037
Cambodge	–	–	69 948	0,036
Botswana	51 831	0,039	64 119	0,033
République démocratique du Congo	33 225	0,025	62 176	0,032
Maurice	58 476	0,044	60 233	0,031
Tanzanie	35 883	0,027	60 233	0,031
ex-République yougoslave de Macédoine	–	–	56 347	0,029
Bolivie, État plurinational de	35 883	0,027	54 404	0,028
Congo	34 554	0,026	54 404	0,028
Albanie	19 935	0,015	50 518	0,026
Géorgie	21 264	0,016	48 575	0,025
Zambie	29 238	0,022	48 575	0,025
Liechtenstein	37 212	0,028	46 632	0,024
Tchad	19 935	0,015	44 689	0,023
Namibie	41 199	0,031	42 746	0,022
Nicaragua	23 922	0,018	42 746	0,022
Gabon	47 844	0,036	40 803	0,021
Myanmar	43 857	0,033	40 803	0,021
Sénégal	31 896	0,024	40 803	0,021
Mozambique	19 935	0,015	38 860	0,020
Moldova, République de	–	–	34 974	0,018
Ouganda	25 251	0,019	34 974	0,018
Papouasie-Nouvelle-Guinée	51 831	0,039	33 031	0,017
Tous les autres Membres*	19 935	0,015	29 145	0,015
<b>Total</b>	<b>132 900 000</b>	<b>100,000</b>	<b>194 300 000</b>	<b>100,000</b>

Source: Calculs fondés sur les données du budget de l'OMC disponibles aux adresses suivantes : [www.wto.org/english/thewto\\_e/secret\\_e/past\\_contr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/secret_e/past_contr_e.htm) et [www.wto.org/english/thewto\\_e/secret\\_e/contrib\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/secret_e/contrib_e.htm).

Notes: \*En 2011, la contribution des Membres ci-après s'élevait à 29 145 francs suisses, soit 0,015 % du budget total: Antigua-et-Barbuda, Arménie, Barbade, Belize, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Djibouti, Dominique, Fidji, Gambie, Grenade, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Îles Salomon, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mongolie, Népal, Niger, République centrafricaine, République kirghize, Rwanda, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sierra Leone, Suriname, Swaziland, Togo, Tonga et Zimbabwe. Pour la plupart d'entre eux, le pourcentage était le même en 2001.





# 15 L'avenir de l'OMC

---

Il n'y a qu'une lumière qui guide mes pas et c'est celle de l'expérience. Je ne sais pas d'autre moyen de juger l'avenir qu'à partir du passé.

Patrick Henry

*Discours prononcé à la Convention de Virginie (1775)*

## Introduction

Au risque de sembler facétieux, on pourrait se demander où en sera le système commercial en 2048. À en croire la numérologie, c'est à cette date qu'il devrait prendre un nouveau tournant. Ainsi se poursuivrait une dynamique enclenchée en 1648, quand le Traité de Westphalie a inauguré une ère nouvelle dans le droit international, suivi par des déclarations influentes sur la nature pacifique du commerce en 1748 (dans *De l'esprit des lois* de Montesquieu) et en 1848 (dans les *Principes d'économie politique* de Mill), et puis par l'entrée en vigueur du GATT en 1948. Mais l'histoire ne s'est pas terminée en 1948, puisque le GATT a été remplacé par l'OMC moins d'un demi-siècle plus tard.

Au lieu d'essayer de deviner, en vain, où en sera le monde et son organisation du commerce dans une génération, ce chapitre identifie les principales questions auxquelles les Membres de cette organisation devront répondre dans les années à venir. Les réponses à ces questions seront nécessairement préliminaires et spéculatives, mais on peut, comme l'a suggéré Patrick Henry, laisser l'histoire éclairer notre recherche. Ces questions relèvent de trois domaines correspondant chacun aux thèmes récurrents évoqués tout au long de cet ouvrage. Elles sont examinées ci-après par ordre approximatif d'immédiateté, en allant des plus urgentes à celles qui se posent à plus long terme.

## Négociations

Avant d'aborder les problèmes liés aux négociations, il convient de souligner qu'il ne s'agit pas du choix classique entre le libre-échange et la protection. Presque tous les Membres de l'OMC peuvent opter pour cette dernière à des degrés divers, parfois en recourant à des mesures légales mais restrictives (par exemple en majorant les droits de douane jusqu'au taux consolidé ou en utilisant des mesures correctives commerciales) et parfois en imposant des mesures contraires à leurs engagements dans le cadre de l'OMC. Mais, à aucun moment

depuis que l'OMC existe, de nombreux Membres n'ont imposé des restrictions massives comme cela s'est fait dans les années 1930. Cela n'a pas eu lieu même aux heures les plus sombres de la Grande Récession de 2008-2009. Il ne s'agit pas de choisir entre l'ouverture et la fermeture des marchés, mais il s'agit plutôt de déterminer où et comment les Membres poursuivront leurs objectifs d'ouverture des marchés. La plupart des progrès accomplis dans les nouvelles négociations menées depuis 2001 ont pris la forme d'initiatives bilatérales, régionales et plurilatérales et certains craignent que, si les tendances actuelles se poursuivent, l'OMC ait pour seul rôle d'administrer, de surveiller et de faire respecter les accords multilatéraux existants plutôt que d'en élaborer de nouveaux.

Il faut souligner que cet ouvrage est écrit à un moment où l'on sait comment le Cycle de Doha s'est déroulé, mais où l'on ne sait pas quel sera son sort. Là, l'historien n'a plus son mot à dire, car ce n'est pas lui mais les futurs lecteurs – peut-être dans un avenir très proche – qui sauront quel chemin auront finalement pris ces négociations. L'analyse qui suit résume donc la situation à un moment donné, étant entendu qu'elle risque d'être dépassée par les événements. On ne sait pas si les Membres réussiront à relancer les négociations sous une forme plus ou moins identique à leur forme initiale (moins trois des quatre questions de Singapour), s'ils y mettront fin purement et simplement, s'ils parviendront à un accord de «Doha allégé» ou s'ils fragmenteront les négociations pour les mener dans le cadre d'initiatives distinctes. Au moment de la rédaction de cet ouvrage, une combinaison des deux dernières options semble plus probable que la première ou la deuxième. Quelle que soit l'issue du cycle lui-même, les Membres devront aussi déterminer si les futures négociations multilatérales se dérouleront sous la forme de cycles ou dans le cadre d'initiatives distinctes, quel rôle les accords plurilatéraux pourraient jouer dans le système de l'OMC et comment le système multilatéral s'adaptera à la prolifération d'accords discriminatoires.

### *Issue du Cycle de Doha*

Le premier cycle de négociation de l'OMC est toujours resté dans l'ombre du dernier cycle du GATT. Bien que les participants et les observateurs ne s'en soient pas rendu compte à l'époque, le Cycle d'Uruguay est celui qui s'est le plus approché d'un résultat idéal. Il a débouché sur des réductions importantes des obstacles tarifaires et non tarifaires (en particulier des contingents), sur l'élargissement du champ des questions traitées au-delà des droits de douane, pour inclure des domaines tels que les services et les droits de propriété intellectuelle, sur l'adhésion de nombreux pays au système multilatéral et sur une réforme durable de la structure institutionnelle du système et de ses règles en matière de règlement des différends. Par comparaison, le Cycle de Doha a démarré avec des ambitions plus limitées, dont la plupart ont été abandonnées en quelques années, il s'est rapidement enlisé et il est resté dans l'impasse pendant des années.

Le lien entre le Cycle d'Uruguay et le Cycle de Doha peut être envisagé de trois manières différentes. L'une consiste à considérer que l'objectif principal du Cycle de Doha est de « combler les lacunes » du cycle précédent, c'est-à-dire de poursuivre et achever ce qui a été laissé en suspens. Pour cela, il faut partir des accords novateurs mais incomplets du cycle

précédent relatifs aux services et à l'agriculture en les complétant avec de véritables engagements de libéralisation. La tâche s'est avérée plus ardue qu'on ne le pensait au départ, ce qui a fait dire qu'il était « difficile d'être à la hauteur ». Comme l'a expliqué Lord Brittan<sup>1</sup>, l'accent était mis non pas sur ce qui n'avait pas été achevé lors du Cycle d'Uruguay, mais sur tout ce qu'il avait accompli. Non seulement les fruits qui se trouvaient à portée de main avaient été récoltés, mais aussi certains qui étaient plus difficiles à atteindre et tout ce qui restait se trouvait sur les branches les plus hautes, qui ne sont pas devenues plus accessibles dans les années suivantes. En ce sens, Lord Brittan voit dans le succès du cycle précédent la principale explication de l'échec apparent du Cycle de Doha.

Une troisième approche consiste à attribuer les différences entre les deux cycles à l'« esprit du temps » qui prévalait à l'époque où chacun a eu lieu. Le concept de *zeitgeist* semble offrir une explication très vague, voire tautologique, mais intrinsèquement séduisante. En effet, il y a des moments où les hommes d'État sont animés par un esprit coopératif. D'une certaine façon, c'est ce qui s'est passé lors du lancement du Cycle d'Uruguay à la Conférence ministérielle de Punta del Este en septembre 1986. C'était « un véritable « événement » » ; « certains des problèmes les plus difficiles ont été réglés d'un coup – comme par magie – grâce à l'« esprit » de Punta del Este » (Paemen et Bensch, 1995 : 43). Les résultats des autres rencontres ministérielles qui ont eu lieu pendant ce cycle ont été beaucoup moins positifs et le Cycle d'Uruguay a connu son lot de retards et de revers, mais globalement, il y avait plus d'optimisme et d'ambition que dans le Cycle de Doha. Les pays développés comme les pays en développement avaient davantage confiance, les premiers étant inspirés par la fin de la guerre froide et l'espoir d'un « dividende de la paix », et les seconds par le Consensus de Washington qui reconnaissait que les stratégies de développement axées sur l'exportation étaient bien plus efficaces que la protection contre les importations. Mais ces effets s'étaient déjà dissipés au début du Cycle de Doha.

D'autres pensent que le modèle de négociation que l'OMC a hérité du GATT est de moins en moins pertinent. On dit souvent que la folie, c'est de faire toujours la même chose et de s'attendre à un résultat différent, mais les Membres de l'OMC sont confrontés au problème inverse : bon nombre des éléments qui semblent avoir contribué au succès du Cycle d'Uruguay ne produisent pas les mêmes effets depuis le début de l'OMC. Du Kennedy Round jusqu'au Cycle d'Uruguay, les négociations ont été basées sur l'idée que le fait d'avoir plusieurs questions sur la table stimulerait l'ambition, même sur les questions les plus difficiles, en incitant à trouver des compromis entre les sujets. Le Cycle d'Uruguay est allé plus loin en regroupant toutes les questions en un engagement unique. Le Cycle de Doha était fondé lui-aussi sur le concept général de compromis entre les différentes questions et sur le schéma de l'engagement unique, mais depuis des doutes sont apparus sur le point de savoir si la formule qui avait fonctionné aux temps du GATT pouvait produire des résultats aussi ambitieux dans le cadre du Cycle de Doha. À l'époque du GATT, cette approche avait donné aux pays la confiance nécessaire pour trouver des compromis tels que l'élimination des contingents pour les textiles et les vêtements en échange de l'adoption de mesures plus strictes pour faire respecter les droits de propriété intellectuelle. Dans le contexte beaucoup plus prudent du Cycle de Doha, où les pays, quel que soit leur niveau de développement

économique, ont tendance à se concentrer plus sur leurs intérêts défensifs que sur leurs intérêts offensifs, le fait de lier les questions entre elles peut en fait empêcher de progresser. Par exemple, certains négociateurs chargés du commerce des services pensent que le fait de lier cette question à l'ensemble du cycle signifie que la négociation dans ce domaine ne peut pas avancer plus vite que les négociations sur les questions plus épineuses concernant l'agriculture ; de même, certains négociateurs chargés de la facilitation des échanges pensent que les progrès dans ce domaine seraient plus rapides si la question était traitée séparément. En revanche, les *demandeurs* dans le domaine agricole ont un avis complètement différent, estimant que le seul moyen pour eux d'obtenir satisfaction est de mettre toutes les questions dans le même panier.

Comme on le verra dans la section suivante, certaines solutions proposées pour le Cycle reposent sur la fragmentation des questions en de nouvelles configurations. Que ce soit par la récolte rapide de résultats ou par la voie de négociations plurilatérales, ces propositions modifieraient la forme initiale du Cycle ou le remplaceraient. Le Groupe d'experts de haut niveau sur le commerce (2011 : 10) s'est élevé contre ces propositions, exhortant les Membres à terminer ce qu'ils avaient commencé en 2001. Il a averti que tout effort pour « relancer un programme de l'OMC axé sur de nouveaux objectifs de négociation serait probablement voué à l'échec ». D'après ce groupe coprésidé par l'ancien Directeur général Peter Sutherland et par Jagdish Bhagwati, le cycle repose sur un « équilibre fragile de questions et d'intérêts » et si on les traite séparément, –

les chances de trouver un accord consensuel s'amenuisent plus qu'elles n'augmentent. Les réductions tarifaires et le démantèlement des obstacles non tarifaires peuvent certes être obtenus dans le cadre de négociations bilatérales, mais l'effet multiplicateur d'un accord multilatéral est beaucoup plus grand. La réforme des subventions agricoles sera convenue au niveau multilatéral ou ne le sera pas (*ibid.*).

Au lieu d'un accord qui fractionnerait le paquet de Doha, le groupe souhaitait que les « dirigeants politiques du G-20 ... fixent eux-mêmes un délai » pour achever les négociations, délai qui serait « inflexible et lierait tous les acteurs au niveau des chefs de gouvernement », les projets de textes existants devant servir de base aux négociations finales. C'est un point sur lequel les sceptiques rejoignent parfois les partisans de l'ambition, quoique pour des raisons très différentes. Le Ministre indien du commerce Kamal Nath a résisté aux appels à un démantèlement du Cycle de Doha lorsqu'il a quitté la miniréunion ministérielle de mi-2008. « L'OMC n'est pas un buffet où l'on prend ce qu'on veut quand on veut »<sup>2</sup>, a-t-il déclaré. L'engagement unique ramène les négociations à un choix binaire « tout ou rien », qui séduit autant les optimistes ambitieux que les sceptiques favorables au statu quo.

### ***Accords commerciaux plurilatéraux et régionaux***

L'option multilatérale étant apparemment en veilleuse, les Membres cherchent d'autres moyens de négocier. Les principales options ont un point commun : chacune impliquerait une

certaine fragmentation des négociations par question ou par partenaire. Ces propositions sont controversées. Leurs auteurs considèrent les engagements plurilatéraux ou régionaux comme des compléments du multilatéralisme, qui peuvent être négociés sous une forme à « géométrie variable » dans le cadre de l'OMC ou, s'ils le sont à l'extérieur, qui peuvent établir des précédents utiles pour la conclusion d'accords multilatéraux. Les détracteurs de ces propositions les considèrent comme des alternatives à un accord multilatéral qui rendent le plan A de libéralisation multilatérale moins facile à réaliser quand chaque pays a son plan B et qui réduisent les chances de traiter effectivement les questions nécessitant une approche multilatérale, en particulier celle des subventions à la production agricole.

Le lien entre le multilatéralisme, le plurilatéralisme et les accords discriminatoires est plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord. Des solutions qui semblent diamétralement opposées peuvent en fait s'inscrire dans un spectre qui tient compte des différences entre les options, aussi bien dans leur structure juridique que dans l'esprit qui les anime. Les initiatives que l'on trouve en différents points du spectre montrent que les pays n'ont pas tous le même intérêt à multilatéraliser les accords qu'ils pourraient conclure. Les principales approches, de la plus discriminatoire à la moins discriminatoire, sont les suivantes :

- Une union douanière ou un marché commun fondé sur un « régionalisme fermé », dans lequel les parties ont un tarif extérieur commun élevé et refusent de le négocier à la baisse dans des négociations multilatérales. Par exemple, certains accords commerciaux régionaux (ACR) conclus par des pays en développement dans les années 1960 ou 1970 correspondent à cette description.
- Un accord de libre-échange (ALE) dont les signataires sont également enclins à refuser de réduire leurs taux de droits de la nation la plus favorisée (droits NPF). Par exemple, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), bien que globalement fondé sur un « régionalisme ouvert », contient quelques dispositions de ce genre.<sup>3</sup>
- Un ACR, qui prend la forme d'une union douanière ou d'un ALE, et que les parties considèrent comme du « régionalisme ouvert ». Les parties à un ACR peuvent engager des négociations à l'OMC, simultanément ou non, pour réduire leurs droits NPF, et les pays tiers peuvent bénéficier *de facto* de certains avantages de l'ACR (par exemple, dans les secteurs de services où les autorités de réglementation décident de ne pas faire de distinction entre les fournisseurs des pays signataires de l'ACR et ceux de tous les autres pays). Par exemple, l'Union européenne suit cette approche.
- Les accords plurilatéraux ou les arrangements commerciaux préférentiels conclus en dehors de l'OMC et dont les avantages ne sont pas accordés sur une base NPF. Ces accords ou arrangements nécessitent normalement une dérogation s'ils traitent de questions qui relèvent des Accords et des disciplines de l'OMC. Cette approche est plus courante pour les programmes préférentiels que pour les ACR, comme les programmes en vertu desquels le Canada, l'Union européenne et les États-Unis accordent des préférences spéciales à des régions en développement telles que l'Afrique et le bassin des Caraïbes.
- Les accords plurilatéraux conclus dans le cadre de l'OMC sur la base de la « réciprocité des codes », ce qui signifie que seuls les signataires bénéficient de leurs avantages et sont

soumis à leurs disciplines. Exemple : l'Accord sur les marchés publics et l'Accord sur le commerce des aéronefs civils.

- Les accords sectoriels conclus dans le cadre de l'OMC, négociés selon l'approche de la « masse critique » en vertu d'accords existants et dont les avantages sont accordés sur une base NPF. Exemple : l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) et les protocoles sectoriels annexés à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).
- Les accords multilatéraux conclus dans le cadre d'un cycle de négociation et qui font partie de l'engagement unique.

Les possibilités d'échanges créatifs entre le multilatéralisme « pur » et les autres formes de négociation augmentent à mesure que l'on descend dans la liste. Et même les approches figurant en haut de la liste peuvent y contribuer si l'on adhère à la doctrine de la libéralisation compétitive et si l'on voit une progression entre les négociations bilatérales, régionales, et multilatérales. Par exemple, les participants aux négociations sur le Partenariat transpacifique (TPP) disent souvent qu'elles pourraient créer des précédents pour des « accords du XXI<sup>e</sup> siècle » dans le cadre de l'OMC ou ailleurs. La libéralisation compétitive est moins en vogue aujourd'hui qu'il y a dix ans, les options plurilatérales suscitant désormais un plus grand intérêt. Que ce soit pour créer des précédents, un effet de levier ou une géométrie variable au sein de l'OMC, des négociations plurilatérales sont proposées ou en cours dans plusieurs domaines.

Les règles de l'OMC offrent une vision ambivalente des accords plurilatéraux. L'article II:3 de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord sur l'OMC) dispose qu'ils font partie de l'Accord sur l'OMC « pour les Membres qui les ont acceptés et sont contraignants pour ces Membres », mais qu'ils « ne créent ni obligations ni droits pour les Membres qui ne les ont pas acceptés ». L'intégration d'accords plurilatéraux dans l'ensemble des Accords de l'OMC peut être difficile. L'article X:9 dispose que les Membres peuvent adopter de tels accords à la demande des parties, mais cette décision peut être prise « exclusivement par consensus ». Certains partisans des accords plurilatéraux suggèrent de permettre leur approbation par d'autres voies, comme l'octroi de dérogations au titre de l'article IX:3 (Hufbauer et Schott, 2012)<sup>4</sup> ou l'application de la règle des deux tiers qui s'applique aux accessions (Hoekman et Mavroidis, 2012).

Un point concerne la portée des questions pouvant être traitées dans un accord plurilatéral. D'après Rodriguez (2012: 29), « lorsque les disciplines existantes sont en jeu, tous les Membres de l'OMC devraient être impliqués du début à la fin », car les « règles du système ne peuvent être modifiées sans l'accord de l'ensemble des Membres ». Toutefois, pour les nouvelles questions, il préconise des accords « plurilatéraux plus », dont « les avantages seraient étendus à tous les Membres de l'OMC, alors que les obligations ne s'imposeraient qu'aux parties initiales et à ceux qui y adhèrent ensuite », sur la base du modèle de l'ATI. Toute décision autorisant des négociations en groupe de ce type « devrait être prise par consensus par tous les Membres de l'OMC, qu'ils participent ou non aux négociations », qui se dérouleraient ensuite au niveau plurilatéral (*ibid.* : 30).

Le calendrier des accords plurilatéraux est un autre point important, car il détermine si ceux-ci sont considérés comme des accords complémentaires OMC-plus ou s'ils se substituent à un cycle. Le Conseil de l'agenda mondial du Forum économique mondial sur le commerce a recommandé que l'OMC devienne un « club de clubs », mais a proposé que cela ne se fasse qu'une fois le cycle achevé :

La majorité des membres du Conseil de l'agenda mondial sur le commerce pensent qu'**après l'achèvement des négociations menées dans le cadre du Programme de Doha pour le développement**, la création de nouveaux clubs, structurés de façon appropriée sous l'égide de l'OMC, pourrait permettre à l'Organisation de mieux relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Ils préconisent un nouveau programme qui compléterait les engagements fondamentaux contractés par tous les Membres de l'OMC – qui sont inscrits dans les Accords du Cycle d'Uruguay et qui le seront dans ceux du Cycle de Doha (une fois qu'il sera achevé) –, avec des accords additionnels auxquels seuls certains Membres souscriraient si des groupes suffisamment importants souhaitent le faire (2010 : 3 ; en gras dans l'original).

Hufbauer et Schott (2012 : 3) ont proposé, quant à eux, une approche plus complexe selon laquelle les accords plurilatéraux feraient partie d'un grand « marchandage » pour achever le cycle. Cela commencerait par la récolte rapide de résultats sur les cinq questions jugées faciles, à savoir la facilitation des échanges, l'élimination des subventions à l'exportation des produits agricoles, l'engagement de ne pas imposer de contrôles à l'exportation des produits alimentaires, la réforme du système de règlement des différends et l'accès en franchise de droits et sans contingent pour les pays les moins avancés (PMA). Ce plan permettrait également aux Membres de négocier pendant trois ans des accords plurilatéraux portant sur un certain nombre de questions et prévoirait que les « pays insatisfaits [seraient] autorisés à « revenir » sur leurs concessions dans les domaines de l'AMNA et de l'agriculture si l'accord plurilatéral conclu ne fait pas l'objet d'une dérogation accordée par les trois quarts des Membres de l'OMC ». <sup>5</sup> Cette stratégie consiste donc d'abord en une approche coopérative des questions les moins difficiles, avec la possibilité d'utiliser un levier ultérieurement.

Au moment de la rédaction de cet ouvrage, l'option plurilatérale était celle qui prévalait pour l'Accord envisagé sur le commerce des services (TISA). Au début de 2013, les tractations autour de ce pacte en étaient encore entre la planification et la négociation effective, et il restait à déterminer le lien précis entre ces négociations, l'OMC et le Cycle de Doha. Les 20 Membres engagés dans ces négociations <sup>6</sup> espèrent amener les résultats éventuels à l'OMC, mais l'initiative se heurte à l'opposition des autres Membres.

Les accords plurilatéraux peuvent donc être négociés dans le cadre de l'OMC ou en dehors, mais les ACR sont, par définition, totalement séparés de l'OMC. Leur seul lien avec l'OMC tient à ce qu'ils peuvent créer des précédents pour de nouveaux accords multilatéraux. Que les Membres de l'OMC en tiennent compte ou non, la négociation d'ACR ne semble pas près de s'arrêter. Cela ne veut pas dire que les ACR sont à l'abri des difficultés rencontrées dans le



Cycle de Doha. Les négociations sur la zone de libre-échange des Amériques et sur la coopération économique Asie-Pacifique ont toutes deux été lancées en 1994 en vue d'établir de vastes zones de libre-échange, mais dans les deux cas, ces méga-négociations régionales ont échoué. Elles ont ensuite été fragmentées en initiatives plus restreintes, bon nombre des partenaires des Amériques et du bassin du Pacifique négociant entre eux des accords distincts. Certaines de ces négociations ont ensuite été fusionnées dans le cadre de la négociation du TPP. Depuis la création de l'OMC et malgré quelques revers, le nombre d'ACR négociés a augmenté et ces négociations ont pris de l'ampleur. Le plus grand défi pour les Membres de l'OMC est sans doute de concilier ces négociations avec le multilatéralisme, et l'avenir du système commercial dépend dans une large mesure de la façon dont ils relèveront ce défi.

### *Nouvelles questions*

Il n'existe pas de définition stable de ce qui constitue la « politique commerciale ». La portée des questions considérées comme relevant du système commercial est plus large depuis la création de l'OMC que pendant la majeure partie de la période du GATT, mais son évolution n'est pas régulière, irréversible ou achevée. Certaines questions incluses par les négociateurs dans la Charte de La Havane instituant une Organisation internationale du commerce ont été exclues du champ d'application du GATT, mais elles sont réapparues des décennies plus tard ; d'autres questions couvertes par la Charte restent en dehors de la compétence de l'OMC. La création de l'OMC n'a pas mis fin à cette dynamique, comme le montrent l'inclusion puis l'exclusion des questions de Singapour dans le cadre du Cycle de Doha. Et, comme par le passé, le système commercial continuera d'être façonné par la définition changeante de ce que signifie le commerce. Cela a été confirmé en 2013 quand le Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce, mentionné plus loin dans ce chapitre, a publié son rapport. Ce rapport est notable, non seulement par la multiplicité des questions que les experts considèrent comme relevant de la politique commerciale, mais aussi par leur désaccord évident sur l'inclusion éventuelle des différentes questions dans le cadre de l'OMC.<sup>7</sup> Ces questions concernent notamment la politique de la concurrence, l'investissement international, les devises et le commerce international, le financement du commerce, le travail, le changement climatique et le commerce, la corruption et l'intégrité, l'Aide pour le commerce, et la cohérence des règles économiques internationales.

L'enjeu dépasse largement l'importance économique des questions que les demandeurs mettent sur la table. La prise en compte de nouvelles questions dans le système commercial fait toujours intervenir de nouveaux acteurs, notamment des institutions gouvernementales et des groupes d'intérêts qui s'étaient abstenus auparavant de participer aux débats sur la politique commerciale. Cela implique parfois l'élargissement des coalitions nationales en faveur du commerce, comme cela a été le cas pour les nouvelles questions du Cycle d'Uruguay. La redéfinition du commerce pour y inclure les services, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle a donné aux industries à forte intensité de capital et de connaissances une raison de soutenir les négociations commerciales et de s'opposer aux initiatives protectionnistes, si fréquentes au début et au milieu des années 1980. Les nouvelles questions peuvent aussi compliquer la libéralisation en suscitant de nouvelles préoccupations et en attirant de nouveaux opposants. Le nombre croissant de

questions traitées peut amener les pays en développement à s'inquiéter du rétrécissement de leur champ d'action et peut susciter des objections de la part des ministères et des organismes de réglementation qui peuvent y voir un empiètement du ministère du commerce sur leur territoire. Cela peut aussi provoquer des réactions de la part de nombreux groupes de la société civile qui considèrent les règles commerciales comme une menace pour les politiques sociales, environnementales ou autres, qui pourraient compromettre l'élargissement de ces règles. Les nouvelles questions peuvent également amener à s'interroger sur la répartition des tâches entre les différents niveaux de gouvernement, qu'il s'agisse des pouvoirs des États membres de l'UE par rapport à la Commission européenne ou de ceux des entités infranationales par rapport aux gouvernements centraux ou fédéraux dans les pays où la structure administrative est complexe, comme l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, les États-Unis, l'Inde et la Suisse. En bref, tout élargissement du champ des questions faisant l'objet de négociations ou de différends augmentera le nombre d'acteurs publics et privés qui ont un intérêt dans les résultats et qui sont en mesure de promouvoir de nouvelles négociations ou de s'y opposer.

Les Membres peuvent choisir de ne pas négocier d'accords multilatéraux sur de nouvelles questions comme le travail et la politique de la concurrence, mais ce n'est pas en ignorant ces questions qu'on les fera disparaître. Elles peuvent au contraire se poser avec plus d'acuité de trois façons différentes : les Membres peuvent les aborder dans des négociations menées hors du cadre de l'OMC, en particulier dans leurs ACR ; les questions peuvent être traitées dans la législation nationale ou être soulevées dans des débats internes sur l'approbation d'accords commerciaux (multilatéraux ou autres) ; et elles peuvent se poser dans des procédures de règlement des différends. Cette dernière possibilité peut être la solution de repli pour définir la relation entre les nouvelles questions et le droit de l'OMC, car l'initiative ne dépend pas exclusivement des négociateurs ; les lacunes qu'ils laissent dans les accords peuvent être comblées par les juristes.

Certains des élargissements les plus importants du champ du système commercial ont été le résultat de décisions rendues par l'Organe de règlement des différends et ses prédécesseurs du GATT, en particulier sur des sujets politiquement sensibles, comme l'environnement, la santé publique et même l'éthique. Les clauses d'exception qui figurent à l'article XX du GATT et à l'article XIV de l'AGCS, telles que modifiées par le texte introductif de ces articles et telles qu'interprétées par les experts et l'Organe d'appel, permettent de définir la relation entre les règles commerciales et les autres domaines de la politique publique. C'est un domaine où le système commercial risque de ne pas être en phase avec son époque, car le libellé des clauses d'exception du GATT n'a pas changé depuis 1947 et certaines des dispositions de l'accord reflètent des lois et des principes encore plus anciens. L'article XX e) du GATT, qui prévoit une exception générale concernant les législations nationales interdisant l'importation d'articles fabriqués dans les prisons, a été établi à partir d'une loi qui était en vigueur aux États-Unis depuis 1890. Ainsi, la seule disposition du droit de l'OMC qui porte sur les droits des travailleurs a son origine dans une loi d'une partie qui existait déjà depuis plus d'un siècle quand l'OMC a été instituée. D'autres clauses d'exception contenues dans les instruments de l'OMC reflètent les vues exprimées par les négociateurs au milieu des années 1940 ou héritées des législateurs des décennies précédentes sur des questions telles que la

culture, la protection et la santé humaine. Si les négociateurs du Cycle d'Uruguay étaient partis de rien, ils n'auraient probablement pas formulé les mêmes exceptions générales que leurs prédécesseurs au milieu du siècle. Si l'on se base sur l'article XX du GATT pour interpréter la relation entre ces questions et le commerce, on peut être amené à s'appuyer sur des termes et des concepts juridiques gravés dans le marbre depuis des générations et qui ne reflètent pas nécessairement l'évolution des idées sociales et scientifiques observée depuis.

Cette question renvoie à un autre thème récurrent dans le présent ouvrage, à savoir le souci d'un déséquilibre entre les fonctions judiciaires et législatives de l'OMC. En d'autres termes, les Membres se poursuivent trop souvent en justice et concluent trop rarement de nouveaux accords. Beaucoup partagent cet avis, bien qu'il soit difficile de savoir quel serait le nombre optimal de différends pour le système dans son ensemble. On peut facilement imaginer deux extrêmes indésirables. À un bout du spectre il y aurait des accords qui n'engendrent aucun différend. Ce serait certes la situation la plus pacifique, mais elle signifierait que les engagements pris par les pays dans le cadre des Accords de l'OMC – qu'il s'agisse d'engagements horizontaux de type systémiques, ou d'engagements spécifiques concernant les marchandises et les services – n'étaient pas assez ambitieux pour obliger les pays à modifier leurs pratiques commerciales restrictives ou pour les dissuader d'adopter de nouvelles mesures restrictives. À l'autre bout du spectre, les différends seraient tellement nombreux que cela provoquerait l'effondrement du système ou une réaction négative des Membres. Le système actuel semble avoir navigué entre ces deux extrêmes, mais les commentateurs ont tendance à penser que s'il pêche, c'est plus par excès que par manque de différends. Ce jugement est fondé sur l'importance relative que les Membres accordent à la fonction judiciaire de l'OMC par rapport à sa fonction législative. La solution évidente quoique difficile de ce dilemme, n'est pas de limiter le droit des Membres de faire respecter les engagements de leurs partenaires, mais c'est de promouvoir la négociation de nouveaux engagements. Dans certains cas, cela peut amener à aborder des sujets entièrement nouveaux, même si les Membres seraient bien avisés de considérer non seulement les avantages économiques, mais aussi les coûts politiques potentiels de l'inclusion de nouvelles questions dans le corpus du droit de l'OMC.

L'avenir du système commercial dépendra donc en partie de la manière dont il traite de questions telles que la politique de la concurrence, l'investissement, les marchés publics, les entreprises d'État, les droits des travailleurs, l'environnement, la relation entre les taux de change et le commerce, ainsi que d'autres questions relevant ou non de la législation actuelle de l'OMC ou pour lesquelles les règles actuelles sont probablement incomplètes. Même si les Membres n'adoptent pas de nouvelles disciplines multilatérales concernant ces questions, ils peuvent quand même les aborder dans une négociation, une législation ou un litige.

## **Souveraineté, démocratie et marché**

Si l'on considère sur le long terme, les problèmes qui affectent aujourd'hui le système commercial ne sont que la dernière manifestation d'un débat séculaire sur trois idéaux du siècle des Lumières. À la fin du XVII<sup>e</sup> siècle et au XVIII<sup>e</sup> siècle, la pensée européenne était

centrée principalement sur la liberté et le refus du contrôle central. Les grands penseurs de l'époque ont avancé trois idées, toutes fondées sur le libre choix des pays et des individus : les États souverains devraient être indépendants des empereurs, des papes et des voisins plus puissants ; les peuples devraient être libres de choisir leurs dirigeants et leurs législateurs ; et les producteurs et les consommateurs devraient décider eux-mêmes ce qu'ils produiront, vendront et achèteront. Ces idées n'ont pas été adoptées universellement ou immédiatement et elles n'ont pas été mises en pratique au même rythme. Néanmoins, elles constituent aujourd'hui les fondements de la société internationale moderne, dont tous les membres sont attachés à ces principes, du moins en théorie. Deux d'entre eux sont indispensables dans le système commercial multilatéral : l'OMC ne pourrait pas exister sans la souveraineté et le droit international, et elle n'aurait aucune finalité sans l'économie de marché. Ces deux idées peuvent entrer en contradiction, en particulier en cas de désaccord sur la mesure dans laquelle les pays devraient limiter l'exercice de leur souveraineté pour ouvrir leurs marchés, mais les principales difficultés sont liées à la démocratie. Tant au niveau national qu'au niveau international, cet idéal du siècle des Lumières est en tension créative avec les autres.

Les conflits sont plus évidents à l'époque de l'OMC qu'à celle du GATT et ils soulèvent deux questions pour l'avenir. Premièrement, comment les Membres de l'OMC vont-ils gérer la redistribution constante des pouvoirs économiques et politiques dans le monde ? Un système dont l'évolution a dépendu du leadership de quelques pays peut-il s'adapter à un nouvel environnement dans lequel le pouvoir est plus largement réparti ? Deuxièmement, comment les démocraties réunies au sein de cette organisation vont-elles gérer la situation au niveau national, compte tenu en particulier de la prise en compte de nouvelles questions et de l'association de plus en plus étroite entre le commerce et d'autres questions politiques de premier plan ?

### ***La démocratie entre les Membres : leadership et partage des responsabilités***

La société internationale est démocratique dans son principe, comme l'illustre l'égalité juridique des États, mais dans la pratique, il est impossible de gommer les différences entre ses membres. Tout le monde ne pense pas non plus que cela soit toujours souhaitable. De nombreux pays en développement ont longtemps insisté pour que le système commercial multilatéral fonctionne plus comme l'ONU, ou même soit placé sous ses auspices, mais cette idée est un anathème pour les pays développés. La question est pertinente non seulement au regard de la politique pratique, mais aussi au regard de la théorie politique : si l'on accepte le postulat de la théorie de la stabilité hégémonique, examinée plus haut (voir l'encadré 1.1), un marché ouvert est un bien public dont l'offre a tendance à diminuer si un pays n'a pas des raisons de le fournir et les moyens de le faire. La Grande-Bretagne a rendu ce service pendant la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et les États-Unis, pendant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. La difficulté pour la société internationale pendant cette première moitié du XXI<sup>e</sup> siècle est de savoir comment gérer un système commercial multilatéral dans lequel il n'y a plus d'hégémonie claire. La solution facile serait de compter sur la démocratie, en espérant qu'en ces temps prétendument plus éclairés, on puisse attendre des pays qu'ils comprennent que leur intérêt commun est de maintenir les marchés ouverts et qu'ils agissent en conséquence. Mais cela suppose un grand nombre d'États souverains prêts à défendre leurs intérêts.

C'est en partie une question de nombre. Sur la base du raisonnement de Parkinson (1957) sur la relation inverse entre la taille et l'efficacité d'un groupe, qui a été développé plus formellement par Olson (1968) dans sa théorie de l'action collective, beaucoup considèrent la composition quasi universelle de l'OMC comme un défi. Au début, le GATT comptait moins de deux douzaines de parties contractantes, alors qu'en 2013, l'OMC compte sept fois plus de Membres; et elle en comptera huit fois plus lorsque les processus d'accession en cours seront achevés. La diplomatie des coalitions aide à surmonter le problème, mais elle peut créer elle-même des difficultés. Par rapport à l'époque du GATT, les blocs régionaux et autres jouent aujourd'hui un rôle plus important que celui que les coalitions formées autour d'une question. Alors que les coalitions étaient suffisamment fluides pour encourager la coopération et la recherche de compromis, les blocs peuvent durcir les lignes entre les groupes. Contrairement au Cycle d'Uruguay, le Cycle de Doha est caractérisé par la rareté des coalitions Nord-Sud. Les observateurs ne pensent pas tous que le nombre soit un problème insurmontable. Gilligan (2004) a mis en question l'idée répandue selon laquelle, dans les organisations internationales, il y a un arbitrage entre le nombre de membres et l'importance des accords qui peuvent être conclus; Kahler (1992) a également proposé un point de vue essentiellement optimiste sur la capacité des organisations internationales à fonctionner efficacement, même avec un grand nombre de membres. La sagesse collective des négociateurs expérimentés suggère cependant que les relations sont plus difficiles à gérer entre les Membres de l'OMC qu'elles ne l'étaient entre les parties contractantes du GATT et que les Membres devront s'attaquer à ce problème dans les années à venir.

Le problème semble plus grave si l'on regarde au-delà de la simple question du nombre et si l'on considère trois problèmes connexes qui se posent pour le système commercial multilatéral du fait de la plus grande diversité de ses membres et de leur plus grand nombre. Premièrement, le pouvoir est plus diffus qu'à l'époque du GATT, ce qui empêche le système de reposer sur le leadership d'un ou de plusieurs membres. Deuxièmement, plusieurs pays participant au système depuis peu ou qui en font partie depuis longtemps mais jouent maintenant un rôle important et actif, ne partagent pas les liens historiques et culturels qui étaient communs aux leaders sous l'*ancien régime*. Troisièmement, les rivalités entre les anciens leaders et les économies émergentes vont au-delà de la sphère économique. L'avenir de l'OMC peut dépendre, dans une large mesure, de l'état des relations entre la Chine et les États-Unis, un G-2 transpacifique qui remplace son prédécesseur transatlantique. Le principal problème pour les négociateurs du GATT a été d'aplanir les divergences entre l'Union européenne (sous ses formes antérieures) et les États-Unis, mais cette tâche a été facilitée par la convergence de vues entre ces partenaires sur le commerce et sur beaucoup d'autres questions. Les relations en matière d'économie et de sécurité se renforçaient mutuellement: le GATT et l'OTAN étaient deux entités très différentes, mais elles ont vu le jour à peu près en même temps et elles étaient dirigées par les mêmes pays. Les Membres de l'OMC ne sont pas divisés par les vieux antagonismes de la guerre froide, mais ils ne sont pas non plus unis par eux.

Le fait que les États-Unis sont de moins en moins intéressés par le leadership dans les négociations multilatérales est un problème récurrent. Cela était déjà le cas avant le lancement du Cycle de Doha. Washington avait alors une attitude ambivalente à l'égard d'un

nouveau cycle de négociations, laissant Bruxelles agir en tant que *demandeur* principal. Les priorités des États-Unis ont changé au lendemain du 11 septembre et de nombreux observateurs pensent que le Cycle de Doha n'aurait pas été lancé sans l'impulsion donnée par l'Ambassadeur Robert Zoellick. Mais, après 2003, les États-Unis ont mis l'accent sur les négociations bilatérales et régionales, ou ont paru se désintéresser totalement de la politique commerciale, dans les années qui ont suivi la crise financière de 2009. Quand ils s'y sont de nouveau intéressés, ils ont axé leurs efforts sur le TPP et sur le lancement de négociations avec l'Union européenne. Si la stratégie de libéralisation compétitive fonctionne, ces deux initiatives sont un bon signe pour le système commercial multilatéral. Mais, les fervents partisans du multilatéralisme craignent que ce ne soit précisément l'inverse. La direction prise dans les récentes négociations d'ACR souligne les différences d'approches de Washington vis-à-vis de Bruxelles et de Beijing. Alors que dans un cas, l'objectif des États-Unis est de cimenter les relations transatlantiques, dans le second, ils considèrent que le TPP est défini autant par un pays qui ne participe pas aux négociations (la Chine) que par les 12 pays qui y participent.<sup>8</sup>

La Chine joue un rôle de plus en plus actif à l'OMC. Depuis son accession, après avoir été un « preneur de règles », qui « accepte passivement les règles imposées par les autres pays », elle a commencé à « bousculer les règles existantes », en « essayant de les exploiter à son avantage », pour devenir un « faiseur de règles » qui « établit de nouvelles règles reflétant ses propres intérêts » (Gao, 2012 : 76). La miniréunion ministérielle de mi-2008 a été un échec, mais l'un de ses effets les plus durables a été l'entrée de la Chine dans le cercle restreint des négociateurs du G-7. La Chine porte aussi plus d'affaires devant l'Organe de règlement des différends. L'évolution des intérêts et de l'expérience de la Chine a eu raison des problèmes de capacité et des inhibitions culturelles à l'égard des différends juridiques, au point que les affaires opposant l'UE aux États-Unis ont cédé le pas aux affaires opposant la Chine et les États-Unis. L'avenir du système de règlement des différends de l'OMC dépendra en partie de la poursuite de cette tendance ou, comme cela a été le cas dans les différends transatlantiques, du recours par ces deux parties à d'autres moyens de surmonter leurs frictions commerciales. Par ailleurs, la Chine négocie activement des accords en dehors de l'OMC. Au début de 2013, elle avait neuf ALE bilatéraux ou régionaux en vigueur, cinq autres étaient en cours de négociation et quatre autres à l'étude.

Les flux d'échanges et d'investissements entre la Chine et les États-Unis sont importants, mais les niveaux de coopération et de coordination au sein de ce nouveau G-2 sont bien inférieurs à ceux qui existaient entre l'UE et les États-Unis. La concurrence dans d'autres domaines de politique publique pèse également sur ces relations. Si Washington ne souhaite pas assurer le leadership, si Beijing n'est pas encore en mesure de le faire et si les deux ne sont pas disposés à œuvrer de concert, le système peut-il fonctionner de façon plus démocratique ? Les évolutions à l'OMC et en dehors laissent penser que les Membres sont prêts à essayer, comme le montrent, à l'extérieur de l'OMC, les sommets du G-20, plus inclusif que le G-5, le G-7 ou le G-8, et, à l'OMC, l'évolution du processus du Salon vert. La participation à ce processus est encore restreinte, mais certains des nouveaux venus sont censés représenter leur région ou d'autres groupes. Ce passage d'une sorte d'oligarchie à quelque chose qui ressemble plus à la

démocratie représentative est un moyen de trouver un compromis toujours difficile entre les idéaux de représentation inclusive et de négociation efficace.

L'impasse du Cycle de Doha montre néanmoins que les Membres ont encore à déterminer la bonne répartition des tâches, les pays développés et les économies émergentes ayant des points de vue très différents sur la part incombant à chacun. Les Membres de l'OMC, plus nombreux, ont moins d'*affectio societatis*, moins de volonté d'aller vers un même but, que les parties au GATT qui formaient une communauté plus soudée. La diversité des Membres peut aussi aggraver le problème de la « rationalité limitée », phénomène qui fait que « les agents sont rationnels dans la mesure où ils cherchent à atteindre leurs objectifs aussi efficacement que possible, mais leur rationalité est limitée » car ils « manquent d'informations complètes et ils n'ont pas la capacité d'effectuer les calculs nécessaires pour optimiser » (Odell, 2006a : 9). Un négociateur qui agit avec une rationalité limitée peut avoir plus de mal à comprendre la façon de penser de ses partenaires. Il est déjà assez difficile de distinguer le vrai du faux quand on traite avec un partenaire issu du même environnement culturel, économique et linguistique, mais cela l'est encore plus avec un groupe de Membres plus nombreux et plus divers ayant des antécédents historiques et culturels différents.

### ***La démocratie chez les Membres : les parlements et le secteur privé***

Dans le système commercial, la démocratie est aussi importante au niveau national qu'au niveau international, ce qui montre là encore que l'économie politique du système de l'OMC est plus complexe que celle du GATT. Pendant une bonne partie de la période du GATT, cette question s'est manifestée à travers ce que l'on a appelé le problème de Washington, c'est-à-dire le fait que les présidents et les négociateurs commerciaux des États-Unis agissent seulement au nom de leurs mandants du Congrès. L'organe le plus démocratique du gouvernement des États-Unis a longtemps été le gardien du système commercial, depuis la Charte de La Havane (que le Congrès a refusé d'approuver) jusqu'à l'accord qui était sur la table à la mi-2008 (qui risquait de subir le même sort). Aucun autre organe législatif ne contrôle autant la politique commerciale et la politique extérieure que le Congrès, mais ses homologues des autres pays peuvent exercer une plus grande surveillance et peuvent même rejeter les accords qui leur sont soumis pour approbation.

Le monde est plus démocratique aujourd'hui qu'il ne l'était pendant la majeure partie de la période du GATT et l'importance de la démocratie pour l'élaboration de la politique commerciale s'est développée de trois façons. Premièrement, il y a eu un essor global de la démocratie et de la liberté : d'après les critères de Freedom House, la part des pays libres dans le monde a augmenté à la fin de la période du GATT, passant de 31,5 % en 1980 à 39,8 % en 1995, puis à 46,2 % en 2012. Selon des critères moins rigoureux, 117 pays sur 195 (60,0 %) étaient des démocraties électorales en 2012, contre 69 pays sur 167 (41,3 %) en 1989.<sup>9</sup> Deuxièmement, même certains Membres de l'OMC ayant une longue tradition démocratique commencent seulement à accorder plus de pouvoir à leurs organes législatifs dans les domaines de la politique extérieure ou de la politique commerciale, qui relevaient de longue date de l'exécutif. Cela est particulièrement évident dans le cas du Parlement

européen, qui a aujourd'hui plus de pouvoir vis-à-vis de la Commission européenne, en vertu du Traité de Lisbonne. L'Union interparlementaire exhorte les organes législatifs des autres pays à suivre cette tendance. Et le rôle des organes législatifs pourrait croître encore en raison d'une troisième tendance : le fait que la politique commerciale englobe maintenant des questions ayant plus de visibilité politique que les droits de douane ou les contingents, et que les initiatives prises suscitent plus d'intérêt de la part du public et de ses représentants élus lorsque les négociations ou les différends portent sur des questions telles que les brevets pharmaceutiques et l'environnement. L'expérience de l'Accord commercial anti-contrefaçon, Accord OMC-plus qui n'a été ratifié dans pratiquement aucun des États signataires, a montré que les parlements nationaux sont prêts à contester les accords conclus par leur exécutif.

Certains membres de la communauté commerciale se montrent prudents à l'égard des procédures démocratiques. Les négociateurs planifient généralement leurs travaux de manière à éviter de conclure des accords pendant les années d'élections et l'attention des médias n'est pas toujours bienvenue. Ces préoccupations étayaient les raisons avancées par le Groupe d'experts de haut niveau sur le commerce (2011 : 5) pour expliquer la réticence des Membres à mener à bien le Cycle de Doha. Selon lui, la surveillance peut inhiber ou intimider les négociateurs :

Une politique commerciale considérée comme saine lorsqu'elle est menée unilatéralement ou bilatéralement soulève d'énormes difficultés lorsqu'elle est reformulée en une série de concessions politiques en matière d'accès aux marchés qui doivent être négociées au niveau multilatéral. Cela est particulièrement vrai lorsque ce processus se déroule sous l'étroite surveillance des médias et des groupes d'intérêts nationaux qui sont sur la défensive.

Il n'en a pas toujours été ainsi. La raison d'être de la surveillance proposée par des universitaires et des organisations internationales au début des années 1980, qui a abouti à la création du Mécanisme d'examen des politiques commerciales, reposait sur une perception plus confiante de l'opinion publique : les gens s'opposent au protectionnisme s'ils en connaissent le coût et, de ce fait, il est important de mettre en lumière les initiatives qui restreignent l'accès aux marchés. Un point de vue moins optimiste part de l'idée que le débat démocratique sur le commerce est entravé par les obstacles à l'organisation liés aux biens publics. S'il est économiquement rationnel que les producteurs, peu nombreux, se regroupent pour soutenir le maintien de la protection, les consommateurs, très nombreux, sont peu incités à s'organiser pour faire contrepoids aux protectionnistes. Ce problème est exacerbé par le fait que, quand les groupes de consommateurs parviennent à surmonter ces obstacles, ils ont tendance à se concentrer sur un seul aspect du commerce. Ils défendent rarement les accords de réduction tarifaire qui assureraient aux consommateurs un plus large choix et des prix plus bas, mais ils protestent contre les décisions de l'Organe de règlement des différends qui trouvent des failles dans les réglementations en matière d'environnement et de sécurité auxquelles ils sont favorables.

Certains gouvernements ont été plus actifs et plus efficaces que d'autres dans la coordination de leur politique avec le secteur privé et l'essor de la démocratie peut constituer non



seulement un défi, mais aussi une opportunité. Pour expliquer l'efficacité du Brésil dans la définition et la poursuite de ses objectifs, Shaffer *et al.* (2010: 99) ont évoqué « le développement d'une interaction pluraliste entre le secteur privé, la société civile et le gouvernement », et le fait que l'« institutionnalisation d'un système de relations commerciales internationales, légalisé et judiciarisé, conjugué à la démocratisation du Brésil et à la réorientation de sa politique de développement, a entraîné la création de nouveaux réseaux public-privé dans le domaine de la politique commerciale ». Toutefois, la coordination entre les secteurs public et privé peut être plus difficile sur certaines questions, car les responsables politiques sont souvent moins efficaces dans leurs interactions avec les groupes d'intérêts nationaux qui ne font pas partie des interlocuteurs naturels du Ministère du commerce. Comme l'a dit Deere-Birkbeck (2012: 128), « [a]u niveau national », la coordination interne doit « se faire avec un plus large éventail d'acteurs politiques nationaux – au-delà des technocrates chargés des questions commerciales – tels que les parlementaires, le secteur privé, les syndicats et la société civile ».

Depuis Seattle, l'OMC a elle-même considérablement développé sa communication auprès des organisations non gouvernementales. L'un des plus grands défis pour les responsables de la politique commerciale se trouve donc plus dans leurs capitales nationales qu'à Genève. L'avenir du système commercial multilatéral dépend en partie de la capacité des négociateurs et des dirigeants politiques à démontrer l'importance de la libéralisation du commerce aux législateurs et aux représentants de la société civile.

## Institution, information et idées

La dernière série de questions pour l'avenir est de nature plus horizontale. Elles concernent les changements que les Membres pourraient apporter à l'OMC en tant qu'institution, la meilleure utilisation des informations générées par le système et les nouvelles idées qui pourraient être développées pour le système commercial.

### *Réformes institutionnelles*

L'OMC avait à peine commencé à fonctionner quand les participants et les observateurs ont commencé à proposer des moyens d'améliorer sa structure ou ses procédures. Le nombre de propositions a augmenté après chaque revers subi par le système, en particulier après les Conférences ministérielles catastrophiques de 1999 et de 2003 et le ralentissement général des négociations qui en a découlé. Deere-Birkbeck et Monagle (2010) ont recensé ces propositions dans un document de 177 pages. La réforme institutionnelle la plus retentissante était celle qu'a proposée la Commission Sutherland. Nommé par le Directeur général Supachai Panitchpakdi et dirigée par l'ancien Directeur général Peter Sutherland, cet organe consultatif a publié son rapport à l'occasion du dixième anniversaire de l'OMC en 2005. Bien que ce rapport ait été assez prudent sur certaines questions, refusant de proposer des changements radicaux ou formulant des recommandations en termes mesurés, certains experts ont osé aller là où les commissions craignent de s'aventurer. La question a également

fait l'objet d'études et de rapports établis par d'autres personnes ou d'autres institutions. Parmi les réformes proposées par les divers auteurs et commissions, figurent une modification de la structure institutionnelle, de la gestion et des ressources de l'OMC ; le renforcement de la transparence et la consultation plus étroite des législateurs et des acteurs non gouvernementaux ; une meilleure prise en compte des besoins des pays en développement ; et l'étude de la relation entre l'OMC et les arrangements commerciaux régionaux.

L'initiative la plus récente a été lancée en 2012, quand le Directeur général Pascal Lamy a convoqué un Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce. Rappelant le « Groupe de sages » établi au milieu des années 1980, à un moment d'incertitude concernant l'avenir du système du GATT, le Groupe d'experts a été invité à examiner et analyser les défis liés à l'ouverture du commerce mondial au XXI<sup>e</sup> siècle. Il a été demandé à ses 12 membres, représentant de nombreuses régions et issus de divers horizons,<sup>10</sup> d'examiner les moteurs du commerce pour aujourd'hui et pour demain, la structure des échanges et les incidences de l'ouverture du commerce mondial, en tenant compte du rôle que celui-ci joue dans le développement durable, la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté. M. Lamy a exprimé l'espoir que les travaux du Groupe « [provoqueraient] un débat et [ouvriraient] de nouvelles voies de réflexion sur la meilleure manière de faire face aux obstacles que le monde d'aujourd'hui en constante évolution a semé sur notre chemin commun ».<sup>11</sup>

Le rapport recense une série de défis pour l'OMC qui sont tous des manifestations du problème de la « convergence ». De l'avis des experts, l'OMC doit promouvoir la convergence, non seulement entre ses Membres dans les négociations commerciales, mais aussi entre le système commercial multilatéral et les autres régimes, entre la politique commerciale et les politiques intérieures, et entre le commerce et les mesures non tarifaires de politique publique. L'une des solutions proposées dans le rapport pour résoudre ces problèmes consiste à renforcer les capacités institutionnelles de l'OMC, les Membres déléguant plus de pouvoir et d'initiative au Secrétariat. Les membres du Groupe notent que l'« OMC est une organisation dirigée par ses Membres » et que, traditionnellement, « seuls ces derniers présentent des propositions d'action par le biais d'un processus ascendant » ; le rapport indique ce qui suit :

Nous pensons que le fait d'autoriser le Secrétariat à présenter des propositions, comme c'est le cas dans d'autres organisations internationales dirigées par leurs membres, permettrait d'accélérer les processus de délibération et de faciliter le consensus grâce à l'apport de renseignements techniques et d'idées nouvelles. Cela ne compromettrait en rien le droit exclusif des Membres de prendre les décisions (Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce, 2013 : 32).

Les auteurs du rapport définissent le Secrétariat comme « un rouage vital de cette organisation pilotée par ses Membres » et exhortent ces derniers à « se montrer favorables à un Secrétariat plus fort, doté de compétences plus pointues dans les différents domaines d'activité de l'OMC et d'une capacité de recherche renforcée ». Ils pensent que le Secrétariat « pourrait grandement faciliter la communication et les débats » et que « [c]e rôle devrait être

encouragé, car les travaux des Membres pourraient s'en trouver facilités ». Et ils affirment que « [l]e Secrétariat ne peut en aucun cas remplacer les Membres », mais signalent toutefois que « ces derniers ne peuvent rien produire de concret sans un Secrétariat fort, efficace, impartial et doté des ressources suffisantes ».

### *Information*

L'un des défauts du système commercial est qu'il ne tire pas toujours pleinement parti des informations qu'il génère. Cela est particulièrement évident dans certains pays en développement, où les données générées par les services douaniers ne sont pas convenablement exploitées. Les agents des douanes classent chaque envoi qui traverse la frontière, dans le seul but de calculer et recouvrer les droits exigibles, mais ce faisant, ils collectent des renseignements essentiels sur les importations et les exportations du pays. Dans un système bien géré, les données sont agrégées, analysées et diffusées, au profit du Ministère du commerce, du secteur privé et des chercheurs. Mais certains pays ne profitent pas de cette opportunité, que ce soit par manque de capacités ou en raison de conflits de compétence entre ministères.

L'OMC a déjà pris des mesures pour remédier à un problème comparable au niveau international. Dans l'exercice de ses fonctions législatives, judiciaires et exécutives, l'OMC génère une grande quantité de renseignements et d'analyses concernant les lois et les politiques des Membres, dont la plupart sont disponibles en ligne, mais ont été difficiles à consulter jusqu'à récemment. Le problème est comparable à celui qui se pose souvent aux services de renseignements, qui ont du mal à organiser, hiérarchiser et analyser les innombrables renseignements déjà disponibles auprès de sources ouvertes ou autres. À l'époque de l'administration Lamy, l'OMC a pris plusieurs mesures pour faciliter l'accès à ses données, non seulement pour les gouvernements de ses Membres, mais aussi pour le secteur privé, la presse, les milieux universitaires, les organisations non gouvernementales et les autres parties intéressées par les questions commerciales et les questions connexes. Le site Web de l'OMC a été entièrement remanié en y ajoutant de nombreux outils de recherche permettant aux utilisateurs d'accéder aux renseignements par thème (pages distinctes pour chaque Membre, chaque sujet, etc.) et par type (pages et outils distincts pour les différents types de documents et de statistiques, par exemple). Plusieurs autres outils innovants regroupent les données concernant des domaines spécifiques ou susceptibles d'intéresser certains utilisateurs. Deux de ces outils ont déjà été examinés au chapitre 13, à savoir le Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (lancé en 2009) et la Base de données sur les arrangements commerciaux préférentiels (2012). Plusieurs autres initiatives particulièrement utiles pour le secteur privé méritent une attention particulière.

L'un de ces outils innovants est le Portail intégré d'information commerciale (I-TIP)<sup>12</sup> créé en 2011, développé en 2012 et officiellement lancé auprès du public en 2013. Ce service regroupe les données provenant des notifications des Membres à l'OMC et d'autres sources pour constituer un « guichet unique » permettant d'obtenir des renseignements pratiques sur un large éventail de questions concernant des produits et des secteurs spécifiques. Au début de 2013,

ce service, qui fournit des renseignements sur plus de 25 000 mesures, portait sur les mesures tarifaires et non tarifaires qui affectent le commerce des marchandises, ainsi que sur les accords commerciaux et les engagements pris par les Membres de l'OMC lors de l'accession. Il sera développé pour inclure des données sur les licences d'importation, les restrictions quantitatives, les notifications concernant l'agriculture, le commerce d'État et les mesures de sauvegarde. Le système permet aux utilisateurs d'effectuer une recherche par pays appliquant une mesure ou visé par une mesure, par produit et par secteur, ainsi que par type de mesure.

L'initiative de l'OMC Fabriqué dans le monde (MIWI)<sup>13</sup> vise à encourager l'échange de projets, d'expériences et d'approches pratiques concernant la mesure et l'analyse du commerce sur la base de la valeur ajoutée. Lancé entre 2010 et 2011, ce projet réunit les travaux de nombreux organismes nationaux et internationaux qui s'emploient à moderniser les systèmes statistiques. Le Secrétariat de l'OMC travaille en étroite collaboration avec des organismes nationaux tels que l'Institut des économies en développement-Organisation japonaise du commerce extérieur (IDE-JETRO) et la Commission du commerce international des États-Unis, ainsi qu'avec des organismes internationaux comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les premiers résultats de ces travaux consistent en un recueil des actes de la conférence intitulée *Mondialisation des chaînes productives industrielles et mesure du commerce international en valeur ajoutée* (2010), publié en coordination avec la Commission des finances du Sénat français, et en une publication conjointe de l'OMC et de l'IDE-JETRO intitulée *La structure des échanges et les chaînes de valeur mondiales en Asie de l'Est : Du commerce des marchandises au commerce des tâches* (2011). En 2013, l'OMC et l'OCDE ont publié les premiers résultats d'un projet de base de données conjointe sur le commerce en valeur ajoutée, qui couvre une grande partie du commerce mondial; les données fournies par les autres pays seront ajoutées au fur et à mesure.<sup>14</sup>

À la fin de 2012, l'OMC a lancé une nouvelle base de données sur le commerce international et l'accès aux marchés. Cet outil contient toutes les données de l'OMC sur le commerce des marchandises et des services commerciaux, ainsi que certains indicateurs relatifs à l'accès aux marchés issus de la publication *Profils tarifaires dans le monde*, établie conjointement avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et le Centre du commerce international. Accessible depuis le site Web de l'OMC ([www.wto.org/stats](http://www.wto.org/stats)), il fournit des données sur les grands pays commerçants par groupe de produits, secteur et année et sur l'évolution du commerce entre un partenaire donné et différents pays, régions et groupes économiques, ainsi que des statistiques sur l'accès aux marchés pour les marchandises. Les utilisateurs peuvent exporter les données utilisées dans les graphiques. En 2013, l'OMC a aussi inauguré une nouvelle page Web ([www.wto.org/business](http://www.wto.org/business)) pour les entreprises afin d'offrir au secteur privé un accès facile à une page dédiée contenant les renseignements clés tels que les statistiques du commerce et les nouvelles sur le suivi du commerce. Elle a par ailleurs publié le premier *Bulletin d'information pour les entreprises*, qui contient des nouvelles sur le commerce intéressant les entreprises. Il sera distribué par voie électronique aux représentants des entreprises qui se seront inscrits dans la base de données en ligne de l'OMC.

Le Programme de chaires de l'OMC est une autre initiative lancée par l'administration Lamy en vue de diffuser des informations et des idées. Le programme vise à rationaliser les activités de coopération universitaire de l'OMC en fournissant une aide spécifique aux établissements bénéficiaires en offrant à chacun jusqu'à 50 000 francs suisses par an sur quatre ans. Il a été lancé en 2010 avec 14 projets sélectionnés par voie de concours.<sup>15</sup> Les chaires ont contribué à des documents et à des conférences sur des sujets tels que la gouvernance, les chaînes de valeur mondiales dans le secteur des services, les mesures de rétorsion et le développement durable.

### **Idées**

Cet ouvrage a commencé par une étude des courants philosophiques et intellectuels qui ont donné naissance au système commercial multilatéral. Aussi convient-il de revenir sur ce point à la fin de l'ouvrage. C'est un domaine dans lequel les idées ont leur importance et il n'est pas de meilleure illustration de cela que la manière dont l'OMC elle-même a été créée. Il serait exagéré, et contraire aux faits, d'établir un lien direct entre la publication de John Jackson *Restructuring the GATT System* (1990) et la création de l'OMC cinq ans plus tard. Ce lien existe cependant, et M. Jackson est trop modeste pour suggérer que s'il n'avait pas existé, les Canadiens, qui ont été les premiers à proposer la création de l'OMC, l'auraient inventé. Mais son livre correspondait parfaitement à l'époque. S'il a fallu plusieurs générations pour que les idées d'Hugo Grotius deviennent des principes de gouvernance et plusieurs décennies pour que les théories d'Adam Smith et de David Ricardo, soient appliquées, dans le cas de John Jackson, seuls quelques mois se sont écoulés entre la parution du livre et la proposition formelle, et seulement quelques années de plus entre cette proposition et l'entrée en activité de l'OMC. Ses idées ont clairement marqué l'histoire législative de ce qui allait devenir l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce.

Parfois, le problème pour le système commercial vient non pas d'un manque d'idées mais d'un trop-plein. Le domaine de la politique commerciale se situe à l'intersection de la politique, de l'économie et du droit, et les théoriciens et les praticiens de ces trois disciplines ne se comprennent pas toujours. Comme l'a dit Lord Salisbury :

Si l'on croit les médecins, rien ne va ; si l'on croit les théologiens, rien n'est innocent ; et si l'on croit les soldats, rien n'est sûr. Tous devraient diluer leur vin avec une grosse dose de bon sens insipide.<sup>16</sup>

On pourrait dire la même chose des juristes pour qui aucun accord n'est suffisamment clair, des économistes pour qui aucun n'est suffisamment ouvert et des politiciens qui demanderont toujours plus de marge de manœuvre. On ne pourra jamais les satisfaire pleinement et il vaut mieux s'en remettre au bon sens pour tenter de comprendre leurs avis parfois contradictoires. Étant donné que les accords commerciaux sont généralement négociés par des juristes pour le compte de politiciens, la tendance est de privilégier leurs préférences – et peut-être surtout celles des politiciens – par rapport à celles des économistes. Cela a donné lieu à un système dans lequel les exceptions sont souvent plus nombreuses que les règles, mais où les règles

comptent et les conséquences économiques sont importantes. Cela signifie également que les observateurs peuvent avoir des points de vue très différents sur ce qui nuit au système commercial et peuvent proposer des solutions radicalement différentes.

On ne peut pas savoir où en sera le système commercial multilatéral dans une vingtaine d'années, ni quelles réponses il aura apportées, entre-temps, aux questions posées ici. Il ne fait aucun doute que les juristes, les économistes et les politiciens seront toujours en désaccord sur la nature des principaux problèmes dans ce domaine et sur la meilleure façon de les résoudre. Le système s'est néanmoins avéré adaptable et résistant, tirant sa force de la diversité des points de vue et des idées de ses membres, et il y a toutes les raisons de penser qu'il sera encore là en 2048 et au-delà.

## Notes finales

---

- 1 Entretien de l'auteur avec Lord Brittan, 17 janvier 2013.
- 2 «Kamal Nath explains how the Geneva talks failed» (Kamal Nath explique l'échec des négociations à Genève), *TWN Info Service*, (31 juillet 2008), [www.twinside.org.sg/title2/wto.info/twninfo20080754.htm](http://www.twinside.org.sg/title2/wto.info/twninfo20080754.htm).
- 3 Par exemple, à l'annexe 308.2, les parties à l'ALENA sont convenues de ne pas réduire pendant dix ans les droits NPF sur les tubes cathodiques pour récepteurs de télévision en couleur.
- 4 L'article IX:3 autorise les dérogations aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC, soit par consensus, soit, en l'absence de consensus, en vertu d'une décision prise par les trois quarts des Membres. À ce jour, toutes les dérogations accordées au titre de cet article concernaient des arrangements commerciaux préférentiels entre des pays développés et des pays en développement ou des économies en transition (voir le chapitre 13) ou des exemptions de l'application des lois et politiques de certains Membres qui sont contraires aux obligations dans le cadre de l'OMC.
- 5 L'article IX:3 de l'Accord sur l'OMC dispose que «[d]ans des circonstances exceptionnelles, la Conférence ministérielle pourra décider d'accorder à un Membre une dérogation à une des obligations qui lui sont imposées par le présent accord ou par l'un des Accords commerciaux multilatéraux». Les dérogations peuvent être accordées par consensus, mais elles peuvent l'être aussi en vertu d'une décision prise par les trois quarts des Membres.
- 6 Les «Really Good Friends of Services» sont les pays suivants : Australie ; Canada ; Chili ; Colombie ; Costa Rica ; États-Unis ; Hong Kong, Chine ; Israël ; Japon ; Mexique ; Norvège ; Nouvelle-Zélande ; Pakistan ; Panama ; Pérou ; République de Corée ; Suisse ; Taïpei chinois ; Turquie ; et Union européenne.
- 7 Notant que «la composition de ce Groupe de réflexion peut être considérée comme représentative de celle de l'OMC», les auteurs du rapport indiquent qu'au cours de leurs délibérations, «les membres du Groupe ont soulevé de nombreuses questions qu'ils jugeaient importantes», mais que «[l]e niveau de priorité accordé à ces questions variait considérablement selon les membres». Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce (2013 : 33).
- 8 Il est important de souligner que les pays participant au TPP ne partagent pas tous ce point de vue et que beaucoup ont négocié ou sont en train de négocier des ACR avec la Chine.
- 9 Calculs effectués sur la base des données publiées à l'adresse suivante : [www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013).
- 10 La composition du Groupe était la suivante : Talal Abu-Ghazaleh, président et fondateur, Talal Abu-Ghazaleh Overseas Corporation (Jordanie) ; Sharan Burrow, secrétaire générale, Confédération syndicale internationale ; Helen Clark, administratrice, Programme des Nations Unies pour le développement ; Frederico Pinheiro Fleury Curado, président-directeur général, Embraer S.A. (Brésil) ; Thomas J. Donohue, président-directeur général, Chambre du commerce des États-Unis ; Yoshiaki Fujimori, président-directeur général, LIXIL Group Corporation et LIXIL Corporation (Japon) ; Victor K. Fung, président, Fung Global Institute (Hong Kong, Chine), président d'honneur de la Chambre de commerce internationale ; Pradeep Singh Mehta, secrétaire général, CUTS International (Inde) ; Festus Gontebanye Mogae, ancien Président (Botswana) ; Josette Sheeran, vice-présidente, Forum économique mondial ; Jurgen R. Thumann, président, BUSINESS EUROPE ; et George Yeo, ancien Ministre des affaires étrangères (Singapour), vice-président de Kerry Group Limited (Hong Kong, Chine).
- 11 Voir [http://www.wto.org/french/news\\_f/pres12\\_f/pr659\\_f.htm](http://www.wto.org/french/news_f/pres12_f/pr659_f.htm).

- 12 Voir <http://i-tip.wto.org/Default.aspx>.
- 13 Voir [http://www.wto.org/french/res\\_f/statis\\_f/miwi\\_f/miwi\\_f.htm](http://www.wto.org/french/res_f/statis_f/miwi_f/miwi_f.htm).
- 14 Voir  
<http://www.oecd.org/fr/industrie/ind/mesurerlecommerceenvaleurajouteeuneinitiativeconjointedelocdeetdelomc.htm>.
- 15 Les bénéficiaires initiaux du Programme étaient: Faculté latino-américaine de sciences sociales (Argentine); Université des Indes occidentales (Barbade); Université du Chili; Université Gadjah Mada (Indonésie); Université de Jordanie; Université de Nairobi; Université de Maurice; Institut technologique autonome de Mexico; Université Mohammed V-Souissi (Maroc); Université de Namibie; Institut du commerce extérieur de Shanghai; Université d'État de Saint-Pétersbourg; Université Cheikh Anta Diop (Sénégal); et Université nationale du Viet Nam. L'Université nationale de Singapour a adhéré au Programme en 2011.
- 16 Voir <http://quoteocean.com/expert-quotes>.





## Annexe 1 : Appendice biographique

---

Les 106 personnalités dont les biographies figurent ici ont joué un rôle majeur dans la création de l'OMC, dans les négociations, dans le règlement des différends et dans la direction de l'institution. Il s'agit des directeurs généraux, des directeurs généraux adjoints, des chefs de cabinet, des présidents du Conseil général et des membres de l'Organe d'appel de 1995 à 2012, ainsi que de certains ministres, ambassadeurs, directeurs et autres personnalités citées dans le présent ouvrage.

Ces biographies s'appuient essentiellement sur les renseignements fournis directement par les intéressés, qui ont eu la possibilité de vérifier les indications les concernant.

**Roderick Abbott** (Union européenne et Royaume-Uni), né en 1938, a été Directeur général adjoint de 2002 à 2005. Il a obtenu une licence à l'Université d'Oxford en 1962, et, après sa retraite, il a été invité à donner des cours à la London School of Economics (LSE), à l'Institut universitaire européen de Florence et à la Western University de London (Ontario). Pendant ses 40 ans de carrière, d'abord au Board of Trade de Londres, puis à la Commission européenne à Bruxelles, il a été en poste plusieurs fois au Royaume-Uni et à Genève dans les délégations des CE, de 1968 à 1971, après le Kennedy Round, puis de 1975 à 1979, en tant que négociateur en chef adjoint pour le Tokyo Round, et de nouveau de 1996 à 2000 en tant qu'Ambassadeur et Chef de délégation. Ayant participé à la Conférence ministérielle de Tokyo qui a lancé le Tokyo Round en 1973, il a été attaché à la délégation des CE à Genève pour ces négociations, chargé en particulier des questions relatives aux obstacles non tarifaires, aux restrictions quantitatives et aux mesures de sauvegarde. Dans les années 1980 et 1990, il a été le négociateur principal dans les négociations tarifaires au titre de l'article XXIV:6 après les élargissements successifs des CE, il a régulièrement participé aux réunions des ministres du commerce de la Quadrilatérale. Pendant le Cycle d'Uruguay (1987-1993), il a été de nouveau le négociateur en chef adjoint des CE, chargé de surveiller depuis Bruxelles tous les domaines des négociations ; et, dans les dernières étapes du Cycle, il a été le négociateur principal dans les négociations tarifaires. Ayant été nommé Ambassadeur en 1996, il a joué un rôle central dans la première Conférence ministérielle de l'OMC à Singapour, puis à Seattle et à Doha. En 2003, il a assisté à la Conférence ministérielle de Cancún en tant que Directeur général adjoint de l'OMC. Après son départ de l'OMC, il a travaillé à la London School of Economics et au Centre européen d'économie politique internationale (ECIPE), important groupe de réflexion sur la politique commerciale établi à Bruxelles. Il a collaboré successivement avec plusieurs cabinets de consultants à Bruxelles (GPlus Europe, APCO Worldwide et Kreab & Gavin Anderson). Il a enseigné et travaillé au World Trade Institute, à Berne, et au Centre international pour le commerce et le développement durable, à Genève. Il est l'auteur de documents de travail et de notes d'orientation de l'ECIPE (sur le règlement des différends à l'OMC et sur le Cycle de Doha) et il a écrit une histoire du commerce international des bananes de 1870 à 1930.

**Georges Michel Abi-Saab** (Égypte), né en 1933, a été membre de l'Organe d'appel de 2000 à 2008. Diplômé de droit à l'Université du Caire, il a poursuivi ses études de droit, d'économie et de sciences politiques à l'Université de Paris, Michigan (maîtrise d'économie), à la faculté de droit de Harvard (maîtrise et doctorat), à Cambridge et à Genève (doctorat en sciences politiques). Par la suite, il a souvent enseigné en tant que professeur invité, à la faculté de droit de Harvard, et dans les Universités de Tunis, de Jordanie et des Indes occidentales (La Trinité), ainsi que dans le cadre de la chaire Rennert à la faculté de droit de l'Université de New York, et de la chaire Henri Rolin dans des universités belges. M. Abi-Saab est professeur honoraire de

droit international à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève, professeur honoraire à la faculté de droit de l'Université du Caire et membre de l'Institut de droit international. Il a été consultant auprès du Secrétaire général de l'ONU pour la préparation de deux rapports, l'un sur le *Respect des droits de l'homme dans les conflits armés* (1969 et 1970) et l'autre sur le *Développement progressif des principes et normes du droit international relatif au nouvel ordre économique international* (1984). Il a représenté l'Égypte à la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire (1974 à 1977) et il a exercé les fonctions de conseil et d'avocat auprès de plusieurs gouvernements dans des affaires portées devant la Cour internationale de Justice (CIJ) ainsi que dans des arbitrages internationaux. Il a également exercé deux fois les fonctions de juge *ad hoc* auprès de la CIJ, de juge auprès de la Chambre d'appel du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie et du Tribunal international pour le Rwanda et de Commissaire à la Commission d'indemnisation des Nations Unies. M. Abi-Saab est l'auteur de nombreux livres et articles, dont : *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale : Étude des notions fondamentales de procédure et des moyens de leur mise en œuvre* (Paris, Pedone, 1967) ; *International Crises and the Role of Law : The United Nations Operation in the Congo 1960-1964* (Oxford University Press, 1978) ; *Le concept d'organisation internationale* (en tant qu'éditeur) (1980) ; et il a donné deux cours à l'Académie de droit international de La Haye : « Wars of National Liberation in the Geneva Conventions and Protocols » (Recueil des cours, vol. 165 (1979 IV)) et le « Cours général de droit international public » (Recueil des cours, vol. 207 (1987 VII)).

**Yonov Frederick Agah** (Nigéria), né en 1956, a été Président du Conseil général en 2011. Il a également présidé plusieurs organes de l'OMC : l'Organe de règlement des différends (2010), le Conseil du commerce des services (2009) ; l'Organe d'examen des politiques commerciales (2008), le Conseil des ADPIC (2007) et le Conseil du commerce des marchandises (2006). Il est actuellement Président de la Session extraordinaire du Conseil des ADPIC. M. Agah est titulaire d'une licence et d'une maîtrise d'économie de l'Université Ahmadu Bello, de Zaria, d'un master et d'un doctorat en commerce international de l'Université de Jos et d'une licence de droit de l'Université d'Abuja. Il a été chargé de cours à l'Institut polytechnique de Kaduna (1979-1981) ; rédacteur principal et responsable de la diffusion à la Benue Printing and Publishing Corporation (1982-1984) ; Directeur des ventes à la Benue Bottling Company (1984-1987) ; responsable de terrain à l'UTC Plc. (1990-1991) ; Directeur adjoint (affaires multilatérales) (1991-2001) et Directeur (commerce extérieur) (2002-2005). Il a été nommé Ambassadeur du Nigéria auprès de l'OMC en 2005. M. Agah a collaboré à diverses publications sur des questions commerciales, y compris des livres et des articles de revues spécialisées.

**Celso Luiz Nunes Amorim** (Brésil), né en 1942, a été Ministre des relations extérieures de 1993 à 1994 sous le Président Itamar Franco, puis de 2003 à 2010 sous le Président Luiz Inácio Lula da Silva. Diplômé en 1965 de l'Institut Rio Branco, école de relations internationales relevant du Ministère des affaires étrangères, il a obtenu une maîtrise de relations internationales à l'Académie diplomatique de Vienne en 1967. Il a été professeur de portugais à l'Institut Rio Branco et professeur de sciences politiques et de relations internationales à l'Université de Brasilia. Il est membre permanent du département des affaires étrangères de l'Institut des hautes études de l'Université de São Paulo. En 1987, il a été nommé secrétaire aux affaires internationales au Ministère de la science et de la technologie, poste qu'il a occupé jusqu'en 1989, année où il a été nommé Directeur général des affaires culturelles au Ministère des relations extérieures. M. Amorim est devenu Directeur général des affaires économiques en 1990, et en 1993, il a été promu au poste de Secrétaire général de l'Agence brésilienne des affaires étrangères. De 1991 à 1993, M. Amorim a été le délégué principal du Brésil auprès du GATT et d'autres organisations internationales à Genève. En tant que Ministre des relations extérieures, il a signé l'Accord de Marrakech au nom du Brésil en 1994. De 1995 à 1999, il a été le Représentant permanent du Brésil auprès des Nations Unies à New York. En 1999, il a été nommé Représentant permanent du Brésil auprès de l'OMC et de l'Organisation des Nations Unies à Genève, poste qu'il a occupé pendant deux ans avant d'être nommé Ambassadeur au Royaume-Uni en 2001. M. Amorim est devenu Ministre de la défense sous la présidence de Dilma Rousseff en 2011.

**Lady Catherine Ashton** (Royaume-Uni), née en 1956, a été Commissaire européenne au commerce de 2008 à 2009. Après avoir obtenu une licence de sociologie au Bedford College en 1977, Mme Ashton a travaillé comme administratrice de la Campagne pour le désarmement nucléaire de 1977 à 1983. De 1979 à 1981, elle a été directrice administrative de Coverdale Organisation, un cabinet de conseil en gestion. À partir de 1983, elle a travaillé pour le Central Council for Education and Training in Social Work. Entre 1983 et 1989, elle a été directrice de Business in the Community, qui travaille avec les entreprises pour réduire les inégalités, et elle a établi le Employers' Forum on Disability, Opportunity Now et le Windsor Fellowship. Pendant la plus grande partie des années 1990, elle a travaillé comme conseillère indépendante en matière de politiques. Elle a été nommée pair à vie pour le Parti travailliste en tant que Baronne Ashton de Upholland en 1999, sous le Premier Ministre Tony Blair. Elle est devenue Présidente de la Chambre des Lords et Présidente du Conseil privé de la Reine dans le premier Cabinet du Premier Ministre Gordon Brown en 2007. À l'époque, elle était également chargée des questions d'égalité à la Chambre des Lords et elle a largement contribué à l'adoption du Traité de Lisbonne par la Chambre des Lords. En 2009, elle est devenue la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

**James Bacchus** (États-Unis), né en 1949, a été membre de l'Organe d'appel de 1995 à 2003. Licencié d'histoire de l'Université Vanderbilt avec la mention *magna cum laude* (1971), membre de la société *Phi Beta Kappa*, titulaire d'une maîtrise de l'Université de Yale (1973), M. Bacchus est diplômé, avec mention, de la faculté de droit de l'Université d'État de Floride, où il a été rédacteur en chef de la *FSU Law Review* (1978). Il a obtenu le titre de docteur *honoris causa* du Rollins College, du Sierra Nevada College et de l'Université de Floride centrale. M. Bacchus a donné de nombreux cours et conférences sur le droit international et sur le droit du commerce international aux États-Unis et ailleurs. Avant d'être nommé à l'Organe d'appel, il a été deux fois membre du Congrès des États-Unis pour la Floride de 1991 à 1995. M. Bacchus avait occupé auparavant le poste d'assistant spécial du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, au Secrétariat général de la Présidence des États-Unis, de 1979 à 1981. Il possède en outre une vaste expérience de la pratique privée du droit international public et privé. À l'heure actuelle, il exerce au Cabinet Greenberg Traurig LLP et il enseigne le droit à la faculté de droit de l'Université Vanderbilt.

**Luiz Olavo Baptista** (Brésil), né en 1938, a été membre de l'Organe d'appel de 2001 à 2009. Après avoir obtenu un diplôme de droit à l'Université catholique de São Paulo, il a poursuivi des études supérieures à la faculté de droit de l'Université Columbia et à l'Académie de droit international de La Haye, et il a obtenu un doctorat en droit international à l'Université Paris II. Il a enseigné à l'Université du Michigan (Ann Arbor) de 1978 à 1979 et à l'Université Paris I et Paris X entre 1996 et 2000. M. Baptista a été arbitre à la Commission d'indemnisation des Nations Unies dans plusieurs litiges commerciaux privés et dans des procédures entre États et investisseurs, ainsi que dans des différends au titre du Protocole de Brasilia du Marché commun du Sud (MERCOSUR). Par ailleurs, il a participé en tant que conseiller juridique à divers projets parrainés par la Banque mondiale, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales et le Programme des Nations Unies pour le développement. Il a été membre de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye de 1996 à 2003, et depuis 1999, il est membre de l'Institut des pratiques commerciales internationales et de la Commission des politiques du commerce et de l'investissement de la Chambre de commerce internationale. En outre, il est l'un des arbitres désignés en vertu du Protocole de Brasilia depuis 1993. M. Baptista est aussi associé principal au cabinet d'avocats L.O. Baptista à São Paulo (Brésil), où il s'occupe principalement de droit des sociétés, d'arbitrage et de différends internationaux. Il a enseigné le droit commercial international à la faculté de droit de l'Université de São Paulo jusqu'en 2012. On lui doit de nombreux ouvrages sur diverses questions, publiés au Brésil et à l'étranger.

**Charlene Barshefsky** (États-Unis), née en 1950, a été Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR) de 1997 à 2001, après avoir été USTR adjointe de 1993 à 1996. Titulaire d'une double licence d'anglais et de sciences politiques de l'Université du Wisconsin Madison, obtenue en 1972, elle a obtenu en 1975 un doctorat de droit à la faculté de droit Columbus de l'Université catholique d'Amérique. Elle est associée internationale principale au cabinet d'avocats Wilmer Cutler Pickering Hale

and Dorr. Mme Barshefsky a écrit de nombreux ouvrages et fait de nombreuses conférences sur le droit commercial et les régimes de marchés publics des États-Unis et d'autres pays.

**Lilia R. Bautista** (Philippines), née en 1935, a été membre de l'Organe d'appel de 2007 à 2012. Elle est titulaire d'une licence de droit et d'un MBA de l'Université des Philippines et a obtenu une maîtrise de droit à l'Université du Michigan en tant que titulaire d'une bourse Dewit. Au cours de sa longue carrière dans l'administration des Philippines, elle a exercé les fonctions de juriste au Cabinet du Président, de juriste principale puis de gouverneur et Présidente du Conseil des investissements et de Ministre du commerce par intérim de février à juin 1992. De 1992 à 1999, Mme Bautista a été la Représentante permanente des Philippines à Genève auprès de l'ONU, de l'OMC, de l'OMS, de l'OIT et d'autres organisations internationales. Pendant la durée de son mandat à Genève, elle a présidé plusieurs organes, y compris le Conseil du commerce des services de l'OMC. Entre 1999 et 2000, elle a été Sous-Secrétaire principale et négociatrice commerciale spéciale au Département du commerce et de l'industrie à Manille. Mme Bautista a été Présidente de la Commission des opérations de bourse des Philippines de 2000 à 2004. Elle est actuellement doyenne de la faculté de droit de l'Université Jose Rizal et maître de conférences à l'Académie judiciaire des Philippines, où sont formés les juges et les avocats du pays. Elle est aussi membre de plusieurs conseils d'administration.

**Christopher Beeby** (Nouvelle-Zélande), (1935-2000), a été membre de l'Organe d'appel de 1995 à 2000. Après avoir obtenu un diplôme de droit à l'Université Victoria de Wellington et à la London School of Economics, M. Beeby est entré à la division juridique du Ministère des affaires étrangères en 1963, où il a été conseiller juridique de la délégation néo-zélandaise qui a négocié l'Accord de libre-échange entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie. En 1969, il est devenu chef de la division. En 1976, il a été nommé chef de la division économique, poste qu'il a occupé jusqu'à sa nomination comme Ambassadeur en Iran et au Pakistan de 1978 à 1980. De retour à Wellington, il a occupé d'abord le poste de Sous-Secrétaire puis, à partir de 1985, celui de Secrétaire adjoint chargé des divisions économique et juridique. En 1992, il a été nommé Ambassadeur de Nouvelle-Zélande en France et en Algérie et Représentant permanent auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

**Ujal Singh Bhatia** (Inde), né en 1950, a été nommé à l'Organe d'appel en 2011 pour un mandat allant jusqu'en 2015. Titulaire d'une maîtrise d'économie de l'Université de Manchester et de l'Université de Delhi, ainsi que d'une licence d'économie de l'Université de Delhi, il est entré au Service administratif indien en 1974. De 2004 à 2010, M. Bhatia a été Ambassadeur et Représentant permanent de l'Inde à l'OMC. En cette qualité, il a participé activement au processus de règlement des différends, représentant l'Inde – comme plaignant et comme défendeur – dans plusieurs affaires concernant l'antidumping, ainsi que des questions de taxation et de droits d'importation. Il a également été membre de groupes spéciaux chargés du règlement des différends à l'OMC. M. Bhatia a été auparavant Secrétaire adjoint au Ministère indien du commerce, chargé de diverses questions commerciales internationales. Il a aussi été Secrétaire adjoint du Ministère de l'information et de l'audiovisuel et il a occupé différents postes dans le gouvernement de l'État indien de l'Orissa et dans l'administration industrielle dans l'État. M. Bhatia donne régulièrement des cours sur les questions commerciales internationales et il a publié de nombreux articles dans des revues indiennes et étrangères sur diverses questions commerciales et économiques.

**Richard Blackhurst** (États-Unis), né en 1937, a été Directeur du Service de recherches et d'analyses économiques du GATT et de l'OMC de 1985 à 1997. M. Blackhurst a obtenu une licence en administration des affaires à l'Université de Californie à Los Angeles en 1959 et un doctorat en économie à l'Université de Chicago en 1968. Après avoir enseigné à l'Université de Chicago (1965-1967), à l'Université Rutgers (1967-1970) et à l'Université de Waterloo (1972-1974), il est entré au Secrétariat du GATT en 1974. M. Blackhurst a été expert résident à la Commission tarifaire des États-Unis de 1968 à 1969, professeur adjoint à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève de 1974 à 2002 et rédacteur-fondateur de la *World Trade Review* de 2001 à 2004. Depuis 2004, il est professeur adjoint à la Fletcher School de l'Université Tufts. M. Blackhurst est l'auteur de nombreux articles et de contributions à des ouvrages collectifs.

**Clemens Boonekamp** (Pays-Bas), né en 1945, a été Directeur de la Division de l'examen des politiques commerciales (1998-2009) et de la Division de l'agriculture et des produits de base (2009-2012) à l'OMC. M. Boonekamp a obtenu une licence de sciences commerciales (avec mention) à l'Université Rhodes en Afrique du Sud (1967), une maîtrise d'économie à l'Université Simon Fraser au Canada (1972) et un doctorat en économie à l'Université Brown aux États-Unis (1976). Après avoir enseigné l'économie à l'Université de la Colombie britannique (1976-1980), il est devenu économiste principal au Fonds monétaire international (1980-1991). Il a commencé sa carrière à l'OMC en 1991 en qualité de conseiller à la Division de l'examen des politiques commerciales puis à la Division des relations extérieures. Depuis 2012, il travaille comme consultant. Il est l'auteur de nombreux articles et documents sur les choix de portefeuille, l'incertitude, les restrictions volontaires à l'exportation, la politique industrielle et d'autres questions commerciales et économiques.

**Lord Leon Brittan** (Royaume-Uni), né en 1939, a été Commissaire européen au commerce de 1993 à 1999. Il a étudié à la Haberdashers' Aske's Boys' School puis au Trinity College (Université de Cambridge), où il a été Président de la Cambridge Union Society et de la Cambridge University Conservative Association. Élu député en 1974, il est devenu porte-parole de l'opposition en 1976. Il a été nommé Conseil de la Reine en 1978. De 1979 à 1981, M. Brittan a été Ministre d'État au Home Office, avant d'être nommé Secrétaire au Trésor. Il a été Ministre de l'intérieur de 1983 à 1985, puis Secrétaire d'État au commerce et à l'industrie. Nommé Commissaire européen à la concurrence au début de 1989, il a renoncé à son mandat de député pour prendre ce poste. En 1995, il est devenu Commissaire européen au commerce et Commissaire européen aux affaires extérieures, servant aussi comme Vice-Président de la Commission européenne. Anobli en 1989, il est devenu Baron Brittan de Spennithorne dans le comté de North Yorkshire en 2000. Administrateur non exécutif d'Unilever et membre du comité consultatif international de Total, Lord Brittan est aussi Vice-Président d'UBS AG Investment Bank depuis 2000, mais il s'est mis en disponibilité de septembre 2010 à février 2011 pour servir comme conseiller commercial du Premier Ministre. Lord Brittan est l'auteur de deux livres sur l'Europe et il a écrit de nombreux articles. Il est titulaire de diplômes honorifiques de plusieurs universités.

**Kåre Bryn** (Norvège), né en 1944, a été Président du Conseil général de l'OMC en 2000. Diplômé de l'École nationale des hautes études commerciales de Norvège en 1968, il est entré au Ministère norvégien des affaires étrangères en 1969. Après avoir occupé des postes diplomatiques à Londres, Belgrade et Genève, il a été promu Sous-Secrétaire d'État adjoint en 1989. Il est resté à ce poste jusqu'en 1999, année où il a été nommé Ambassadeur de la Norvège auprès de l'OMC et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). De 2003 à 2006, il a été Ambassadeur aux Pays-Bas. M. Bryn est ensuite devenu Secrétaire général de l'AELE (2006-2012).

**Seung Wha Chang** (République de Corée), né en 1963, a été nommé à l'Organe d'appel en 2012 pour un mandat allant jusqu'en 2016. Il est titulaire d'une licence et d'une maîtrise de la faculté de droit de l'Université nationale de Séoul, ainsi que d'une maîtrise et d'un doctorat en droit commercial international de la faculté de droit de Harvard. M. Chang a commencé sa carrière universitaire à la faculté de droit de l'Université nationale de Séoul en 1995 et a obtenu un poste de professeur en 2002. Il a enseigné le droit commercial international à la faculté de droit de Harvard, à la faculté de droit de Yale, à la faculté de droit de Stanford, à l'Université de New York, à la faculté de droit de Duke et à l'Université de Georgetown, entre autres. En 2007, il a été nommé *Nomura Visiting Professor of International Financial Systems* à la faculté de droit de Harvard. M. Chang a été juge au tribunal de district de Séoul, où il s'est occupé de nombreuses affaires relatives aux disciplines commerciales internationales. Il a aussi travaillé en tant qu'avocat étranger dans un cabinet d'avocats international à Washington (D.C.), où il s'est occupé des questions commerciales internationales, notamment de différends relatifs à des mesures commerciales correctives et de différends concernant l'OMC. Il a fait partie de plusieurs groupes spéciaux de l'OMC et il a aussi été président ou membre de plusieurs tribunaux arbitraux chargés de régler des litiges commerciaux. En 2009, la Chambre de commerce internationale l'a nommé membre de la Cour internationale d'arbitrage. M. Chang a publié de nombreux ouvrages et articles sur

le droit commercial international dans des revues de réputation internationale. En outre, il siège au conseil de rédaction ou conseil consultatif du *Journal of International Economic Law* et du *Journal of International Dispute Settlement*. M. Chang est actuellement professeur de droit à l'Université nationale de Séoul où il enseigne le droit commercial international et l'arbitrage international.

**John Crosbie** (Canada), né en 1931, a été Ministre du commerce de 1988 à 1991. Il a étudié les sciences politiques et l'économie à la Queen's University de Kingston (Ontario) et il a obtenu en 1956 un diplôme de droit de l'Université Dalhousie d'Halifax (Nouvelle-Écosse). Il a poursuivi des études supérieures à l'Institute for Advanced Legal Studies de l'Université de Londres et à la London School of Economics de 1956 à 1957, avant d'être admis au Barreau de Terre-Neuve en 1957. M. Crosbie est entré en politique comme membre du Conseil municipal de Saint-Jean de Terre-Neuve, où il est resté jusqu'à sa nomination au Cabinet provincial du Premier Ministre libéral Joey Smallwood en 1966. Il a quitté la scène politique provinciale en 1976, lorsqu'il a été élu à la Chambre des communes du Canada. M. Crosbie a été nommé Ministre de la justice en 1984, Ministre des transports en 1986 et Ministre du commerce international en 1988, peu après la négociation de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Il a terminé sa carrière comme Ministre des pêches et des océans en 1993. En 2008, M. Crosbie a été nommé lieutenant-gouverneur de Terre-Neuve-et-Labrador par la Gouverneure générale Michaëlle Jean.

**William R. Crosbie** (Canada), né en 1955, a été conseiller politique en matière de négociations commerciales auprès du Ministre du commerce international John Crosbie de 1988 à 1991, à l'époque où le Canada a proposé de créer l'OMC. De 1993 à 2000, il a occupé plusieurs postes de direction dans lesquels il était chargé de la participation du Canada aux réunions et organisations commerciales (APEC, ZLEA, ALENA, OCDE, OMPI, OMC, etc.) et aux négociations commerciales sur les services, l'investissement, la propriété intellectuelle, le commerce électronique, les télécommunications et les industries culturelles. Il a été ensuite Ministre-conseiller en matière de politique économique et commerciale à l'Ambassade du Canada à Washington (2000-2004); Directeur général pour l'Amérique du Nord au Ministère des affaires étrangères, du commerce et du développement (2004-2007); Sous-Ministre adjoint aux services consulaires et à la gestion des urgences (2007-2009); Ambassadeur du Canada en Afghanistan (2009-2011); et de nouveau Sous-Ministre adjoint aux services consulaires et à la gestion des urgences (2011-2012). Depuis 2012, il est Sous-Ministre adjoint pour l'Amérique du Nord, les services consulaires et la gestion des urgences et chef de la sécurité.

**Karel De Gucht** (Belgique), né en 1954, est Commissaire européen au commerce depuis 2010. Il a obtenu un diplôme de droit à l'Université libre de Bruxelles en 1976. M. De Gucht a été député au Parlement européen de 1995 à 1999 et au Parlement flamand de 1999 à 2003. Il a aussi été Ministre des affaires étrangères de la Belgique de 2004 à 2009 puis Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire de 2009 à 2010. Parmi ses publications, on peut citer *Time and Tide Wait for No Man: The Changing European Geopolitical Landscape* (1991) et *De toekomst is vrij: over het liberalisme in de 21ste eeuw* (2002).

**Luis Ernesto Derbez** (Mexique), né en 1947, a été Secrétaire d'État à l'économie (2000-2002) et Secrétaire d'État aux affaires étrangères (2003-2006) dans le gouvernement mexicain. Titulaire d'une licence d'économie de l'Université autonome de San Luis Potosí (1970), M. Derbez a obtenu une bourse Fulbright-Haynes; il a achevé une maîtrise d'économie à l'Université de l'Oregon (1974), puis un doctorat en économie à l'Université d'État de l'Iowa (1980). Au cours de sa carrière professionnelle et universitaire, il a travaillé à la Banque mondiale et à la Banque interaméricaine de développement et il a enseigné à la School of Advanced International Studies de l'Université Johns Hopkins et à l'Instituto Tecnológico de Monterrey. Il a également été consultant auprès de plusieurs grandes entreprises privées mexicaines. En 2001 et 2002, il a présidé le Conseil d'administration des sociétés Exportadora de Sal S.A. et Transportes de Sal S.A., coentreprises entre l'État mexicain et la Mitsubishi Corporation. Auparavant, il a servi comme Secrétaire à l'économie dans le gouvernement du Président Vicente Fox de 2000 à 2003. Depuis 2007, il est Directeur général du Centre d'études de la mondialisation, de la compétitivité et de la démocratie à l'Institut technologique de Monterrey (Campus de Santa Fe) et secrétaire aux affaires internationales du Parti d'action nationale. M. Derbez est actuellement Président de l'Université des Amériques de Puebla.

**Victor do Prado** (Brésil), né en 1961, a été chef de cabinet adjoint pendant le mandat de Pascal Lamy (2005-2012) ; il a présidé le Comité du projet de construction de l'OMC (à partir de 2007) et il est Directeur de la Division du Conseil et du Comité des négociations commerciales (depuis 2012). Diplômé de la faculté de droit de l'Université de São Paulo en 1984, il a obtenu une maîtrise de relations internationales (premier de sa promotion) de l'Institut Rio Branco (académie diplomatique brésilienne) en 1999. Il a été chercheur invité en droit de l'intégration économique à la London School of Economics (1991). Entré au Ministère des relations extérieures en 1990, il a été en poste à la Mission permanente du Brésil à Genève de 1993 à 1997. Après avoir servi comme assistant commercial et économique auprès du Ministre des relations extérieures Luiz Felipe Lampreia (1997-2001) et à l'Ambassade du Brésil à Berlin (2001-2002), il est entré au Secrétariat de l'OMC, où il a été conseiller à la Division des règles de 2002 à 2005. M. do Prado est l'auteur de plusieurs articles sur des questions de politique commerciale et sur le règlement des différends.

**Arthur Dunkel** (Suisse), né au Portugal en 1932, décédé en 2005, a été Directeur général du GATT de 1980 à 1993. Diplômé de sciences économiques et commerciales de l'Université de Lausanne, il est entré à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (Département de l'économie publique), où il a dirigé successivement les sections chargées des questions concernant l'Organisation de coopération et de développement économiques (1960), de la coopération avec les pays en développement (1964) et de la politique commerciale mondiale (1971). En 1973, il a été nommé Représentant permanent auprès du GATT avec le rang de ministre plénipotentiaire. En 1976, M. Dunkel a été promu délégué du Conseil fédéral pour les accords commerciaux et ambassadeur plénipotentiaire. En cette qualité, il a été chargé des questions de politique commerciale mondiale, des relations commerciales et économiques multilatérales avec les pays en développement, de l'industrialisation, du commerce des produits agricoles et des produits primaires, et des relations commerciales bilatérales avec divers partenaires. Il a été chef, ou chef par intérim, de la délégation suisse aux négociations du Tokyo Round, aux IV<sup>ème</sup> et V<sup>ème</sup> sessions de la CNUCED, auprès de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et aux Conférences sur les produits de base, entre autres. Il a aussi occupé d'autres postes, notamment au Groupe intergouvernemental du financement supplémentaire (1968), comme rapporteur du Conseil de la CNUCED (1969), comme Président du Comité de la balance des paiements du GATT (1972-1975), et comme Président de la Conférence des Nations Unies sur un nouvel accord sur le blé (1978).

**Claus Dieter Ehlermann** (Allemagne), né en 1931, a été membre de l'Organe d'appel de 1995 à 2001. En 1961, M. Ehlermann est entré au Service juridique de la Commission européenne, dont il est devenu le chef en 1977. Il a été Directeur général du Service juridique pendant dix ans, jusqu'en 1987, année où il a été nommé porte-parole de la Commission et conseiller spécial du Président pour les questions institutionnelles. De 1990 à 1995, il est été Directeur général de la Direction générale de la concurrence, ce qui l'a amené à avoir des contacts étroits avec les autorités de la concurrence des États-Unis (dans le cadre de l'Accord de coopération bilatéral entre les États-Unis et l'Union européenne, négocié en 1990 et 1991), ainsi qu'avec celles du Japon, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Il a également prêté son concours aux nouvelles autorités de la concurrence des pays en transition d'Europe centrale et orientale. Depuis 1972, M. Ehlermann poursuit une carrière universitaire, enseignant le droit communautaire à Bruges, Bruxelles, Hambourg et Florence. Il a occupé la chaire de droit économique à l'Institut universitaire européen de Florence et il est professeur honoraire à l'Université de Hambourg. Il est l'auteur de plus de 200 publications depuis 1991, traitant principalement du droit et de la politique de la concurrence, de la politique industrielle et de la coopération internationale. En outre, il est membre de plusieurs organes consultatifs universitaires, où il s'occupe en particulier des études juridiques. M. Ehlermann est entré en 2002 au bureau de Bruxelles du Cabinet Wilmer, Cutler et Pickering.

**Crawford Falconer** (Nouvelle-Zélande), a été Ambassadeur à l'OMC et Président du Comité des négociations sur l'agriculture de 2005 à 2009 et il a siégé dans 13 groupes spéciaux chargés du règlement des différends. Ancien Président du Comité des échanges de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Comité des subventions du GATT, et ancien membre du Bureau du Comité néo-



zélandais du Conseil de coopération économique du Pacifique, il a travaillé de 1995 à 2000 au secrétariat de l'OCDE, d'abord comme chef de division à la Direction des échanges puis comme Directeur adjoint. En 2012, il a quitté le Ministère néo-zélandais des affaires étrangères et du commerce extérieur où il occupait depuis 2009 le poste de Vice-Ministre du commerce international, chargé de gérer les négociations commerciales et économiques multilatérales et bilatérales de la Nouvelle-Zélande. Il est retourné à l'OCDE en 2012 pour diriger les projets de l'organisation concernant le catalogage, l'analyse et la mesure des obstacles au commerce des services et l'analyse des implications pour la politique commerciale des travaux de l'OCDE sur le commerce en termes de valeur ajoutée. M. Falconer est l'auteur de plusieurs publications sur le commerce international.

**Florentino Feliciano** (Philippines), né en 1928, a été membre de l'Organe d'appel de 1995 à 2001. Diplômé de droit de l'Université des Philippines, il a ensuite obtenu une maîtrise et un doctorat en droit à l'Université de Yale. Il a enseigné à la faculté de droit de l'Université des Philippines et de l'Université de Yale. Membre de l'Institut de droit international, il a donné des conférences à l'Académie de droit international de La Haye, dont il est un des curateurs. Il a été juge à la Cour suprême des Philippines et Vice-Président du Conseil académique de l'Institut du droit et des pratiques des affaires internationales de la Chambre de commerce internationale de Paris. Avant d'entrer dans la magistrature en 1986, M. Feliciano était membre depuis 1962, puis associé et Président du comité exécutif du Cabinet d'avocats SyCip, Salazar, Feliciano et Hernandez, où il s'occupait des affaires relevant du droit commercial et du droit des sociétés ainsi que des affaires concernant les pratiques antidumping, les droits de propriété intellectuelle, les services bancaires et d'assurance, les transports maritimes et les télécommunications. Il est retourné au Cabinet SyCip, Salazar, Hernandez et Gatmaitan en tant que conseiller principal. M. Feliciano a une vaste expérience de l'arbitrage international en matière d'investissement et de commerce, acquise au Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements à Washington, à la Chambre de commerce internationale à Paris, dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain, et à l'Institut d'arbitrage de la Chambre de commerce de Stockholm. Il a été membre de la Cour internationale d'arbitrage de l'ICC, à Paris. Il a figuré sur la liste des arbitres de l'Association américaine d'arbitrage à New York, il a siégé au Tribunal administratif de la Banque asiatique de développement qu'il a ensuite présidé et il a été membre puis Vice-Président du Tribunal administratif de la Banque mondiale. M. Feliciano est l'auteur de publications traitant de divers aspects du droit commercial international et du droit international public.

**Arumugamangalam Venkatachalam Ganesan** (Inde), né en 1935, a été membre de l'Organe d'appel de 2000 à 2008. Titulaire de deux maîtrises de l'Université de Madras, il est entré en 1959 dans le Service administratif indien, grand corps de la fonction publique indienne, où il est resté jusqu'en 1993. Il a occupé plusieurs postes de haut niveau, notamment : Secrétaire adjoint (investissement) au Département des affaires économiques du gouvernement indien (1977-1980) ; Conseiller interrégional auprès du Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales au siège des Nations Unies à New York (1980-1985) ; Secrétaire adjoint au Département du développement industriel du gouvernement indien (1986-1989) ; négociateur en chef de l'Inde pour les négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay et Secrétaire spécial au Ministère du commerce du gouvernement indien (1989-1990) ; Secrétaire à l'Aviation civile du gouvernement indien (1990-1991) ; et Secrétaire au commerce du gouvernement indien (1991-1993). De 1989 à 1993, il a représenté l'Inde dans différentes phases des négociations du Cycle d'Uruguay. Après avoir quitté la fonction publique, M. Ganesan a servi comme expert et consultant auprès de diverses organisations du système des Nations Unies, notamment la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Jusqu'à sa nomination à l'Organe d'appel de l'OMC en 2000, il était membre du Haut Comité consultatif sur les négociations commerciales multilatérales du gouvernement indien. Il a également été membre du Groupe d'experts permanent établi au titre de l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. M. Ganesan est l'auteur de nombreux articles de journaux et de monographies analysant les différents aspects des Accords du Cycle d'Uruguay et leurs implications. Il a écrit de nombreux documents sur le commerce, l'investissement et la propriété intellectuelle pour la CNUCED et l'ONUDI, et il a collaboré à des ouvrages publiés en Inde et dans d'autres pays portant sur des questions relatives au Cycle d'Uruguay, notamment sur les droits de propriété intellectuelle.

**John Gero** (Canada) a été Président du Conseil général de l'OMC en 2010. Économiste de formation, il est entré au service du gouvernement canadien en 1975. Il a été en poste dans les missions du Canada à Nairobi et à Genève. Il a été le négociateur du Canada sur les questions de propriété intellectuelle pour le GATT et l'ALÉNA. De 1996 à 2000, M. Gero a été Directeur général du Bureau de la politique commerciale, chargé des aspects de la politique commerciale relatifs à l'investissement, à la politique de la concurrence, aux marchés publics, aux services et à la propriété intellectuelle. Il a été ensuite Sous-Ministre adjoint chargé des affaires internationales et délégué commercial en chef (2000-2003), puis Sous-Ministre adjoint chargé de la politique et des négociations commerciales et négociateur en chef auprès de l'OMC (2003-2008).

**Eirik Glenne** (Norvège), né en 1946, a été Président du Conseil général de l'OMC en 2006. Titulaire d'une maîtrise d'économie de l'Université d'Oslo, il a été Ambassadeur de Norvège en Malaisie (1988-1992), sous-secrétaire adjoint (1993-1995) puis secrétaire général adjoint (1995-1999) du Ministère des affaires étrangères, Ambassadeur en Suède (1999-2003) et Ambassadeur auprès de l'OMC et de l'AELE (2003-2008).

**Anabel González C.** (Costa Rica), née en 1963, a été nommée Ministre du commerce extérieur en 2010. Titulaire d'un diplôme de droit de l'Université du Costa Rica et d'une maîtrise de droit de l'Université de Georgetown. Avant d'occuper son poste actuel de Ministre, Mme González a été conseillère principale pour le commerce et l'intégration à la Banque interaméricaine de développement (2009-2010), Directrice de la Division de l'agriculture à l'OMC (2006-2009), négociatrice en chef de l'Accord de libre-échange République dominicaine-Amérique centrale-États-Unis (ALEAC-RD) (2002-2004), Directrice générale du Conseil de l'investissement du Costa Rica (2001-2002), Vice-Ministre des affaires étrangères (1998-2001), conseillère internationale (1997-1998), Directrice des négociations commerciales et chef de Cabinet du Ministre du commerce extérieur (1991-1997 et 1989-1990, respectivement). Elle a fait de nombreuses conférences et rédigé de nombreuses publications sur les questions commerciales et d'investissement. Parmi ses publications, on peut citer : *La implementación de acuerdos comerciales en América Latina: la experiencia de implementación del CAFTA-RD en Costa Rica* (2009); « Revitalizing the US Trade Agenda in Latin America: Building on the FTA Platform », *Journal of International Economic Law* (2009); *El proceso de negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos: la experiencia del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana* (2006); et *La aplicación multilateral del CAFTA y sus implicaciones para la profundización del MCCA* (2005).

**Arancha González L.** (Espagne), née en 1969, a été chef de Cabinet du Directeur général Pascal Lamy de 2005 à 2013 et, en cette qualité, elle a été sa représentante (« sherpa ») aux réunions du G-20. Elle a obtenu un diplôme de droit à l'Université de Navarre et un diplôme de hautes études universitaires en droit européen à l'Université Carlos III (Madrid), puis elle a travaillé comme associée dans un important cabinet d'avocats allemand (Bruckhaus Westrick Stegemann) à Bruxelles. En 1996, elle est entrée à la Commission européenne, où elle a exercé diverses fonctions dans le domaine du commerce international, y compris la négociation d'accords commerciaux entre les Communautés européennes et l'Algérie, l'Iran, le Conseil de coopération du Golfe et le Marché commun du Sud (MERCOSUR). De 2002 à 2004, elle a été la porte-parole de l'Union européenne pour le commerce et la conseillère du Commissaire européen au commerce, Pascal Lamy.

**Bruce Gosper** (Australie), né en 1957, a été Président du Conseil général de l'OMC en 2008. Avant d'entrer au Département des affaires étrangères et du commerce extérieur, il a travaillé pour le Département des industries primaires et de l'énergie; il a occupé le poste de Ministre-conseiller (agriculture) à l'Ambassade d'Australie à Tokyo (1989-1992) et il a travaillé au Département du commerce et des ressources (1980-1987). Il a également été conseiller du Ministre du commerce (1996-1998) et Sous-Secrétaire chargé de l'agriculture au Département des affaires étrangères et du commerce extérieur à Canberra (1995). Il a été Ministre (pour les questions commerciales) à l'Ambassade d'Australie à Washington (1998-2000) puis premier sous-secrétaire au Bureau des négociations commerciales (2000-2005). Il a été Ambassadeur et Représentant permanent auprès de l'OMC de 2005 à 2009. M. Gosper a été nommé Secrétaire adjoint du Département des affaires étrangères et du commerce extérieur en 2009.

**Thomas R. Graham** (États-Unis), né en 1942, a été nommé à l'Organe d'appel en 2011 pour un mandat allant jusqu'en 2015. M. Graham est titulaire d'une licence de relations internationales et d'économie de l'Université de l'Indiana ainsi que d'un doctorat en droit de la faculté de droit de Harvard. M. Graham a été Chef du département du commerce international du grand cabinet d'avocats international King & Spalding, et a enseigné le droit au Georgetown Law Center, à Washington (D.C.), en tant que professeur auxiliaire. En qualité de Conseiller principal adjoint au Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, M. Graham a représenté le gouvernement des États-Unis dans des procédures de règlement des différends dans le cadre du GATT ; il a joué un rôle majeur dans la négociation de plusieurs accords du Tokyo Round, notamment l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et il a participé à l'adoption et à la mise en œuvre du schéma de préférences généralisées des États-Unis en faveur des pays en développement. Avant cela, M. Graham a travaillé comme juriste à l'Organisation des Nations Unies à Genève. Il est l'auteur de plusieurs articles et monographies sur le droit commercial international et la politique commerciale internationale. Il a été chercheur invité à la Brookings Institution et membre associé du Carnegie Endowment for International Peace.

**Tim Groser** (Nouvelle-Zélande), né en 1950 au Royaume-Uni, a été Ministre du commerce, Ministre chargé des questions relatives au changement climatique et Ministre associé des affaires étrangères en 2008. Avant cela, il a été Ambassadeur auprès de l'OMC (2002-2005), où il a présidé le Groupe de négociation sur les règles (2002-2003) et le Groupe de négociation sur l'agriculture (2003-2005). Il a obtenu une licence d'histoire économique à l'Université Victoria de Wellington en 1973, année où il est entré dans la fonction publique comme chercheur auxiliaire au Trésor néo-zélandais. Il a ensuite occupé un poste de négociateur pour l'Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais (1979-1982) ; il a été conseiller en affaires étrangères au Département du Premier Ministre et du Cabinet (1982-1984) ; Ministre (chargé des questions économiques) à la Mission de la Nouvelle-Zélande auprès du GATT et négociateur en chef pour l'agriculture (1986-1990) ; négociateur en chef au cours du Cycle d'Uruguay (1990-1994) ; Ambassadeur en Indonésie (1994-1997) ; conseiller économique principal au Ministère néo-zélandais des affaires étrangères et du commerce extérieur (1997-1999) ; et Directeur général de l'Asia-New Zealand Foundation (1999-2002).

**Stuart Harbinson** (Hong Kong), né en 1947, a été Président du Conseil général de l'OMC en 2001, chef de Cabinet du Directeur général Supachai Panitchpakdi (2002-2005) et conseiller spécial du Directeur général Pascal Lamy (2005-2007). M. Harbinson est titulaire d'une maîtrise d'archéologie et d'anthropologie de l'Université de Cambridge, avec spécialisation en anthropologie sociale (1969). À la fin des années 1980 et au début des années 1990, il a été haut fonctionnaire dans le gouvernement de Hong Kong et, à ce titre, il a participé à de nombreuses négociations commerciales, notamment à nombre de négociations bilatérales sur les textiles. De 1999 à 2002, il a présidé le Bureau international des textiles et des vêtements. Il a représenté Hong Kong et la Région administrative spéciale de Hong Kong, République populaire de Chine, en tant qu'Ambassadeur auprès de l'OMC à Genève de 1994 à 2002. Outre la présidence du Conseil général, il a dirigé plusieurs fois le groupe chargé des négociations de Doha sur l'agriculture, l'Organe de règlement des différends, le Conseil des ADPIC et le Conseil du commerce des services et il a siégé dans plusieurs groupes spéciaux de l'OMC. Après avoir quitté la fonction publique internationale, il est devenu conseiller principal en politique commerciale au bureau genevois du cabinet d'avocats Winston & Strawn LLP, puis auprès de Sidley Austin LLP. M. Harbinson est actuellement consultant indépendant en matière de politique commerciale, à Genève.

**David Hartridge** (Royaume-Uni), né en 1939, a été le chef de Cabinet du Directeur général du GATT de 1980 à 1985 et le Directeur général par intérim de l'OMC de mai à septembre 1999. M. Hartridge a obtenu une maîtrise de sciences politiques, de philosophie et d'économie à l'Université d'Oxford en 1960. Il a été Directeur du Bureau des négociations commerciales multilatérales du GATT, qui était chargé du lancement du Cycle d'Uruguay, puis de la négociation des Accords de l'OMC sur le commerce et les droits de propriété intellectuelle, le commerce et l'investissement et les marchés publics. M. Hartridge a été Directeur de la

Division des services de 1993 à 2001. Il est conseiller principal pour les questions concernant l'OMC au bureau genevois du Cabinet White & Case LLP.

**Jennifer Hillman** (États-Unis), née en 1957, a été membre de l'Organe d'appel de 2007 à 2011. Titulaire d'une licence et d'une maîtrise de Duke University et d'un doctorat de la faculté de droit de Harvard, Mme Hillman a été responsable de 1993 à 1995 de la négociation de tous les accords bilatéraux sur les textiles conclus par les États-Unis avant l'adoption de l'Accord sur les textiles et les vêtements. De 1995 à 1997, elle a été conseillère juridique principale au Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, et à ce titre, elle a supervisé le processus juridique nécessaire pour assurer la mise en œuvre des Accords du Cycle d'Uruguay. De 1998 à 2007, Mme Hillman a été membre de la Commission du commerce international des États-Unis. Elle a également été chargée de cours et professeur auxiliaire de droit à l'Institut de droit économique international de la faculté de droit de l'Université de Georgetown. Elle est actuellement chargée de recherches au German Marshall Fund des États-Unis, où elle s'occupe des questions de commerce et d'investissement transatlantiques, de gouvernance mondiale et d'économie internationale.

**Carla A. Hills** (États-Unis), née en 1934, a été Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales de 1989 à 1993 sous le gouvernement de George H.W. Bush. Elle est titulaire d'une licence de l'Université de Stanford et d'un diplôme de droit de l'Université de Yale et elle a étudié à l'Université d'Oxford. Avant d'entrer dans la fonction publique, elle a été associée au sein du Cabinet Munger, Tolles, Hills & Rickershauser à Los Angeles (1962-1974) et professeur adjointe à la faculté de droit de l'Université de Californie à Los Angeles, où elle enseignait le droit antitrust. Elle a également été secrétaire au logement et au développement urbain et procureur général adjoint (Chambre civile) au Département de la justice, dans l'administration Ford. Au fil des ans, Mme Hills a été membre de plusieurs conseils d'administration de sociétés cotées en bourse et elle siège actuellement dans un conseil d'administration. Elle est également membre du conseil de plusieurs organismes à but non lucratif; elle préside notamment le Comité national des relations États-Unis–Chine et l'Inter-American Dialogue; elle est Coprésidente du Council on Foreign Relations, membre du comité exécutif du Peterson Institute for International Economics et de la Commission trilatérale, Coprésidente du conseil consultatif du Center for Strategic and International Studies et membre du conseil de l'International Crisis Group. Présidente et Directrice générale de la société Hills & Company, elle siège au conseil consultatif international de l'American International Group, de Coca-Cola Company, de Gilead Sciences Inc., de J.P. Morgan Chase et de Rolls Royce et elle est membre du conseil d'administration du US-China Business Council. Mme Hills est coauteur d'un livre intitulé *The Antitrust Advisor* (1971).

**Anwarul Hoda** (Inde), né en 1938, a été Directeur général adjoint du GATT de 1993 à 1995 et de l'OMC de 1995 à 1999. M. Hoda a étudié à l'Université de Patna (Inde), où il a obtenu une maîtrise de langue et littérature anglaises en 1960. En 1962, il est entré dans le Service administratif indien et, en 1974, il est entré au Ministère du commerce, où il a occupé deux postes à l'étranger, d'abord comme membre de la délégation indienne à la Conférence sur la coopération économique internationale à Paris (1976) puis comme représentant résident auprès de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et du GATT à Genève (1977). En tant que Directeur, puis secrétaire adjoint au Ministère du commerce (1978-1981), il a été chargé des négociations tarifaires à Genève, puis de la définition des politiques, dans la capitale indienne, concernant les mesures non tarifaires, lors des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round. De janvier 1985 à juillet 1993, il a occupé des postes de haut niveau (dont celui de Secrétaire spécial avec rang de secrétaire permanent) au Ministère du commerce, où il a été chargé des négociations dans le cadre du GATT. Il a été le principal coordonnateur des politiques au sein du gouvernement indien pour le Cycle d'Uruguay et un membre important de la délégation indienne dans ces négociations. De 2004 à 2009, M. Hoda a été membre de la Commission de la planification, avec rang de Ministre d'État, dans le gouvernement indien. Il est l'auteur de *Developing Countries in the International Trading System 1987* (1987) et de *Tariff Negotiations and Renegotiations under the GATT and the WTO* (2001) et coauteur de *WTO Negotiations on Agriculture and Developing Countries* (2007).

**Yousef Hussain Kamal** (Qatar) a été nommé Ministre des finances en 1998, puis Ministre de l'économie et des finances en 2008. Il a présidé la Conférence ministérielle de Doha en 2001. Il est titulaire d'une licence d'administration des entreprises de l'Université du Caire et a suivi plusieurs cours de finances publiques au Fonds monétaire international et dans plusieurs universités américaines.

**John H. Jackson** (États-Unis), né en 1932, a été conseiller juridique au Bureau du Représentant spécial du Président pour le commerce international (1973-1974). En 2003, il a été nommé par le Directeur général Supachai Panitchpadki pour siéger à un conseil consultatif de l'OMC présidé par Peter Sutherland. Titulaire d'une licence de l'Université de Princeton et d'un doctorat en droit de l'Université du Michigan, M. Jackson a obtenu un doctorat honorifique de l'Université de Hambourg (Allemagne) en 2003 et de l'Institut universitaire européen de Florence (Italie) en 2008. Il a enseigné à la faculté de droit de l'Université de Georgetown à partir de 1998. Il a également été professeur de droit (chaire Hessel E. Yntema) à l'Université du Michigan, professeur invité à l'Université de Delhi et à l'Université de Bruxelles, chercheur invité au siège du GATT, membre de la Fondation Rockefeller à Bruxelles et Vice-Président associé pour les affaires académiques à l'Université du Michigan. Il est actuellement Directeur de l'Institut de droit économique international du Centre juridique de l'Université de Georgetown. M. Jackson a été membre du comité de rédaction des revues *American Journal of International Law*, *Law and Policy in International Business*, *International Tax & Business Lawyer*, *Fordham International Law Journal* et *Maryland Journal of International Law & Trade*. Il est membre du comité de rédaction de *The World Economy* et ancien membre des comités de rédaction pour l'Association internationale du Barreau et du *Journal of World Trade Law*. Il est rédacteur en chef et rédacteur-fondateur du *Journal of International Economic Law*. Parmi ses ouvrages, on peut citer : *Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law* (2006) ; *The Jurisprudence of the GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations* (2000) ; *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence* (1998) ; *Legal Problems of International Economic Relations* (co-authored, 2002) ; *The World Trading System* (1997) ; et *Implementing the Uruguay Round* (ouvrage collectif, 1997).

**Merit E. Janow** (États-Unis), née en 1958, a été membre de l'Organe d'appel de 2003 à 2007. Élevée à Tokyo, elle a été assistante adjointe pour le Japon et la Chine du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (1990-1993), et elle a été avocate d'entreprise, spécialiste des fusions et acquisitions, au Cabinet Arps, Slate, Meagher & Flom à New York (1988-1990). Elle enseigne la pratique du droit économique international et les affaires internationales à l'École des affaires internationales et publiques de l'Université Columbia depuis 1994. Mme Janow est l'auteur de plusieurs livres et a écrit des chapitres de plus d'une douzaine d'ouvrages.

**Alejandro Jara P.** (Chili), né en 1949, a été Directeur général adjoint de l'OMC de 2005 à 2013. Diplômé de droit de l'Université du Chili (1973), il a poursuivi ses études à la faculté de droit de l'Université de Californie à Berkeley (1975-1976). En 1976, il est entré dans le service diplomatique chilien, où il s'est spécialisé dans les relations économiques internationales, et il a fait partie de la délégation du Chili auprès du GATT (1979-1984) avant d'être détaché auprès du Système économique latino-américain (SELA) à Caracas, en tant que coordonnateur des affaires commerciales. M. Jara a été nommé Directeur des affaires économiques bilatérales (1993-1994), puis Directeur des affaires économiques multilatérales (1994-1999) ; il a été haut fonctionnaire au Forum de coopération économique Asie-Pacifique (1996-1997) et Directeur général des relations économiques extérieures (1999-2000). Entre 2000 et 2005, il a été Ambassadeur et Représentant permanent du Chili auprès de l'OMC, et il a présidé le Comité du commerce et de l'environnement (2001) et le groupe de négociation sur le commerce des services (2002). Il est l'auteur de nombreux articles et ouvrages sur le commerce international.

**Elin Østebø Johansen** (Norvège), née en 1955, a présidé le Conseil général de l'OMC en 2012. Mme Johansen est titulaire d'une maîtrise d'économie du développement de l'Université d'Oslo. Elle a été administratrice auxiliaire au Programme des Nations Unies pour le développement à Manille ; administratrice chargée des questions de commerce et de développement, d'abord au Ministère norvégien du commerce, puis au Ministère des affaires étrangères ; première secrétaire à l'Ambassade de Norvège à Berne ; conseillère

principale pour la politique commerciale au Ministère des affaires étrangères; et Directrice générale adjointe au Département des affaires administratives du Ministère des affaires étrangères. En 1998, elle est devenue conseillère à la Mission permanente de la Norvège auprès de l'OMC et Ministre-conseillère l'année suivante. Après avoir occupé plusieurs autres postes au Ministère norvégien des affaires étrangères, Mme Johansen a été nommée en 2008 Ambassadrice et Représentante permanente auprès de l'OMC et de l'AELE.

**Michael («Mickey») Kantor** (États-Unis), né en 1939, a été le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales de 1993 à 1996, puis il a été Secrétaire au commerce de 1996 à 1997. Il a obtenu une licence de commerce et d'économie à l'Université Vanderbilt en 1961. Il a ensuite servi comme officier de marine pendant quatre ans, puis il a obtenu un doctorat en droit à l'Université de Georgetown en 1968. Après avoir travaillé pour la Legal Services Corporation, fournissant une assistance juridique aux travailleurs agricoles migrants, de 1976 à 1993, il a exercé dans le cabinet d'avocats Manatt, Phelps, Phillips & Kantor à Los Angeles. M. Kantor pratique le droit au bureau de Washington de Mayer Brown, cabinet d'avocats international basé à Chicago.

**Julius Katz** (États-Unis), (1925-2000), a présidé les négociations sur le fonctionnement du système du GATT au début du Cycle d'Uruguay. M. Katz a servi dans l'armée pendant la Seconde Guerre mondiale. Il a ensuite étudié à l'Université George Washington d'où il est sorti diplômé. De 1950 à 1968, il a occupé plusieurs postes au Département d'État, dont ceux de Directeur pour le commerce international, Directeur chargé des questions internationales concernant les produits de base et conseiller économique au Bureau des affaires est-européennes; Sous-Secrétaire d'État adjoint pour les politiques internationales en matière de ressources et d'alimentation (1968-1974); Sous-Secrétaire d'État adjoint principal (1974-1976); et Sous-Secrétaire d'État chargé des affaires économiques et des entreprises (1976-1979). En dehors de la fonction publique, il a exercé diverses fonctions chez Donaldson, Lufkin and Jenrette Futures Inc., anciennement ACLI International Commodity Services Inc. (1980-1985) et il a été Vice-Président du Consultants International Group, Inc. (1985-1987). En qualité de Représentant adjoint des États-Unis pour les questions commerciales internationales (1989-1993), il a aussi été négociateur en chef de l'Accord de libre-échange nord-américain et négociateur principal d'un pacte commercial entre les États-Unis et l'Union soviétique signé par le Président George H.W. Bush en 1990.

**K. Kesavapany** (Singapour) a été Président du Conseil général de l'OMC en 1995. Diplômé de l'Université de Malaya et de l'École des études orientales et africaines de l'Université de Londres, M. Kesavapany est Directeur de l'Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) de Singapour. Avant d'être nommé à ce poste, il a été Haut Commissaire de Singapour en Malaisie de 1997 à 2002. Au cours de ses 30 années de carrière diplomatique, il a été Représentant permanent auprès des Nations Unies à Genève et Ambassadeur en Italie et en Turquie. M. Kesavapany a été le premier Président du Conseil général de l'OMC en 1995.

**Kim Chulsu** (République de Corée), né en 1941, a été Directeur général adjoint de 1995 à 1999. Diplômé de sciences politiques de l'Université Tufts en 1964, il a obtenu un doctorat en sciences politiques à l'Université du Massachusetts. Il a ensuite enseigné au Smith College et à l'Université St. Lawrence. Au cours de sa carrière dans l'administration coréenne, M. Kim s'est occupé principalement de l'élaboration de la politique commerciale et des négociations commerciales internationales. Il a été nommé Ministre du commerce, de l'industrie et de l'énergie de la République de Corée en 1993. En 1994, il a été nommé Ambassadeur pour le commerce international. De 1984 à 1990, en sa qualité de Vice-Ministre, M. Kim a dirigé l'équipe de négociateurs coréens dans les négociations commerciales internationales. De 1987 à 1990, il a présidé le Groupe de négociation sur les Accords du Cycle d'Uruguay. En 1991, il a été nommé Président de la Korea Trade Promotion Corporation.

**Ronald Kirk** (États-Unis), né en 1954, a été Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales de 2009 à 2013. Diplômé de l'Austin College et de la faculté de droit de l'Université du Texas, il a été maire de Dallas (Texas) pendant deux mandats, de 1995 à 2002. Après l'échec de sa candidature au Sénat en 2002, il a réintégré le cabinet d'avocats Gardere Wynne Sewell à Dallas et a été brièvement



candidat à la présidence du Comité national démocrate. Après l'élection de 2004, M. Kirk a exercé en qualité d'associé au cabinet d'avocats international Vinson & Elkins LLP.

**Julio Lacarte M.** (Uruguay), né en 1918, a été membre de l'Organe d'appel de 1995 à 2001. Diplomate de carrière, il a été associé à la mise en place du système de commerce du GATT/de l'OMC dès les tout débuts et a participé aux huit séries de négociations commerciales multilatérales qui se sont déroulées sous l'égide du GATT. Il a été Secrétaire exécutif adjoint du GATT de 1947 à 1948, avant de revenir au GATT en qualité de Représentant permanent de l'Uruguay de 1961 à 1966, puis de 1982 à 1992, périodes au cours desquelles il a été Président du Conseil, des Parties Contractantes, de plusieurs groupes spéciaux chargés du règlement de différends et des Groupes de négociation du Cycle d'Uruguay sur le règlement des différends et les questions institutionnelles. M. Lacarte a également été Directeur adjoint de la Division du commerce international et de la balance des paiements aux Nations Unies et Directeur de la coopération économique entre pays en développement à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. Il a également été Ambassadeur d'Uruguay dans plusieurs pays, et notamment auprès des Communautés européennes, en Inde, au Japon, aux États-Unis et en Thaïlande. Au cours de sa carrière universitaire, M. Lacarte a été professeur à l'Académie internationale de droit comparé ainsi qu'à l'Université de Strasbourg. Il est l'auteur de plusieurs publications.

**Celso Lafer** (Brésil), né en 1941, a été Président de l'Organe de règlement des différends en 1996 et Président du Conseil général en 1997. Licencié en droit de l'Université de São Paulo en 1964, il a obtenu ensuite une maîtrise (1967) et un doctorat (1970) en sciences politiques à l'Université Cornell. M. Lafer a été membre de deux groupes spéciaux et de la Commission Sutherland. Il a été chef de la délégation brésilienne à la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha (2001). Il a été Ministre des affaires étrangères (1992) sous la présidence de Fernando Collor et Ministre du développement, de l'industrie et du commerce (1999) puis Ministre des affaires étrangères (2001-2002) sous la présidence de Fernando Henrique Cardoso. Il est professeur titulaire à la faculté de droit de l'Université de São Paulo, où il a enseigné le droit international public et la jurisprudence (1971-2011) et il est professeur émérite depuis 2012. Il préside la FAPESP (Fondation pour la promotion de la recherche de l'État de São Paulo) depuis 2007. M. Lafer est membre de l'Académie brésilienne des lettres (2006), de l'Académie brésilienne des sciences (2004) et de la Cour permanente d'arbitrage depuis 2002. Parmi ses publications, il faut citer : *A OMC e a regulamentação do comércio internacional : uma visão brasileira* (1997) ; *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos – reflexões sobre uma experiência diplomática* (1999) ; *La identidad internacional de Brasil* (2002) ; *A Internacionalização dos Direitos Humanos – constituição, racismo e relações internacionais* (2005) ; et « A Inserção do Brasil no sistema de solução de controvérsias da OMC », à paraître dans le *Liber Amicorum*.

**Luiz Felipe Lamprea** (Brésil), né en 1941, a été Ministre d'État aux relations extérieures de 1995 à 2001. Il a étudié la sociologie à l'Université catholique de Rio de Janeiro et est diplômé de l'Académie diplomatique brésilienne. Il a occupé plusieurs postes dans la fonction publique, notamment celui de Représentant permanent auprès des organisations internationales à Genève (1993-1994), de négociateur en chef pour le Brésil au cours du Cycle d'Uruguay, de Secrétaire général du Ministère des relations extérieures (1992-1993) et de Sous-Secrétaire général aux affaires politiques (1988-1990). Il est Vice-Président du Centre brésilien des relations internationales.

**Pascal Lamy** (France), né en 1947, a été Directeur général de l'OMC de 2005 à 2013. Diplômé de l'École des Hautes Études Commerciales (Paris), de l'Institut d'Études Politiques et de l'École Nationale d'Administration, il a commencé sa carrière dans la fonction publique française à l'Inspection générale des finances et au trésor, avant de devenir conseiller du Ministre des finances, Jacques Delors, puis du Premier Ministre, Pierre Mauroy. À Bruxelles de 1985 à 1994, M. Lamy a exercé les fonctions de Directeur de Cabinet du Président de la Commission européenne, Jacques Delors, dont il a été le représentant en qualité de « sherpa » aux réunions du G-7. En 1994, il a rejoint l'équipe chargée de redresser le Crédit Lyonnais, dont il est devenu ensuite Directeur général jusqu'à sa privatisation en 1999. Entre 1999 et 2004, il a été Commissaire européen au commerce. Il a ensuite présidé, pendant une brève période sabbatique, l'association « Notre Europe »,

groupe de réflexion travaillant sur l'intégration européenne, et il a été professeur associé à l'Institut d'Études Politiques de Paris et conseiller de Poul Nyrup Rasmussen (Président du Parti socialiste européen). Parmi ses publications, il faut citer : *La démocratie-monde : pour une autre gouvernance globale* (2004), *L'Europe en première ligne* (2002, avec Erik Orsenna), *L'Europe de nos volontés* (2002) et *Monde-Europe* (1993).

**Warren Lavorel** (États-Unis), (1935-2011), a été Directeur général adjoint du GATT de 1993 à 1995 et de l'OMC de 1995 à 1999. Titulaire d'une licence d'histoire et de psychologie de l'Université de Californie à Berkeley et d'une maîtrise d'économie de l'Université Stanford, il a commencé sa carrière dans la fonction publique comme économiste à la Central Intelligence Agency, puis a été diplomate à Manille, Paris, Luxembourg et Bruxelles. Il a participé au Tokyo Round comme membre de la délégation des États-Unis en poste à Genève, ses activités comprenant non seulement les négociations elles-mêmes mais aussi la mise en œuvre. M. Lavorel a ensuite été Représentant adjoint des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Chef de mission à Genève de 1981 à 1987, puis Coordonnateur pour les négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay de 1987 à 1993.

**John S. Lockhart** (Australie), né en 1935, a été membre de l'Organe d'appel de 2001 à 2006. Il a été administrateur de la Banque asiatique de développement (BASD) aux Philippines de juillet 1999 à 2002, où il a collaboré étroitement avec les pays en développement Membres pour l'élaboration de programmes visant à réduire la pauvreté en favorisant la croissance économique. Il a également eu pour fonctions à la BASD d'élaborer des programmes de réforme juridique et d'aider à donner des avis sur des questions juridiques, en particulier sur l'interprétation de la Charte de la BASD, des traités internationaux et des instruments de l'ONU. Avant d'entrer à la BASD, M. Lockhart a travaillé comme spécialiste de la réforme judiciaire à la Banque mondiale, en se concentrant en particulier sur le renforcement des institutions juridiques et judiciaires et en collaborant étroitement avec les pays en développement et les économies en transition dans leurs projets de réforme judiciaire et juridique. Après avoir obtenu un diplôme de droit à l'Université de Sydney en 1958, M. Lockhart a exercé les fonctions suivantes : juge à la Cour fédérale d'Australie (1978-1999) ; Président du Tribunal australien de la concurrence (1982-1999) ; Vice-Président du Tribunal du droit d'auteur d'Australie (1981-1997) ; et Conseiller de la Reine, Conseil privé d'Australie et du Royaume-Uni (1973-1978). Il a été nommé Officier de l'ordre d'Australie en 1994 pour sa contribution au droit, à l'éducation et aux arts.

**Olivier Long** (Suisse), (1915-2003), a été Directeur général du GATT de 1968 à 1980. Il était docteur en droit de l'Université de Paris et docteur en sciences politiques de l'Université de Genève. Après son service militaire de 1939 à 1942, il a travaillé pour la Croix-Rouge internationale, d'abord à Genève (1943), puis à Londres (1944-1946), avant d'occuper plusieurs postes diplomatiques pour la Suisse à Berne, à Washington, au Royaume-Uni et à Malte. M. Long a été le chef de la délégation suisse auprès de l'Association européenne de libre-échange de 1960 à 1966. Il a également été professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève. Il a présidé la commission éponyme qui a produit le rapport *Public Scrutiny of Protection: Domestic Policy Transparency and Trade Liberalization* (1989). Parmi ses autres publications, on peut citer *Reflections on the Changes in International Trade* (1970), *International Trade Under Threat: A Constructive Response* (1978) et *Law and Its Limitations in the GATT Multilateral Trade System* (1985).

**Patrick Low** (Espagne), né au Kenya en 1949, a été chef de Cabinet du Directeur général Mike Moore de 1999 à 2000 et économiste en chef de l'OMC de 1997 à 1999 et de 2000 à 2013. Titulaire d'une licence d'économie de l'Université du Kent et d'un doctorat en économie de l'Université du Sussex, il a travaillé au Secrétariat du GATT de 1980 à 1987, puis il a enseigné l'économie à El Colegio de México à Mexico de 1987 à 1990 et a travaillé comme économiste principal à la division du commerce international de la Banque mondiale de 1990 à 1994. Il a travaillé à l'OMC dès sa création en 1995, d'abord à la Division du commerce des services pendant deux ans avant puis comme économiste en chef. M. Low est en outre Directeur de recherche au Fung Global Institute, où il participe à la recherche sur les chaînes d'approvisionnement, et il est professeur adjoint d'économie internationale à l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève. Il est l'auteur de publications sur diverses questions relatives au commerce.



**Hamid Mamdouh** (Égypte), né en 1952, est Directeur de la Division du commerce des services de l'OMC depuis 2001. Entré dans le service diplomatique égyptien en 1976, il a été Représentant de l'Égypte auprès du GATT à Genève en 1985 et conseiller en politique commerciale du Ministre égyptien de l'économie et du commerce extérieur, attaché commercial à l'Ambassade d'Égypte à Canberra (Australie) et Représentant de l'Égypte auprès de la Commission des Nations Unies pour l'Afrique à Addis-Abeba (Éthiopie). Au cours des négociations du Cycle d'Uruguay, il a été responsable, entre autres, des questions juridiques relatives à la rédaction de l'AGCS. Au GATT, il a également été assistant du Directeur général adjoint, conseiller juridique pour le règlement des différends et conseiller principal à la Division des services.

**Lord Peter Mandelson** (Royaume-Uni), né en 1953, a été Commissaire européen au commerce de 2004 à 2008. Il a étudié la philosophie, les sciences politiques et l'économie à St Catherine's College (Université d'Oxford) de 1973 à 1976, puis il a travaillé pour la chaîne London Weekend Television comme producteur de l'émission *Weekend World*, avant d'être nommé, en 1985, Directeur de la communication par le chef du Parti travailliste, Neil Kinnock. Élu à la Chambre des communes en 1992, il est entré en 1998 au Cabinet du Premier Ministre Tony Blair comme Secrétaire d'État au commerce et à l'industrie. Après avoir quitté le gouvernement pendant dix mois en 1999, il a été nommé Secrétaire d'État à l'Irlande du Nord. En 2008, il a quitté son poste de Commissaire au commerce pour revenir sur la scène politique britannique. Nommé Secrétaire d'État aux entreprises et pair à vie, il est entré à la Chambre des lords. En 2010, il est devenu Président de Global Counsel LLP, une société de conseil, et il a publié ses mémoires, intitulées *The Third Man: Life at the Heart of New Labour*.

**Sergio Marchi** (Canada), né en 1956, a été Président du Conseil général de l'OMC en 2002. Titulaire d'une licence de l'Université York à Toronto, il a été élu d'abord conseiller municipal de Toronto en 1982, puis député à la Chambre des communes en 1984, représentant pendant 15 ans la circonscription de York West (Toronto). M. Marchi a été nommé Ministre avec trois portefeuilles différents : citoyenneté et immigration, environnement, et commerce international. En 1999, il est devenu Ambassadeur du Canada auprès de l'OMC et des organismes des Nations Unies à Genève, où il a été en poste pendant cinq ans. Il a aussi présidé le Conseil du commerce des services de l'OMC. Après avoir quitté la fonction publique, il est devenu Président du conseil consultatif international d'APCO Worldwide. M. Marchi est actuellement Directeur du Jeeves Group Switzerland, groupe familial de sociétés de services financiers. Il est également professeur adjoint à l'Université américaine Webster à Genève, au département des relations internationales.

**Madan Mathur** (Inde), (1924-1996), a été Directeur général adjoint du GATT de 1973 à sa retraite en 1991. Après avoir étudié l'économie et la littérature à l'Université de l'Inde, il a passé le concours d'entrée au Service administratif indien et il a occupé plusieurs postes aux Ministères indiens des finances et du commerce international. Il a fait partie du premier groupe de fonctionnaires ayant obtenu une bourse de l'Administration des Nations Unies pour l'assistance technique pour suivre un cours de formation au Secrétariat du GATT en 1956, époque où il était Sous-Secrétaire au Ministère du commerce. M. Mathur est entré au Secrétariat du GATT en 1964 comme Directeur du département du commerce et du développement, où il a été chargé de la coordination avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), et le Centre du commerce international GATT/CNUCED. Nommé Directeur général adjoint au début du Tokyo Round, il a eu pour principale fonction de diriger les activités du GATT concernant les problèmes des pays en développement dans le domaine du commerce et du développement. Il a présidé plusieurs groupes de négociation pendant le Tokyo Round et le Cycle d'Uruguay, y compris l'Organe de surveillance du Cycle d'Uruguay. À sa retraite, il est devenu conseiller spécial auprès de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.

**Mitsuo Matsushita** (Japon), né en 1933, a été membre de l'Organe d'appel de 1995 à 2000. Après avoir obtenu un doctorat à l'Université Tulane (États-Unis) et un doctorat en droit à l'Université de Tokyo, M. Matsushita est devenu l'un des plus éminents spécialistes japonais du droit économique international. Au cours de sa carrière universitaire, il a été professeur à Sophia University et à l'Université de Tokyo. Il a aussi enseigné à l'Université de Harvard, à l'Université de Georgetown, à l'Université du Michigan, à l'Université

Columbia et au Collège de l'Europe à Bruges (Belgique). Au cours de sa carrière dans la fonction publique, M. Matsushita a travaillé au Ministère des finances et au Ministère de l'économie et du commerce international, participant à différents conseils chargés des télécommunications, des questions douanières et tarifaires, des transactions à l'exportation et à l'importation et de la propriété industrielle. Il a été membre du Bureau du Médiateur en matière de commerce et d'investissement, qui relève du gouvernement japonais et qui s'occupe des questions liées à l'accès aux marchés. Il est professeur émérite à l'Université de Tokyo et conseiller dans un grand cabinet d'avocats international de Tokyo, Nagashima, Ohno et Tsunematsu. Il est l'auteur de nombreuses publications traitant de divers aspects du commerce international, du droit de la concurrence et du droit de l'investissement.

**Mario Matus** (Chili), né en 1956, a été Président du Conseil général de l'OMC en 2009. Diplômé en droit de l'Université du Chili, M. Matus a étudié le droit, l'économie et la politique internationale à l'Université d'Oxford (Queen Elizabeth House, St. Edmund Hall). De 1994 à 1999, il a été Ministre chargé du commerce à l'Ambassade du Chili aux États-Unis. Il a également été conseiller commercial auprès du Sous-Secrétaire aux affaires étrangères (1992-1993) et délégué au GATT pendant les négociations du Cycle d'Uruguay (1987-1991). Avant cela, il a été Directeur des affaires économiques bilatérales et multilatérales au Ministère des affaires étrangères, négociateur commercial en chef pour les accords de libre-échange conclus par le Chili avec la Chine, l'Union européenne, l'AELE et la République de Corée, coordonnateur commercial pour l'Accord de libre-échange Chili-États-Unis et la Zone de libre-échange des Amériques, haut fonctionnaire au Forum de coopération économique Asie-Pacifique (2004-2005) et président de divers groupes. Depuis 2005, il est Ambassadeur et Représentant permanent auprès de l'OMC, de l'OMPI et de la CNUCED. M. Matus a été professeur de droit et de relations internationales dans plusieurs universités au Chili et aux États-Unis.

**Ali Said Mchumo** (Tanzanie) a été Président du Conseil général de l'OMC en 1999. Titulaire d'une maîtrise d'économie politique de l'Université de Londres et d'une licence de droit de l'Université d'Afrique orientale à Dar es-Salaam, M. Mchumo a occupé, différents postes dans la fonction publique. Il a été Ambassadeur au Mozambique, au Japon, au Royaume-Uni et auprès des Nations Unies à Genève, Vice-Ministre de l'intérieur, et Ministre du commerce. À Genève, il a présidé le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Conseil d'administration du Fonds commun pour les produits de base et le Conseil du commerce et du développement de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement. M. Mchumo a également été Secrétaire général adjoint de la Communauté d'Afrique de l'Est chargé des finances et de l'administration et Directeur général du Fonds commun pour les produits de base.

**Amina Mohamed** (Kenya), née en 1961, a été Présidente du Conseil général de l'OMC de 2005 à 2006. Avant cela, elle a présidé l'Organe de règlement des différends en 2004 et l'Organe d'examen des politiques commerciales en 2003. Juriste internationale et diplomate de carrière au Service des affaires étrangères du Kenya, elle a étudié dans plusieurs pays et dans différents établissements, notamment le Centre des relations internationales, du droit international et du droit commercial international de l'Université d'État de Kiev et l'Université d'Oxford. Mme Mohamed a obtenu une bourse en droit international de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche. Au cours de sa carrière, elle a été chargée de rédiger les règlements des autorités locales et régionales du Kenya et des instruments internationaux et bilatéraux à la Division juridique du Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale. Elle a été en poste à la Mission permanente du Kenya auprès des Nations Unies à New York et conseillère juridique au Ministère des affaires étrangères, et elle a représenté le gouvernement kényan dans diverses réunions et conférences internationales. Elle a été membre du Conseil exécutif et de différents comités de l'Organisation mondiale de la santé, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, de l'Organisation internationale du travail (OIT), de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et de l'ONUSIDA. Mme Mohamed a coordonné le Groupe africain à Genève et en a été la porte-parole dans divers domaines, notamment à la Commission des droits de l'homme, à l'Organisation internationale pour les migrations, à l'OIT et à l'OMC. Elle a présidé deux fois le Groupe africain à Genève. De 2000 à 2006, elle a été la Représentante permanente du Kenya auprès des Nations

Unies à Genève. De 2008 à 2011, Mme Mohamed a été la Secrétaire permanente du Ministère kényan de la justice, de la cohésion nationale et des affaires constitutionnelles avant d'être nommée Sous-Secrétaire générale et Directrice exécutive adjointe du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

**Mike Moore** (Nouvelle-Zélande), né en 1949, a été Directeur général de l'OMC de 1999 à 2002. Il a fait ses études au Bay of Islands College et à la Dilworth School. Après avoir travaillé comme imprimeur, employé de boucherie, ouvrier du bâtiment, travailleur social et chercheur pour un syndicat, M. Moore est devenu en 1972 le plus jeune député jamais élu en Nouvelle-Zélande. Il a été Premier Ministre de la Nouvelle-Zélande pendant deux mois en 1990 et, pendant les dix années suivantes, il a été le chef du Parti travailliste dans l'opposition (1990-1993) et le porte-parole de l'opposition pour les affaires étrangères et le commerce extérieur (1993-1999). Avant cela, il a occupé six postes ministériels, dont plusieurs en rapport avec le commerce : Ministre du commerce extérieur et de la commercialisation (1984-1990), Ministre des relations extérieures et du commerce (1988-1990) et Ministre des affaires étrangères (1990). M. Moore a contribué à la conclusion de l'Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais et a milité en faveur d'un traité commercial avec les petits pays insulaires vulnérables du Pacifique Sud qui avaient besoin d'un traitement spécial et différencié sur le marché néo-zélandais. En tant que Ministre du commerce extérieur et de la commercialisation, il a joué un rôle clé dans le lancement du Cycle d'Uruguay, et il a participé aux réunions ministérielles de Punta Del Este (1986), Montréal (1988), Bruxelles (1990) et Marrakech (1994). Il est actuellement l'Ambassadeur de la Nouvelle-Zélande aux États-Unis.

**Said El-Naggar** (Égypte), (1920-2004), a été membre de l'Organe d'appel de 1995 à 2000. Diplômé de la faculté de droit de l'Université du Caire (1942), M. El-Naggar a étudié l'économie à l'Université de Londres où il a obtenu une maîtrise en 1948 et un doctorat en 1951. Il a également été chargé de recherche à l'Université du Michigan (Ann Arbor) et professeur invité à l'Université de Princeton (New Jersey). Il a été professeur émérite d'économie à l'Université du Caire et a mené de front ses activités universitaires et sa carrière dans la fonction publique pendant plus de 30 ans. Après avoir enseigné à l'Université du Caire, M. El-Naggar est entré en 1965 à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), en tant que Directeur adjoint de la Division de la recherche, poste qu'il a occupé pendant six ans, avant d'être nommé Directeur du Bureau économique et social des Nations Unies à Beyrouth (Liban). De 1976 à 1984, il a été Administrateur de la Banque mondiale représentant les pays arabes, puis il est retourné à l'Université du Caire comme professeur émérite. À partir de 1991, il a présidé le *New Civic Forum*, organisation non gouvernementale œuvrant à la libéralisation économique, politique et sociale en Égypte. Il était l'auteur de plusieurs ouvrages et études sur le commerce international et les finances internationales, le développement économique et l'économie égyptienne.

**Dato' Muhamad Noor** (Malaisie), né en 1951, a été Président du Conseil général de l'OMC en 2007. Titulaire d'une licence d'économie de l'Université de Malaya et d'une maîtrise de politique publique de l'Université du Wisconsin à Madison, M. Noor a suivi le programme avancé de gestion de la Harvard Business School. Il a occupé plusieurs postes de haut niveau dans la fonction publique malaisienne, notamment en tant que secrétaire général adjoint au Ministère des femmes, de la famille et du développement communautaire, chef de la planification et de la recherche sur les politiques et chef du service d'information du Ministère des ressources humaines, et secrétaire adjoint principal au Ministère des plantations et des produits de base. M. Noor a été le Représentant permanent de la Malaisie auprès de l'OMC de 2003 à 2009. Après avoir quitté Genève, il est devenu Directeur exécutif du Secrétariat du Forum de coopération économique Asie-Pacifique, basé à Singapour.

**Shotaro Oshima** (Japon), né en 1943, a été Président du Conseil général de l'OMC en 2004 et membre de l'Organe d'appel de 2008 à 2012. Diplômé de droit de l'Université de Tokyo, M. Oshima a 40 ans d'expérience en tant que diplomate au Service des affaires étrangères du Japon ; son poste le plus récent a été celui d'Ambassadeur en République de Corée. De 2002 à 2005, M. Oshima a été le Représentant permanent du Japon auprès de l'OMC ; pendant cette période, il a assumé les fonctions de Président du Conseil général et de l'Organe de règlement des différends. Avant d'être en poste à Genève, M. Oshima a été Ministre adjoint

des affaires étrangères, responsable des questions économiques, et a été désigné représentant personnel du Premier Ministre, M. Koizumi, au Sommet du G-8, tenu au Canada en 2002. La même année, il a été le représentant personnel du Premier Ministre au Sommet mondial pour le développement durable organisé par l'ONU en Afrique du Sud. De 1997 à 2000, M. Oshima a été Directeur général des affaires économiques au Ministère des affaires étrangères, chargé de formuler et de mettre en œuvre les grandes initiatives politiques engagées dans le domaine des relations économiques extérieures du Japon. Il est actuellement Représentant spécial du gouvernement japonais, chargé des consultations en vue de la participation aux négociations sur le Partenariat transpacifique avec les pays concernés. Parmi ses publications, il faut citer : « Wrapping the July (2004) Package », dans *Managing Multilateral Trade Negotiations: The Role of the WTO Chairman*.

**Richard O'Toole** (Irlande), né en 1947, a été Sous-Directeur général du GATT/de l'OMC de juillet 1993 à juin 1995 et chef de Cabinet de Peter Sutherland. Pendant les négociations du Cycle d'Uruguay, il a été le coordonnateur du groupe de stratégie interne du Secrétariat, qui conseillait le Directeur général sur la conduite et la progression des négociations. M. O'Toole a étudié au St. Ignatius College de Galway, et à l'Université nationale d'Irlande, à Galway, où il a obtenu en 1972 une maîtrise de chimie. Il a commencé sa carrière au Département des affaires étrangères d'Irlande et a occupé plusieurs postes diplomatiques. Il a été assistant spécial du Directeur exécutif de l'Agence internationale de l'énergie de l'Organisation de coopération et de développement économiques (1976-1979) et chef de Cabinet à la Commission européenne (1985-1989). Ancien Directeur général chez Goldman Sachs, il a occupé des postes de direction ou d'administrateur dans plusieurs sociétés, dont GPA Group, ABB Group, Esat Telecom, SonaeCom, Island Capital et Hutchison Whampoa Europe, et il a joué un rôle actif dans des comités de nomination et d'audit. M. O'Toole a été Président du comité politique du European Services Forum et Directeur de Goldman Sachs Bank Europe et il a fourni des services de conseil stratégique et de consultation à des gouvernements et à des sociétés internationales.

**Adrian Otten** (Royaume-Uni), né en 1950, a été Directeur de la Division de la propriété intellectuelle du Secrétariat de l'OMC de 1993 à 2008, qui s'occupe notamment de la propriété intellectuelle, des marchés publics et de la politique de la concurrence. M. Otten est diplômé en économie de l'Université de Cambridge. Après avoir travaillé au Secrétariat du Commonwealth à Londres, sur les questions commerciales internationales, puis auprès du gouvernement du Swaziland à Bruxelles, où il a assisté celui-ci dans ses négociations avec la Communauté européenne dans le contexte de la première Convention de Lomé, il est entré au Secrétariat du GATT en 1975, où il a occupé différents postes. De 1986 à 1993, il a été secrétaire du Groupe de négociation sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

**Ablassé Ouedraogo** (Burkina Faso), né en 1953, a été Directeur général adjoint de l'OMC de 1999 à 2002, premier Africain à occuper ce poste. M. Ouedraogo a obtenu un doctorat en économie à l'Université de Nice (France) en 1981. Il a travaillé pour le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 1982 à 1994, occupant plusieurs postes sur le terrain, notamment comme représentant adjoint du PNUD auprès de l'Organisation de l'Unité africaine et chef adjoint du bureau de liaison avec la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abeba, représentant résident adjoint et représentant résident *ad interim* à Brazzaville (Congo), représentant résident adjoint à Kinshasa (Zaire) (1991-1993) et Directeur pour l'Afrique de l'Est du Bureau des Nations Unies pour la région soudano-sahélienne (1993-1994). M. Ouedraogo a été Ministre des affaires étrangères du Burkina Faso de 1994 à 1999. Il a été nommé en 2003 conseiller spécial pour l'Afrique auprès du Président de la Banque africaine de développement à Tunis. En 2007, il est devenu conseiller spécial du Président de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour les négociations commerciales, en particulier pour l'Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et les États africains et, en 2009, il a été nommé envoyé spécial du Président de la Commission de l'Union africaine pour Madagascar. Parmi ses publications, il faut citer : *Réflexions sur la crise industrielle en France* (1979) et *Les firmes multinationales et l'industrialisation des pays en voie de développement* (1981), ainsi que divers articles sur des questions économiques et politiques, notamment « *Le leadership en Afrique* ».

M. Ouedraogo est actuellement consultant international et Directeur général de la société de conseil « ZODOO International ». En septembre 2011, il a fondé le parti politique « Le Faso Autrement ».

**Carlos Pérez del Castillo** (Uruguay), né en 1944, a été Président du Conseil général de l'OMC en 2003. Il a obtenu une licence d'économie à l'Université nationale australienne de Canberra et un diplôme d'agronomie au Collège d'agriculture Dookie de Victoria (Australie). Après avoir passé deux ans comme agent de terrain au Bureau d'économie agricole du Département des industries primaires à Canberra (Australie), il a été conseiller économique à l'Ambassade d'Uruguay à Canberra de 1969 à 1971. En 1971 et 1972, il a été chargé des activités de promotion du commerce au Centre du commerce international CNUCED/GATT à Genève, puis de 1973 à 1982, il a été économiste principal à la Division des produits de base de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). En 1982, il a été nommé Coordonnateur du Programme économique international de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) à Santiago (Chili). De 1985 à 1987, il a été Directeur général des affaires économiques au Ministère uruguayen des affaires étrangères où il a été directement associé au processus multilatéral et à la préparation au niveau national du lancement du Cycle d'Uruguay. En 1987, il a été élu Secrétaire permanent du Système économique latino-américain (SELA), qui a son siège à Caracas (République bolivarienne du Venezuela). De 1992 à 1995, il a été associé principal et Directeur général de CPC Consultora Internacional, cabinet de conseil économique basé à Montevideo. Il a été Vice-Ministre des affaires étrangères de l'Uruguay de 1995 à 1998, années pendant lesquelles il a également été, pendant de longues périodes, Ministre des affaires étrangères par intérim, notamment lors de plusieurs visites officielles à l'étranger.

**Rob Portman** (États-Unis), né en 1955, a été le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales de 2005 à 2006. Diplômé de la Cincinnati Country Day School en 1974, où il avait été trésorier de sa classe, M. Portman a étudié ensuite au Dartmouth College, où il a obtenu une licence d'anthropologie en 1979, puis il est entré à la faculté de droit de l'Université du Michigan, où il a obtenu un doctorat en 1984. Il s'est ensuite installé à Washington (D.C.), où il est devenu expert en droit commercial et lobbyiste pour la firme Patton Boggs, puis associé au cabinet d'avocats Graydon Head & Ritchie à Cincinnati. En 1993, il a été élu au Congrès des États-Unis comme représentant de la deuxième circonscription de l'Ohio. En 2005, il a quitté le Congrès pour occuper le poste de Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales. Après cela, il a été Directeur du Bureau de la gestion et du budget (OMB). Il a été élu sénateur en 2010.

**Ricardo Ramírez Hernández** (Mexique), né en 1968, a été nommé à l'Organe d'appel en 2009 pour un mandat allant jusqu'en 2013. Titulaire d'une maîtrise de droit commercial international du Washington College of Law de l'American University et d'un diplôme de droit de l'Universidad Autónoma Metropolitana, il a été Conseiller général adjoint pour les négociations commerciales au Ministère de l'économie du Mexique pendant plus de dix ans. En cette qualité, il a fourni des conseils sur des questions concernant le commerce et la politique de la concurrence en relation avec onze accords de libre-échange signés par le Mexique et avec des accords multilatéraux, notamment ceux qui se rapportent à l'OMC, à la Zone de libre-échange des Amériques et à l'Association latino-américaine d'intégration. M. Ramírez a également représenté le Mexique dans des différends commerciaux internationaux complexes et des procédures d'arbitrage en matière d'investissement. Il a été l'avocat principal du gouvernement mexicain dans plusieurs différends soumis à l'OMC et a également siégé dans des groupes spéciaux de l'Accord de libre-échange nord-américain. M. Ramírez occupe la chaire de droit commercial international à l'Université nationale du Mexique, à Mexico.

**Kiphorir Aly Azad Rana** (Kenya) a été Directeur général adjoint de 2002 à 2005. Il a obtenu une maîtrise de sciences politiques (1975) et un doctorat à l'Université de Californie à Los Angeles (1990). Après avoir été chef de mission adjoint à Tokyo (1993-1996), il a été nommé Représentant permanent adjoint auprès des Nations Unies à New York et Représentant suppléant/coordonnateur de la délégation du Kenya au Conseil de sécurité de l'ONU (1997). Il est rentré brièvement à Nairobi en 1998 pour occuper le poste de Secrétaire permanent au Cabinet du Président, responsable de la coordination du développement, avant d'être nommé

Ambassadeur et Représentant permanent auprès de l'ONU à Genève (1998-2000). Entre 1999 et 2001, M. Rana a été coordonnateur des délégations africaines auprès de l'OMC, chef du Groupe d'experts africains à la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle (États-Unis), chef de la délégation du Kenya pour l'examen de la politique commerciale du pays à l'OMC et haut conseiller en politique commerciale au Ministre du commerce et de l'industrie.

**Patrick Rata** (Nouvelle-Zélande), né en 1962, a été chef de Cabinet de Mike Moore en 2002. Titulaire d'une maîtrise de l'Université d'Auckland, diplomate de carrière, M. Rata a été en poste à la Mission permanente de la Nouvelle-Zélande auprès des Nations Unies à New York et à la Haute Commission de la Nouvelle-Zélande à Londres. M. Rata a été haut fonctionnaire à l'OMC pendant dix ans. En 2012, il a été nommé Ambassadeur de la Nouvelle-Zélande en République de Corée, accrédité également auprès de la République populaire démocratique de Corée.

**Paul-Henri Ravier** (France), né en 1948, a été Directeur général adjoint de 1999 à 2002. Après avoir obtenu une maîtrise de droit, M. Ravier a fait un stage de deux ans à l'École nationale d'administration (1973-1975), pendant lequel il a été en poste à Washington. Il est ensuite entré à la Direction des relations économiques extérieures (DREE), d'abord en charge des relations commerciales bilatérales avec l'Asie du Sud-Est puis, pendant deux ans, des relations avec le Moyen-Orient. En 1980, il a été nommé conseiller pour les affaires économiques internationales auprès du Premier Ministre (ancien Commissaire européen) Raymond Barre. De retour à la DREE, M. Ravier a été nommé Chef du Bureau chargé de la politique de crédit à l'exportation. À ce poste, qu'il a occupé pendant trois ans, il a participé aux négociations à l'Organisation de coopération et de développement économiques sur les règles applicables à l'aide et aux crédits à l'exportation. Pendant les cinq années suivantes (1985-1990), il a été responsable des relations commerciales bilatérales avec l'Europe de l'Est, l'Asie, le Pacifique et le Moyen-Orient. En qualité de Directeur adjoint de la DREE de 1991 à 1999, il a participé activement à plusieurs négociations commerciales portant sur la gestion des différends commerciaux, la définition et l'application de stratégies de promotion des exportations et la gestion des programmes de financement du commerce.

**Rubens Ricupero** (Brésil), né en 1937, a été Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) de 1995 à 2004. Licencié en droit de l'Université de São Paulo en 1959, M. Ricupero a étudié à l'Institut Rio Branco, qui dépend du Ministère brésilien des relations extérieures. De 1979 à 1995, il a enseigné les relations internationales à l'Université de Brasilia; il a aussi enseigné l'histoire des relations diplomatiques du Brésil à l'Institut Rio Branco. En tant que diplomate, il a été Ambassadeur et Représentant permanent auprès des Nations Unies à Genève (1987-1991), Ambassadeur aux États-Unis (1991-1993) et Ambassadeur en Italie (1995). Il a été Président du Conseil des représentants du GATT en 1990 et Président des Parties Contractantes du GATT en 1991. M. Ricupero a été en outre Ministre de l'environnement et de l'Amazonie (1993-1994) et Ministre des finances (1994). Il est actuellement doyen de la faculté d'économie de la FAAP, fondation privée sise à São Paulo. Parmi ses nombreuses publications, il faut citer *O Brasil e o dilema da globalização* (2001), *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: an Intellectual History of UNCTAD 1964-2004* (2004), *A ONU no século XXI: perspectivas* (2006), et *A abertura dos portos* (2007).

**Keith Rockwell** (États-Unis), né en 1958, a été nommé en 1996 Directeur de la Division de l'information et des relations avec les médias de l'OMC, qui a fusionné avec la Division des relations extérieures en 2009 et a été rebaptisée depuis Division de l'information et des relations extérieures. M. Rockwell est titulaire d'une licence d'histoire et de sciences politiques de l'Université Tufts (1980) et d'un MBA de l'Université George Washington (1991). De 1980 à 1996, il a été reporter au *Journal of Commerce* (New York), dont il est devenu chef des bureaux européens (1991-1995) puis chef du bureau de Washington (1995-1996). Il est l'auteur de *1992 and Beyond: How to Prosper in the World's Biggest Market* (1990).

**Miguel Rodriguez Mendoza** (République bolivarienne du Venezuela), né en 1948, a été Directeur général adjoint de 1999 à 2002. Après avoir obtenu un diplôme de droit à l'Université centrale du Venezuela, il



a suivi un cours d'études supérieures en développement économique à l'Université de Manchester, puis il est entré à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris (1975-1977). Après avoir travaillé au Ministère vénézuélien des relations extérieures (1978-1981), il a été Directeur des consultations et de la coordination pour le Système économique latino-américain (1982-1988). De 1989 à 1991, il a été Conseiller spécial du Président sur les affaires économiques internationales, et a été nommé négociateur en chef pour l'accession du Venezuela au GATT. De 1991 à 1994, M. Rodriguez Mendoza a été Ministre d'État et Président de l'Institut du commerce extérieur, organisme public chargé de la formulation de la politique commerciale de la République bolivarienne du Venezuela. En 1993, il est devenu Président de la Commission de l'Accord de Carthagène, organe directeur de la Communauté andine. De 1994 à 1998, il a été Conseiller principal pour les questions commerciales à l'Organisation des États américains (OEA), où il a créé le Bureau du commerce, et où il a joué un rôle important dans les travaux préparatoires et les négociations concernant la Zone de libre-échange des Amériques. Il a dirigé la publication des ouvrages suivants : *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations* (1999) ; *The Andean Community and the United States: Trade and Investment Relations in the 1990s* (1998) ; *Growth or Recession: The IMF and the World Bank in Latin America* (1987), et *A Difficult Co-Existence: Latin America and US Economic Policies* (1987).

**Frieder Roessler**, né en 1939, a été Directeur des affaires juridiques au GATT et à l'OMC de 1989 à 1995. M. Roessler est titulaire d'un doctorat en droit de l'Université de Fribourg-en-Brisgau (Allemagne) et d'une maîtrise de la Fletcher School of Law and Diplomacy (États-Unis). Après avoir achevé sa formation juridique en Allemagne, il a travaillé pour la Banque mondiale, puis pour le GATT et l'OMC. En tant que Directeur des affaires juridiques, il était chargé principalement de conseiller les groupes spéciaux chargés du règlement des différends et de préparer leurs projets de rapports ou de superviser leur préparation. Il a été étroitement associé au volet juridique des négociations du Cycle d'Uruguay et il a participé à la rédaction des textes juridiques à la fin du Cycle. Après avoir quitté l'OMC, M. Roessler a enseigné à la faculté de droit de l'Université de Georgetown, à Washington (D.C.), où il a donné des cours et des séminaires sur le droit économique international, les relations extérieures et la politique commerciale de la Communauté européenne, les procédures de règlement des différends de l'OMC et le commerce et l'environnement. Il a également été professeur adjoint à l'Université Jean Moulin de Lyon et a enseigné à l'Université de Saint-Gall et à l'Université du Minnesota. M. Roessler a été Directeur exécutif du Centre consultatif sur la législation de l'OMC (CCLO) depuis sa création en 2001 jusqu'au milieu de l'année 2012. En cette qualité, il a joué un rôle important dans l'établissement et le développement du CCLO comme nouvelle organisation intergouvernementale fournissant une assistance juridique aux pays en développement dans le domaine de la législation de l'OMC. Après en avoir quitté son poste de Directeur exécutif, il est resté au CCLO en qualité de conseiller principal à temps partiel. Il est l'auteur de nombreuses publications dans le domaine du droit commercial international. Outre un grand nombre d'articles et de chapitres d'ouvrages collectifs, il a publié *The Legal Structure, Limits and Functions of the World Trade Order* (2000).

**Evan Rogerson** (Nouvelle-Zélande), né en 1952, a été Directeur du Bureau du Directeur général Renato Ruggiero de 1995 à 1999. Il a fait ses études à l'Auckland Grammar School et à l'Université d'Auckland, puis est entré au Ministère des affaires étrangères en 1976 et a été en poste à Bruxelles et à Londres. Après avoir été responsable des relations extérieures de l'Office néo-zélandais de commercialisation des produits laitiers à Londres (1985-1986), il est entré au Secrétariat du GATT en 1986. À l'OMC, il a d'abord travaillé à la Division de l'agriculture puis, à partir de 1993, au Bureau du Directeur général, avant de diriger successivement trois divisions : la Division des sessions ministérielles (1999-2002), la Division du Conseil et du Comité des négociations commerciales (2002-2012) et la Division de l'agriculture et des produits de base (depuis 2012).

**William Rossier** (Suisse), né en 1942, a été Président du Conseil général de l'OMC en 1996. Titulaire d'un diplôme d'économie de l'Université de Lausanne, M. Rossier est entré au Service économique extérieur de la Suisse en 1970. Après un premier poste à Genève comme chef du secrétariat diplomatique de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de 1972 à 1973, il a participé à diverses négociations

internationales, notamment à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à la Conférence sur la coopération économique internationale et à la Communauté européenne. De 1981 à 1988, il a été chef de la Division chargée des relations avec les pays d'Europe de l'Est et la République populaire de Chine, et de la section chargée de la Commission économique pour l'Europe. Il a dirigé la délégation suisse auprès du Groupe de travail Est-Ouest du Comité des échanges de l'OCDE et de la Commission économique de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, dans les négociations du Club de Paris sur le rééchelonnement de la dette extérieure des pays d'Europe centrale et orientale et dans les négociations sur un accord de protection des investissements avec la Chine. Il a en outre présidé le Comité pour le développement du commerce de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) et le Groupe de travail de l'OCDE sur les échanges Est-Ouest. M. Rossier a ensuite été nommé à la tête de la Division chargée des relations économiques avec l'Europe occidentale et a dirigé la délégation suisse lors de nombreuses négociations avec les pays d'Europe de l'Ouest. En 1988, il a été nommé Ambassadeur plénipotentiaire de la Suisse à Genève et chef de la Mission suisse auprès de l'OMC, de l'Association européenne de libre-échange (AELE), de la CEE-ONU et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Dans le cadre de ses activités à Genève, il a présidé le Conseil de l'AELE et la Commission économique pour l'Europe. De 2000 à 2006, il a été Secrétaire général de l'AELE.

**Renato Ruggiero** (Italie), né en 1930, a été le premier Directeur général de l'OMC de 1995 à 1999. Diplômé de droit de l'Université de Naples en 1953, il a été diplomate à São Paulo, Moscou, Washington, Belgrade et Bruxelles. Après avoir travaillé à la Commission européenne de 1969 à 1978, il a occupé plusieurs postes élevés dans le service diplomatique italien de 1978 à 1987. M. Ruggiero a négocié l'entrée de l'Italie dans le Système monétaire européen, il a été conseiller diplomatique du Premier Ministre et Chef de cabinet de deux Ministres des affaires étrangères successifs. En 1980, il a été nommé Ambassadeur et Représentant permanent de l'Italie auprès de la Communauté européenne à Bruxelles. De retour à Rome quatre ans plus tard, il a d'abord été nommé Directeur général des affaires économiques (1984-1985) puis Secrétaire général (1985-1987) au Ministère des affaires étrangères. Pendant cette période, il a également été le représentant personnel du Premier Ministre à sept Sommets économiques du G-7 et le Président du Comité exécutif de l'Organisation de coopération et de développement économiques. M. Ruggiero a été Ministre des affaires étrangères de 1987 à 1991.

**Valentine Sendanyoye Rugwabiza** (Rwanda), née en 1963, a été Directrice générale adjointe de 2005 à 2013. À ce poste, elle a été chargée des questions de développement, de l'examen des politiques commerciales, de la facilitation des échanges et de l'Aide pour le commerce, notamment de la formation et de la coopération technique. Elle est titulaire d'une maîtrise de sciences. Avant d'entrer dans la fonction publique, Mme Rugwabiza a fait une longue carrière dans le secteur privé, aux niveaux national et international, à différents postes de direction générale, notamment dans une société multinationale suisse pendant huit ans. Elle a été membre du Conseil économique et social du Président du Rwanda, membre fondateur du Rwandan Women Leaders' Caucus, l'association rwandaise des femmes chefs d'entreprise, et de la Fédération rwandaise du secteur privé. Elle a été pendant trois ans l'Ambassadrice du Rwanda auprès de l'ONU à Genève et en Suisse. Pendant son mandat, elle a été coordonnatrice du Groupe africain à l'OMC et elle a lancé, avec l'Ambassadeur de Suède de l'époque, le Programme de travail de l'OMC sur l'Aide pour le commerce.

**Ronald Saborio** (Costa Rica), né en 1961, est Ambassadeur et Représentant permanent du Costa Rica auprès du GATT et de l'OMC depuis 1992. Licencié de la faculté de droit de l'Université du Costa Rica en 1986, il a étudié à l'Académie de droit international de La Haye (1988) et il a poursuivi des études supérieures de droit international à l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève (1986-1989). Il a travaillé dans le secteur privé pendant plusieurs années avant d'entrer dans la fonction publique du Costa Rica, se spécialisant alors dans les questions de politique commerciale internationale. M. Saborio est alors devenu conseiller spécial pour les questions commerciales dans la délégation du Costa Rica auprès du GATT (1989), puis Ministre-conseiller à la Mission du Costa Rica auprès des Nations Unies et des autres institutions à Genève (1990-1992), responsable des négociations dans le cadre du GATT et du Cycle d'Uruguay. Au cours



du Cycle d'Uruguay, il a été le négociateur du Costa Rica sur les droits de douane, les obstacles non tarifaires, l'agriculture, le règlement des différends et les services. Depuis 2006, il préside la Session extraordinaire de l'Organe de règlement des différends. Il a également présidé le Comité des Accords commerciaux régionaux (2004-2005), le Groupe de travail de la transparence des marchés publics (1999-2004) et le Conseil du commerce des marchandises (1998); il a aussi été Président par intérim du Comité des participants sur l'expansion du commerce des produits des technologies de l'information (1998).

**Giorgio Sacerdoti** (Italie), né en 1943, a été membre de l'Organe d'appel de 2001 à 2009. Il a obtenu un diplôme de droit avec mention *summa cum laude* à l'Université de Milan en 1965, puis une maîtrise de droit comparé à la faculté de droit de l'Université Columbia en 1967, en tant que boursier Fulbright. Il a été nommé au Barreau de Milan en 1969 et à la Cour suprême d'Italie en 1979. Au cours de sa carrière dans le secteur public, il a été Vice-Président du Groupe de travail de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la corruption dans les transactions commerciales internationales et consultant auprès du Conseil de l'Europe, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et de la Banque mondiale, travaillant sur les questions relatives à l'investissement étranger, au commerce, à la corruption, au développement et à la bonne gestion des affaires publiques. Dans le secteur privé, il a souvent agi en qualité d'arbitre pour le règlement des différends commerciaux internationaux et au Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements. M. Sacerdoti a publié de nombreux ouvrages sur le droit commercial international, l'investissement, les contrats internationaux et l'arbitrage. Il est professeur de droit international et de droit européen à l'Université Bocconi de Milan depuis 1986. Il est membre du Comité du droit commercial international de l'Association du droit international.

**Susan C. Schwab** (États-Unis), née en 1955, a été Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales de 2006 à 2009. Titulaire d'une licence du Williams College, d'une maîtrise de l'Université Stanford et d'un doctorat de l'Université George Washington, Mme Schwab a d'abord travaillé comme négociatrice sur le commerce des produits agricoles au Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales. Pendant la majeure partie des années 1980, elle a travaillé comme spécialiste de la politique commerciale puis elle a été Directrice législative du sénateur John C. Danforth. Mme Schwab a été en outre Sous-Secrétaire au commerce et Directrice générale du Service commercial étranger des États-Unis sous la présidence de George H.W. Bush. Elle a travaillé dans le secteur privé pour Motorola Inc. au début des années 1990. Elle a été doyenne de l'école de politique publique de l'Université du Maryland de 1995 à 2003 et Présidente de la Fondation du Système universitaire du Maryland de 2004 à 2005. À partir de 2005, elle a été Représentante adjointe puis Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales. Mme Schwab est professeur de politique publique à l'Université du Maryland et conseillère stratégique au cabinet d'avocats Mayer Brown LLP. Parmi ses publications, il faut citer *Trade-Offs: Negotiating the Omnibus Trade and Competitiveness Act* (1994) et « After Doha » dans *Foreign Affairs* (2011), ainsi que plusieurs articles et chroniques sur la politique commerciale.

**Jesús Seade** (Mexique), né en 1946, a été Directeur général adjoint du GATT de 1993 à 1995 et de l'OMC de 1995 à 1999. Titulaire d'une licence de génie chimique de l'Université nationale du Mexique, à Mexico, ainsi que d'une licence et d'un doctorat en économie de l'Université d'Oxford, M. Seade a été professeur et Directeur du département d'économie de l'El Colegio de México (1980-1983) et professeur d'économie publique et Directeur du Centre de recherche en économie du développement de l'Université de Warwick au Royaume-Uni (1984-1986). Il a aussi été conseiller auprès de divers organes du gouvernement mexicain, notamment la Banque centrale, le Ministère des finances et le Ministère du commerce et de l'industrie. M. Seade a ensuite travaillé à la Banque mondiale, d'abord comme économiste principal à la Division des finances publiques (1986-1987) puis comme économiste en chef au Département Brésil (1987-1989). Il a été Ambassadeur du Mexique, Représentant permanent auprès du GATT et négociateur en chef pour le Cycle d'Uruguay à partir de 1988 jusqu'à sa nomination au GATT, où il a fait partie de l'équipe de direction conduite par Peter Sutherland, qui a aidé à mener à bien le Cycle d'Uruguay à son terme. En particulier, M. Seade a présidé en 1994 un processus de négociation visant à élargir les avantages et les flexibilités pour les pays les moins avancés. Il a quitté l'OMC

en 1998 pour entrer au Fonds monétaire international (FMI) comme Directeur adjoint pour l'élaboration et l'analyse des politiques. Il a alors dirigé le processus de formulation et d'approbation des politiques pour les grands marchés émergents confrontés à une crise du compte de capital et pour l'allègement de la dette d'une douzaine de pays africains pauvres très endettés. Il est ensuite devenu conseiller principal au Département des finances publiques du FMI, chargé de la politique et des travaux en matière de transparence. En 2007, il est entré à l'Université Lingnan de Hong Kong, Chine, comme professeur titulaire d'économie et il est devenu Vice-Président de cette université en 2008. M. Seade est membre du conseil consultatif du Département des services financiers et du Département du commerce et de l'industrie du gouvernement de Hong Kong, Chine, et professeur honoraire dans plusieurs universités et établissements d'enseignement supérieur en Chine, au Royaume-Uni et à Hong Kong, Chine. Il a publié de nombreux articles sur diverses questions économiques dans d'importantes revues de théorie et de politiques. Il participe aussi activement en tant qu'intervenant à des forums commerciaux et financiers à Hong Kong, Chine et ailleurs en Asie.

**Harsha Vardhana Singh** (Inde), né en 1956, a été Directeur général adjoint de 2005 à 2013. Il a obtenu une maîtrise d'économie à l'Université de Delhi, puis il a poursuivi ses études, en tant que boursier Rhodes de l'Inde, à l'Université d'Oxford où il a obtenu une maîtrise et un doctorat d'économie. Il a travaillé comme consultant à la Direction des coûts et des prix industriels (gouvernement indien) à New Delhi, puis à l'Organisation internationale du travail et à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à Genève, avant d'entrer au Secrétariat du GATT en juin 1985. Il a travaillé pendant 12 ans au Secrétariat du GATT et de l'OMC, notamment au Bureau du Directeur général de l'OMC (1996-1997), à la Division du commerce et de l'environnement et des obstacles techniques au commerce (1995-1996), à la Division des règles (1991-1995), à la Division de l'examen des politiques commerciales (1989-1991) et à l'Unité de recherche et d'analyse économiques (1985-1989). En juin 1997, il est entré à l'Autorité de réglementation des télécommunications de l'Inde (TRAI) en tant que conseiller économique avant d'en devenir Secrétaire en 2001. M. Singh a été en relation avec un certain nombre d'organismes de recherche. Il a été professeur honoraire au Conseil indien de la recherche sur les relations économiques internationales, professeur invité à la TERI School of Advanced Studies, où il travaille au programme de maîtrise sur la réglementation, et professeur adjoint à l'Université Jawaharlal Nehru à New Delhi. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la politique commerciale et les questions de réglementation.

**Debra Steger**, née en 1952, a été le premier Directeur du secrétariat de l'Organe d'appel de l'OMC de 1995 à 2001. Titulaire d'une licence d'histoire de l'Université de la Colombie britannique, d'une licence de droit de l'Université de Victoria et d'une maîtrise de droit de l'Université du Michigan, elle a été le principal négociateur du Canada pendant le Cycle d'Uruguay pour le règlement des différends et l'établissement de l'OMC et le principal conseil du gouvernement canadien pour l'ensemble des Accords du Cycle d'Uruguay. Elle a aussi été conseillère générale auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur. De 1988 à 1994, elle a enseigné le droit commercial international comme professeur adjoint et, en 1995, elle a tenu la chaire Hyman Soloway de droit des entreprises et de droit commercial de l'Université d'Ottawa. Elle a présidé un groupe spécial de l'OMC et a été conseillère juridique dans plusieurs différends examinés à l'OMC; elle figurait aussi sur la liste de personnes pouvant faire partie de groupes spéciaux. Elle est entrée à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa en 2004 comme professeur et chercheur dans les domaines du commerce international, de l'investissement, du règlement des différends, de l'arbitrage international et de la gouvernance des organisations internationales. Elle est directrice de recherche au Centre for International Governance Innovation. Mme Steger est membre du Comité de rédaction du *Journal for International Economic Law* et du Conseil consultatif du projet de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement sur le renforcement des capacités par la formation au règlement des différends relatifs au commerce international, aux investissements et à la propriété intellectuelle. Elle est l'auteur de *Peace Through Trade: Building the WTO* (2004) et a dirigé la publication de *Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century* (2010, version chinoise parue en 2012). Elle écrit actuellement un livre sur l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires. Elle a écrit ou dirigé la rédaction de 8 autres livres et de plus de 120 articles, chapitres, rapports et documents.

**Andrew Stoler** (États-Unis), né en 1951, a été Directeur général adjoint de 1999 à 2002. À ce poste, il a été chargé du budget et de l'administration, du commerce des services, de l'accès aux marchés pour les produits industriels et des affaires juridiques. Il est titulaire d'une maîtrise d'affaires internationales de l'Université George Washington et d'une licence d'économie internationale de la School of Foreign Service de l'Université de Georgetown. M. Stoler a travaillé au Bureau de la politique commerciale internationale du Département du commerce des États-Unis de 1975 à 1979, période pendant laquelle il a été membre de la délégation des États-Unis au Tokyo Round. Entré au Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR) au début de 1980, il a été nommé Directeur pour le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il a été coordonnateur pour les codes issus des négociations commerciales multilatérales au Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales à Genève de 1982 à 1987. À ce titre, il a représenté les États-Unis aux comités et conseils établis pour les codes du Tokyo Round relatifs aux mesures non tarifaires. De 1988 à 1989, il a été Représentant adjoint au commerce pour l'Europe et la région méditerranéenne au Bureau de l'USTR à Washington, puis, de 1989 à 1999, Chef de mission adjoint au Bureau de l'USTR à Genève. Pendant les négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, M. Stoler a été le principal négociateur des États-Unis dans les négociations sur le fonctionnement du système du GATT, pour les Accords sur les règles d'origine et l'inspection avant expédition et pour la phase finale des négociations sur le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce.

**Supachai Panitchpakdi** (Thaïlande), né en 1946, a été Directeur général de l'OMC de 2002 à 2005, puis Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement de 2005 à 2013. Il a obtenu un doctorat en planification économique et développement à l'École d'économie des Pays-Bas (aujourd'hui appelée Université Erasmus) à Rotterdam. Son directeur de thèse était le Professeur Jan Tinbergen, premier lauréat du prix Nobel d'économie. M. Supachai a ensuite travaillé à la Banque de Thaïlande de 1974 à 1986 avant d'être candidat à la députation. Il a été nommé, en 1992, Vice-Premier Ministre chargé de la supervision des politiques économiques et commerciales du pays. Il a représenté la Thaïlande à la cérémonie de signature de l'Accord du Cycle d'Uruguay à Marrakech. Après le changement de gouvernement intervenu en novembre 1997 à la suite de la crise financière thaïlandaise, M. Supachai a été nommé Vice-Premier Ministre chargé de la politique économique et Ministre du commerce.

**Peter Sutherland** (Irlande), né en 1946, a été Directeur général du GATT pendant ses 18 derniers mois d'existence, puis Directeur général de l'OMC pendant 4 mois. Il a obtenu une licence de droit civil avec mention à l'University College de Dublin, où il a été plus tard enseignant puis professeur adjoint. M. Sutherland a été admis au Barreau irlandais (Kings Inns), au Barreau anglais (Middle Temple) et au Barreau de New York. Il a également été admis à exercer à la Cour suprême des États-Unis d'Amérique. Procureur général d'Irlande de 1981 à 1984, il est devenu ensuite Commissaire européen à la concurrence. Il a été chargé du portefeuille de l'éducation en 1985 et des relations avec le Parlement européen de 1986 à 1988. Après avoir quitté l'OMC, il a été Président de BP de 1997 à 2010 et de Goldman Sachs International de 1995 à ce jour. M. Sutherland est Président de la London School of Economics and Political Science depuis 2007 et membre du conseil d'administration de diverses sociétés en Europe et aux États-Unis.

**Yasuhei Taniguchi** (Japon), né en 1934, a été membre de l'Organe d'appel de 2000 à 2007. Diplômé de droit de l'Université de Kyoto en 1957, il a obtenu la qualification de juriste en 1959. Il est titulaire d'une maîtrise de droit de l'Université de Californie à Berkeley (1963) et d'un doctorat de droit de l'Université Cornell (1964). Il a enseigné pendant 39 ans à l'Université de Kyoto et il est professeur émérite depuis 1998. À ce titre, il a également enseigné à l'Université Teikyo (1998-2000), à l'Université d'économie de Tokyo (2000-2006) et à la faculté de droit de l'Université de Senshu (2006-2009). En dehors du Japon, il a enseigné le droit aux États-Unis (par ordre chronologique, à l'Université du Michigan, à l'Université de Californie à Berkeley, à l'Université Duke, à l'Université Stanford, à l'Université de Georgetown, à l'Université Harvard, à l'Université de New York, à l'Université de Richmond, à l'Université d'Hawaï et à l'Université de Santa Clara), en Australie (Université Murdoch et Université de Melbourne), à l'Université de Hong Kong et à l'Université

de Paris XII. M. Taniguchi a été Président de l'Association japonaise de procédure civile et Vice-Président de l'Association internationale de droit procédural. Il a exercé activement la fonction d'arbitre auprès de diverses institutions arbitrales et il est membre du Chartered Institute of Arbitrators. Il est actuellement Président de l'Association japonaise des arbitres et conseiller spécial auprès de l'Association d'arbitrage commercial du Japon. Il est associé dans un cabinet d'avocats de Tokyo, Matsuo & Kosugi. M. Taniguchi est l'auteur de nombreux ouvrages et articles sur la procédure civile, l'arbitrage, l'insolvabilité, le système judiciaire, la profession juridique et le droit commercial international. Ses écrits ont été publiés en allemand, anglais, chinois, français, italien, japonais et portugais.

**Francisco Thompson-Flôres** (Brésil) a été Directeur général adjoint de l'OMC de 2002 à 2005. Titulaire d'un diplôme de philosophie de l'Université de Poitiers et d'un diplôme d'économie de la London School of Economics, M. Thompson-Flôres est entré au Ministère des affaires étrangères en 1959 pour s'occuper des affaires économiques et commerciales, et il a été Sous-Secrétaire général du Ministère de 1985 à 1988. Il a été attaché à l'Ambassade du Brésil à Londres (1961-1964), à Bruxelles (1964-1967) et à Washington (1973-1976), puis il a été Ambassadeur à Buenos Aires (1988-1992), à Bonn (1992-1995), près le Saint-Siège (1995-1998), et à Montevideo (depuis 2000). De 1979 à 1999, il a été Secrétaire à la coopération économique et technique internationale au Secrétariat de la planification de la présidence de la République (1979), coordonnateur des affaires internationales au Ministère de l'agriculture (1979-1983), et représentant personnel du Président de la République pour les questions concernant l'Amérique latine et le Sommet Caraïbes-Union européenne (1998-1999). M. Thompson-Flôres a été un membre fondateur du Groupe de Cairns ; il a été négociateur en chef dans le cadre des négociations entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay qui ont abouti à la création du Marché commun du Sud (MERCOSUR) (1985-1988) ; membre du Comité consultatif pour les questions d'intégration de la présidence de la Banque interaméricaine de développement ; membre du Conseil consultatif du réseau de recherche économique du MERCOSUR ; et Président du groupe de négociation sur l'agriculture dans le cadre de la Zone de libre-échange des Amériques (1999-2000).

**Paul Trân Van-Thinh** (France), né en 1929 au Viet Nam, a été chef de la Délégation permanente de l'Union européenne auprès des organisations internationales à Genève et Ambassadeur et Représentant permanent auprès du GATT de 1979 à 1994. Après avoir combattu l'armée française au Viet Nam, il s'est consacré, en tant que citoyen français, à l'édification de la paix par la démocratie et la justice, par le biais de l'intégration européenne et il a négocié 82 accords tout au long de sa carrière. Il a adhéré aux Citoyens du Monde de Garry Davis en 1948. Il a obtenu un diplôme de l'Institut d'études politiques de Paris en 1953 et un doctorat de droit et d'économie de l'Université de Paris en 1956. De 1958 à 1961, il a été l'assistant d'André Philip, Ministre français de l'économie, des finances et du budget. Il a ensuite occupé différents postes à la Commission européenne, d'abord comme administrateur principal chargé de la politique commerciale avec les pays en développement (1961-1972). De 1972 à 1973, il a dirigé l'unité spéciale « Produits de base des pays en développement – Accords internationaux – Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) » à la Direction générale du développement, où il a été chargé de négocier les accords internationaux sur le café, le cacao, l'huile d'olive et le caoutchouc. De 1973 à 1977, il a été chef de la Division « Affaires générales et multilatérales – Préférences tarifaires généralisées » à la Direction générale des relations extérieures, où il a mis en place le premier schéma de préférences généralisées des CE pour les pays en développement et où il a été chargé des négociations sur le Programme intégré pour les produits de base de la CNUCED (1976-1977). Représentant spécial de la Communauté européenne dans les négociations sur les textiles de 1977 à 1979, il a été nommé chef de la délégation de la CE à Genève où il a négocié les Accords du Cycle d'Uruguay au nom de la Communauté européenne et de ses 12 États membres. Après sa retraite de la fonction publique en 1994, il a siégé au conseil d'administration de l'European Institute Inc. à Washington (D.C.) et a été membre fondateur du Forum Chine-Europe.

**David Unterhalter** (Afrique du Sud), né en 1958, a été membre de l'Organe d'appel de 2006 à 2013. Diplômé du Trinity College (Université de Cambridge), de l'Université du Witwatersrand et de l'University

College (Oxford), M. Unterhalter est professeur de droit à l'Université de Witwatersrand (Afrique du Sud) depuis 1998. De 2000 à 2006, il a dirigé l'Institut Mandela de l'Université de Witwatersrand, spécialisé dans le droit mondial. M. Unterhalter est membre du Barreau de Johannesburg. Au cours de sa carrière d'avocat, il a plaidé dans un grand nombre d'affaires relevant du droit commercial, du droit de la concurrence, du droit constitutionnel et du droit des affaires. Il a notamment représenté différentes parties dans des affaires antidumping et des affaires en matière de droits compensateurs. Il a exercé la fonction de conseiller auprès du Ministère sud-africain du commerce et de l'industrie. En outre, il a fait partie de plusieurs groupes spéciaux chargés du règlement des différends à l'OMC. Auteur de nombreuses publications sur le droit public et le droit de la concurrence, M. Unterhalter est avocat du Barreau de Londres à Monckton Chambers.

**Guillermo Valles Galmés** (Uruguay), né en 1955, a été Président du Groupe de négociation sur les règles dans le cadre du Cycle de Doha, de 2004 à 2010. Diplômé de la faculté de droit de l'Université de la République (Uruguay) avec le titre de docteur en diplomatie en 1976, M. Valles est entré dans le service diplomatique uruguayen en 1976. Il a été en poste au Japon, en Argentine et en Chine. Il a ensuite été Ambassadeur en Chine, auprès de l'Union européenne, en Belgique et au Luxembourg. De 2004 à 2010, il a été Ambassadeur de l'Uruguay auprès de l'OMC et des autres organisations internationales à Genève. M. Valles a participé à de nombreuses négociations commerciales bilatérales et multilatérales, y compris celles qui ont abouti à la création du Marché commun du Sud (MERCOSUR), à la conclusion du Cycle d'Uruguay et au lancement des négociations commerciales MERCOSUR-UE et du Cycle de Doha. Il a été Vice-Ministre des affaires étrangères de l'Uruguay de 2000 à 2004. Depuis 2011, il est Directeur de la Division du commerce international des biens et services et des produits de base de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

**Peter Van den Bossche** (Belgique), né en 1959, a été membre de l'Organe d'appel de 2009 à 2013. Il est titulaire d'un doctorat de droit de l'Institut universitaire européen de Florence, d'une maîtrise de droit de la faculté de droit de l'Université du Michigan, et d'une licence de droit, mention *magna cum laude*, de l'Université d'Anvers. Il est membre du Comité de rédaction du *Journal of International Economic Law*. Il a également été consultant pour de nombreux pays en développement. De 1997 à 2001, M. Van den Bossche a été Conseiller, puis Directeur par intérim du secrétariat de l'Organe d'appel de l'OMC. De 1990 à 1992, il a été Référendaire de l'avocat général W. van Gerven à la Cour européenne de justice (Luxembourg). Il est actuellement professeur de droit économique international à l'Université de Maastricht (Pays-Bas). Il est également professeur au Collège de l'Europe, à Bruges, au World Trade Institute, à Berne, à l'Université de Barcelone (programme de maîtrise IELPO), à l'Academy of International Trade and Investment Law de l'IEEM, à Macao (Chine) et à la China-EU School of Law, à Beijing. Il a écrit plusieurs ouvrages, notamment *The Law and Policy of the World Trade Organization* (2<sup>ème</sup> édition, 2008).

**John Weekes** (Canada), né en 1943, a été Président du Conseil général de l'OMC en 1998. Titulaire d'une licence de sciences politiques et d'économie de l'Université de Toronto, il a été Ambassadeur du Canada auprès de l'OMC de 1995 à 1999. Il a présidé le Comité des Accords commerciaux régionaux depuis sa création jusqu'en 1998 et le Groupe de travail de l'accession du Royaume d'Arabie saoudite de 1996 à 2002. De 1991 à 1993, M. Weekes a été le négociateur en chef du Canada pour l'Accord de libre-échange nord-américain. De 1993 à 1995, il a été Sous-Ministre adjoint principal au Ministère des affaires étrangères et du commerce international, chargé à ce titre de diriger les relations du Canada avec les États-Unis et la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain. M. Weekes a été Ambassadeur du Canada auprès du GATT pendant le Cycle d'Uruguay; il a été Président du Conseil du GATT en 1989 et Président des Parties Contractantes du GATT en 1990. Il a également présidé le Groupe de négociation sur les articles du GATT. Dans les années 1970, il a été membre de l'équipe de négociation canadienne dans le cadre du Tokyo Round. En 2005, M. Weekes a présidé l'arbitrage *ad hoc* spécial de l'OMC au titre de l'annexe de la Décision ministérielle de Doha sur l'Accord de partenariat ACP-CE (qui statuait sur le tarif NPF proposé par la CE pour les bananes). Avant cela, il a présidé le Groupe spécial de l'OMC chargé de régler le différend *Inde — Automobiles*. En 1999, il est entré chez APCO Worldwide à Genève en tant que Président de la

branche Global Trade Practice de cette société, dont il a ouvert le bureau de Genève. De 2003 à 2009, il a été conseiller principal pour le commerce international au bureau genevois du cabinet d'avocats Sidley Austin LLP. Depuis 2010, M. Weekes est conseiller d'affaires principal dans le cabinet d'avocats canadien Bennett Jones LLP, à Ottawa.

**Frank Wolter** (Allemagne), né en 1943, a été le premier Directeur de la Division de l'examen des politiques commerciales du Secrétariat du GATT (1989-1991) et il a été Directeur de la Division de l'agriculture et des produits de base du GATT et de l'OMC (1991-2005). Titulaire d'une maîtrise (Diplom-Volkswirt) obtenue en 1969 et d'un doctorat d'économie (Dr. rer. pol.) obtenu en 1974 à l'Université de Kiel, M. Wolter a travaillé comme chercheur à l'Institut de Kiel pour l'économie mondiale de 1969 à 1983. Il a été consultant auprès de la Communauté européenne, de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et de l'Organisation internationale du travail, et il a dirigé un projet de recherche pour la Fondation allemande pour la recherche (DFG) de 1977 à 1979. En 1983, M. Wolter est entré au Secrétariat du GATT comme conseiller à l'Unité de recherche et d'analyse économique, où il a travaillé jusqu'en 1989.

**Eric Wyndham-White** (Royaume-Uni), (1913-1980), a été le premier Secrétaire exécutif (1948-1965) et le premier Directeur général (1965-1968) du GATT. Après des études à la Westminster City School de Londres, il a étudié le droit à la London School of Economics (LSE). Avant d'entrer au GATT, il a exercé en tant que membre du Barreau anglais et il a été chargé de cours à la LSE, puis il est entré au Ministère de l'économie de guerre pendant la Seconde Guerre mondiale et il a occupé des postes diplomatiques à l'Ambassade britannique à Washington et à l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction. En 1946, le premier Secrétaire général de l'ONU, Trygve Lie, l'a nommé Secrétaire exécutif de la Conférence internationale sur le commerce et l'emploi. Après cette conférence qui a abouti à la Charte de La Havane, il est resté en poste comme Secrétaire exécutif de la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce, puis du GATT. Il était l'auteur de l'ouvrage intitulé *GATT as an International Trade Organization: Some Structural Problems of International Trade* (1961).

**Rufus H. Yerxa** (États-Unis), né en 1951, a été Directeur général adjoint de 2002 à 2013. Titulaire d'une licence de sciences politiques de l'Université de Washington, d'un doctorat de droit de la faculté de droit de l'Université de Seattle et d'une licence de droit international de l'Université de Cambridge, M. Yerxa a été Ambassadeur auprès du GATT, puis Représentant adjoint des États-Unis pour les questions commerciales internationales, à Washington. À ces deux postes, il a joué un rôle important dans la négociation de l'Accord sur l'OMC du Cycle d'Uruguay et de l'Accord de libre-échange nord-américain et dans leur ratification par le Congrès. Avant cela, il a travaillé au Comité des voies et moyens de la Chambre des Représentants des États-Unis, où il était Directeur du Sous-Comité du commerce international. Il a guidé la rédaction et la promulgation de plusieurs lois commerciales importantes. Dans le secteur privé, M. Yerxa a pratiqué le droit et a exercé des fonctions de haut niveau dans de grandes entreprises. Il a été associé résident au Cabinet Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld, à Bruxelles, spécialisé dans le commerce international et la réglementation européenne. Il a ensuite été engagé par la société Monsanto, important producteur d'intrants agricoles, où il a été chargé du département juridique, et des départements des affaires gouvernementales et des relations publiques pour l'Europe et l'Afrique. Plus tard, il a exercé comme conseil juridique international de Monsanto à Washington.

**Yuejiao Zhang** (Chine), née en 1944, a été nommée à l'Organe d'appel en 2008 pour un mandat allant jusqu'en 2016. Licenciée du Collège chinois d'enseignement supérieur et de l'Université de Rennes (France) et titulaire d'une maîtrise de droit de la faculté de droit de l'Université de Georgetown, Mme Zhang est arbitre à la Commission d'arbitrage commercial et économique internationale de la Chine et à la Chambre de commerce internationale. Elle pratique le droit en tant qu'avocate. Elle est aussi Vice-Présidente de la Société chinoise de droit économique international. De 1998 à 2004, elle a occupé différents postes à la Banque asiatique de développement, notamment celui de Conseillère générale adjointe, de Coprésidente de la Commission de recours et de Directrice générale. Auparavant, elle a occupé plusieurs postes dans l'administration et les

universités chinoises, notamment celui de Directrice générale chargée du droit et des traités au Ministère du commerce extérieur et de la coopération économique (1984-1997), où elle a participé à la rédaction de diverses lois commerciales, telles que la Loi sur l'investissement étranger, la Loi sur les contrats et la Loi sur le commerce extérieur. De 1987 à 1996, Mme Zhang a été l'un des principaux négociateurs de la Chine dans le domaine de la propriété intellectuelle et elle a participé à l'élaboration de la législation chinoise sur les brevets, sur les marques et sur le droit d'auteur. Elle a aussi été conseillère juridique principale pour la réintégration de la Chine dans le GATT. Elle a négocié pour la Chine des traités bilatéraux de protection des investissements avec de nombreux pays. De 1982 à 1984, Mme Zhang a travaillé comme conseillère juridique à la Banque mondiale. Elle a été membre du Conseil d'administration d'UNIDROIT de 1987 à 1999. Elle est professeur de droit à l'Université Tsinghua et à l'Université de Shantou (Chine).

**Robert B. Zoellick** (États-Unis), né en 1953, a été Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales de 2001 à 2005. Diplômé du Swarthmore College en 1975, il a obtenu un doctorat de droit (mention *magna cum laude*) à la faculté de droit de Harvard et une maîtrise de politique publique à la John F. Kennedy School of Government en 1981. En 1980, il a habité à Hong Kong en tant que boursier. De 1985 à 1993, il a travaillé aux côtés du Secrétaire James A. Baker au Département du Trésor (comme Sous-Secrétaire adjoint chargé de la politique à l'égard des établissements financiers puis comme conseiller du Secrétaire) ; il a aussi travaillé au Département d'État (comme Sous-Secrétaire d'État aux affaires économiques et agricoles et comme Conseiller avec rang de Sous-Secrétaire) et il a été brièvement chef de Cabinet adjoint à la Maison-Blanche et assistant du Président. De 1993 à 1997, il a été Vice-Président exécutif de la société de financement immobilier Fannie Mae. De 2005 à 2006, il a été Secrétaire adjoint du Département d'État. De 2006 à 2007, il a été Vice-Président international de Goldman Sachs, Directeur et Président du conseil consultatif international de Goldman Sachs. Enfin, M. Zoellick a présidé le Groupe de la Banque mondiale de 2007 à 2012.



## Annexe 2 : Haute direction du GATT/de l'OMC, 1948-2013

---

**Secrétaire exécutif (1948-1965)**

Secrétaire exécutif adjoint (1947-1948)  
Secrétaire exécutif adjoint (1948-1961)

**Eric Wyndham-White (Royaume-Uni)**

Julio Lacarte Muró (Uruguay)  
Jean Royer (France)

**Directeur général (1965-1968)**

Directeur général adjoint (1962-1967)

**Eric Wyndham-White (Royaume-Uni)**

Finn Olav Gundelach (Danemark)

**Directeur général (1968-1980)**

Directeur général adjoint (1973-1980)  
Directeur général adjoint (1973-1980)

**Olivier Long (Suisse)**

M.G. Mathur (Inde)  
Gardner Patterson (États-Unis)

**Directeur général (1980-1986)**

Directeur général adjoint (1980-1986)  
Directeur général adjoint (1980-1986)

**Arthur Dunkel (Suisse)**

M.G. Mathur (Inde)  
William B. Kelly (États-Unis)

**Directeur général (1986-1989)**

Directeur général adjoint (1986-1989)  
Directeur général adjoint (1986-1989)

**Arthur Dunkel (Suisse)**

M.G. Mathur (Inde)  
Charles R. Carlisle (États-Unis)

**Directeur général (1989-1993)**

Directeur général adjoint (1989-1991)  
Directeur général adjoint (1989-1993)

**Arthur Dunkel (Suisse)**

M.G. Mathur (Inde)  
Charles R. Carlisle (États-Unis)

**Directeur général (1993-1995)**

Directeur général adjoint (1993-1995)  
Directeur général adjoint (1993-1995)  
Directeur général adjoint (1993-1995)

**Peter Sutherland (Irlande)**

Anwarul Hoda (Inde)  
Jesús Seade (Mexique)  
Warren A. Lavorel (États-Unis)

**Directeur général (1995-1999)**

Directeur général adjoint (1995-1999)  
Directeur général adjoint (1995-1999)  
Directeur général adjoint (1995-1999)  
Directeur général adjoint (1995-1999)

**Renato Ruggiero (Italy)**

Anwarul Hoda (Inde)  
Jesús Seade (Mexique)  
Warren A. Lavorel (États-Unis)  
Kim Chulsu (Corée, Rép. de)



**Directeur général (1999-2002)**

Directeur général adjoint (1999-2002)  
 Directeur général adjoint (1999-2002)  
 Directeur général adjoint (1999-2002)  
 Directeur général adjoint (1999-2002)

**Directeur général (2002-2005)**

Directeur général adjoint (2002-2005)  
 Directeur général adjoint (2002-2005)  
 Directeur général adjoint (2002-2005)  
 Directeur général adjoint (2002-2005)

**Directeur général (2005-2009)**

Directeur général adjoint (2005-2009)  
 Directeur général adjoint (2005-2009)  
 Directeur général adjoint (2005-2009)  
 Directeur général adjoint (2005-2009)

**Directeur général (2009-2013)**

Directeur général adjoint (2009-2013)  
 Directeur général adjoint (2009-2013)  
 Directeur général adjoint (2009-2013)  
 Directeur général adjoint (2009-2013)

**Directeur général (2013-)**

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2013

**Mike Moore (Nouvelle-Zélande)**

Andrew Stoler (États-Unis)  
 Ablassé Ouedraogo (Burkina Faso)  
 Paul-Henri Ravier (France)  
 Miguel Rodríguez Mendoza (Venezuela, Rép. bol. du)

**Supachai Panitchpakdi (Thaïlande)**

Roderick Abbott (Royaume-Uni)  
 Kipkorir Aly Azad Rana (Kenya)  
 Francisco Thompson-Flôres (Brésil)  
 Rufus H. Yerxa (États-Unis)

**Pascal Lamy (France)**

Alejandro Jara (Chili)  
 Valentine Sendanyoye Rugwabiza (Rwanda)  
 Harsha Vardhana Singh (Inde)  
 Rufus H. Yerxa (États-Unis)

**Pascal Lamy (France)**

Alejandro Jara (Chii)  
 Valentine Sendanyoye Rugwabiza (Rwanda)  
 Harsha Vardhana Singh (Inde)  
 Rufus H. Yerxa (États-Unis)

**Roberto Azevêdo (Brésil)**

## Bibliographie

---

Abélès, Marc (éd.) (2011), *Des anthropologues à l'OMC : Scènes de la gouvernance mondiale*, CNRS Éditions, Paris.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (1985), *Politique commerciale et prospérité/Des propositions d'action*, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Genève.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT (1987), *Historique du Groupe consultatif des Dix-Huit/Note du Secrétariat*, document MTN.GNG/NG14/W/5.

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT (1989), *Fonctionnement du système du GATT/Décisions du 12 avril 1989*, document L/6490.

Adams, Richard, Phillipa Dee, Jyothi Goli et Greg McGuire (2003), *The Trade and Investment Effects of Preferential Trading Arrangements : Old and New Evidence*, Australia Productivity Commission, Canberra.

Alonso Cano, Guiomar (éd.) (2006), *Tendances des marchés audiovisuels / Perspectives régionales – Vues du Sud*, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Paris.

Alvarez-Jiménez, Alberto (2009), « Improvements to the WTO Decision-Making Process: Lessons from the International Monetary Fund and the World Bank », dans Steger (2009b).

Amiti, Mary et John Romalis (2007), « Will the Doha Round Lead to Preference Erosion ? », *IMF Staff Papers* 54(2), pages 338 à 384.

Amorim, Celso (2003), « The Real Cancún », *The Wall Street Journal*, 25 septembre.

Ancharaz, Vinaye (2012), « Can the Doha Round Be Saved ? », dans Meléndez-Ortiz *et al.* (2012).

Andriamananjara, Soamiely (2003), « Competitive Liberalization or Competitive Diversion ? Preferential Trade Agreements and the Multilateral Trading System », document présenté aux réunions du PECC Trade Forum Meetings, Institute for International Economics, Washington (D.C.)

Association du droit international (2006), *Seventh Report of the Committee [on International Trade Law]*, Association du droit international, Toronto.

Babe, Robert E. (1996), « Convergence and the New Technologies », dans Dorland (1996).

Bacchetta, Marc, Jürgen Richtering et Roy Santana (2012), « How Much Light Do WTO Notifications Shed on NTMs ? », dans Cadot et Malouce (2012).

Bacchus, James (2012), « A Way Forward for the WTO », dans Meléndez-Ortiz *et al.* (2012).

Baker, James (1988), « The Geopolitical Implications of the US-Canada Trade Pact », *The International Economy* 2(1), pages 34 à 41.

- Barfield, Claude (2001), *Free Trade, Sovereignty, Democracy: The Future of the World Trade Organization*, AEI Press, Washington (D.C.).
- Barnett, Michael et Raymond Duvall (éds) (2005), *Power in Global Governance: Cambridge Studies in International Relations 98*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- Barshefsky, Charlene (1996), Letter to Representative Robert Matsui, 25 octobre.
- Barton, John H., Judith L. Goldstein, Timothy E. Josling et Richard H. Steinberg (2006), *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and WTO*, Princeton University Press, Princeton.
- Bayne, Nicholas et Stephen Woolcock (éds) (2011), *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, troisième édition, Ashgate, Farnham.
- Bergsten, C. Fred (2002), «A Competitive Approach to Free Trade», Institute for International Economics, *Financial Times*, 4 décembre.
- Bhagwati, Jagdish (éd.) (2002a), *Going Alone: The Case for Relaxed Reciprocity in Freeing Trade*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Bhagwati, Jagdish (2002b), «Introduction: The Unilateral Freeing of Trade Versus Reciprocity», dans Bhagwati (2002a).
- Bhagwati, Jagdish et Arvind Panagariya (1996a), «Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?», dans Bhagwati et Panagariya (1996b).
- Bhagwati, Jagdish et Arvind Panagariya (éds) (1996b), *The Economics of Preferential Trade Agreements*, AEI Press, Washington (D.C.).
- Bhala, Raj (1999), «The Precedent Setters: De Facto Stare Decisis in WTO Adjudication (Part Two of a Trilogy)», *Journal of Transnational Law & Policy* 9(1).
- Bhala, Raj (2007), «Competitive Liberalization, Competitive Imperialism, and Intellectual Property», *Liverpool Law Review* 28(1), pages 1 à 152.
- Bilal, Sanoussi et Stefan Szepesi (2005), «How Regional Economic Communities Can Facilitate Participation in the WTO: The Experience of Mauritius and Zambia», dans Gallagher *et al.* (2005).
- Bishop, Mac William (2004), «Taiwan's Free Trade Troubles», *Asia Times Online*, 14 juillet.
- Bishop, Thomas (1996), «France and the Need for Cultural Exception», *New York University Journal of International Law and Politics* 29(1-2).
- Blackhurst, Richard et David Hartridge (2005), «Improving the Capacity of WTO Institutions to Fulfill their Mandate», dans Petersmann (2005a).
- Blair, David J. (1993), *Trade Negotiations in the OECD: Structures, Institutions and States*, Kegan Paul International, Londres.
- Blank, Annet et Gabrielle Marceau (2006), «The History of the Government Procurement Negotiations Since 1945», dans Evenett et Hoekman (2006). (Publication originale dans *Public Procurement Law Review*, vol. 5 [1996].)
- Blustein, Paul (2009), *Misadventures of the Most Favored Nations: Clashing Egos, Inflated Ambitions, and the Great Shambles of the World Trade System*, PublicAffairs, New York.

- Boole, George (1951), *An Investigation of the Laws of Thought, on Which Are Founded the Mathematical Theories of Logic and Probabilities*, Dover, New York (publication originale : 1854 ; traduction française de Souleymane Bachir Diagne (1992), *Les lois de la pensée*, Librairie Philosophique J. Vrin, Paris).
- Bouët, Antoine, Sebastien Jean et Lionel Fontagné (2005), « Is Erosion of Preferences a Serious Concern ? », CEPII Working Paper, n° 2005-14, Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Paris.
- Boulet, Pascale, Christopher Garrison et Ellen Hoen (2003), *Drug Patents Under the Spotlight Sharing Practical Knowledge about Pharmaceutical Patents*, Médecins Sans Frontières, Genève.
- Bown, Chad (2009), *Self-Enforcing Trade: Developing Countries and WTO Dispute Settlement*, Brookings Institution, Washington (D.C.).
- Bown, Chad (éd.) (2011), *The Great Recession and Import Protection: The Role of Temporary Trade Barriers*, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Brandt, Willy (1980), *North-South: A Program for Survival*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Bressie, Kent, Michael Kende et Howard Williams (2005), « Telecommunications Trade Liberalisation and the WTO », *INFO* 7(2), pages 3 à 24.
- Bronckers, Marco et Reinhard Quick (éds) (2000), *New Directions in International Economic Law: Essays in Honour of John H. Jackson*, Kluwer Law International, La Haye.
- Brown, William A. Jr. (1950), *The United States and the Restoration of World Trade: An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade*, The Brookings Institution, Washington (D.C.).
- Brown-Shafii, Susan (2011), *Promoting Good Governance, Development and Accountability: Implementation and the WTO*, Palgrave Macmillan, New York.
- Buchanan, James et Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Bultmann, Christoph (2008), « Beyond the Vulgate: Hugo Grotius's Erudite Response to the Biblical Representation of Solomon », *Zeitschrift für die Alttestamentliche Wissenschaft* 120(1), pages 92 à 106.
- Buzan, Barry (1981), « Negotiating by Consensus: Developments in Technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea », *American Journal of International Law* 75(2), pages 324 à 348.
- Cadot, Olivier et Mariem Malouce (éds) (2012), *Non-Tariff Measures: A Fresh Look at Trade Policy's New Frontier*, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Cai, Hua (2011), « La Chine, un éléphant tranquille sur la scène des échanges internationaux », dans Abélès (2011).
- Capling, Ann et Patrick Low (éds) (2010), *Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making: Negotiating Preferentially or Multilaterally?* Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- Carmichael, Bill (2005), « Trade Policy at the Cross-Roads », *Pacific Economic Papers*, n° 351, Australian National University, Canberra.
- Carrubba, Clifford J. et Craig Volden (2001), « Explaining Institutional Change in the European Union », *European Union Politics* 2(1), pages 5 à 30.
- Centre consultatif sur la législation de l'OMC (2012), *Report on Operations 2012*, Centre consultatif sur la législation de l'OMC, Genève.

Centre international pour le commerce et le développement durable (2001), «EC-ACP Cotonou Waiver Finally Granted», 15 novembre, voir : <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/6664/>.

Centre international pour le commerce et le développement durable (2008), «WTO Members Move Forward on Bananas», 28 juillet, voir : <http://ictsd.org/i/wto/geneva2008/englishupdates/14789/>.

Cernat, Lucian et Sam Laird (2005), «North, South, East, West: What's Best? Modern RTAs and Their Implications for the Stability of Trade Policy», dans Drabek (2005).

Chase, Kerry (2006), «Multilateralism Compromised: The Mysterious Origins of GATT Article XXIV», *World Trade Review* 5(1), pages 1 à 30.

Cho, Hui-Wan (2002), *Taiwan's Application to GATT/WTO: Significance of Multilateralism for an Unrecognized State*, Praeger Publishers, Westport.

Clausing, Kimberly (2001), «Trade Creation and Trade Diversion in the Canada – United States Free Trade Agreement» (Création de commerce et diversion de commerce dans l'Accord de libre-échange Canada-U.S.), *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie* 34(3), pages 677 à 696.

Clinton, William J. (1998), «Remarks at the World Trade Organization in Geneva, Switzerland» (18 mai 1998), dans *Public Papers of the Presidents: William J. Clinton, 1998* 1. Washington, (D.C.), US Government Printing Office. Traduction française : document de l'OMC WT/FIFTY/H/ST/8.

Commission du commerce international des États-Unis (2010), *The Information Technology Agreement: An Assessment of World Trade in Information Technology Products*, United States International Trade Commission, Washington (D.C.).

Commission on Global Governance (1995), *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (1964), *Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique*, document E/CONF.46/3.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (1990), *Uruguay Round: Further Papers on Selected Issues*, Nations Unies, New York.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2000a), *Les initiatives des pays en développement pour les futures négociations commerciales*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2000b), *Trade Agreements, Petroleum and Energy Policies*, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève.

Congrès des États-Unis, Chambre des représentants, Commission des affaires étrangères (1994), *U.S. Trade Policy*, US Government Printing Office, Washington (D.C.).

Cooper, Marc (1999), «Teamsters and Turtles: They're Together at Last», *Los Angeles Times*, 2 décembre.

Cottier, Thomas (2009), «A Two-Tier Approach to WTO Decision-Making», dans Steger (2009b).

Cottier, Thomas et Manfred Elsig (2011), *Governing the World Trade Organization: Past, Present and Beyond Doha*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).

Cottier, Thomas et Satoko Takenoshita (2008), «Decision-Making and the Balance of Powers in WTO Negotiations: Towards Supplementary Weighted Voting», dans Griller (2008).

Coulibaly, Loucoumane (2008), «Africans Frustrated at Trade Talks Collapse», *Reuters*, 30 juillet 2008.

Cowhey, Peter et Jonathan Aronson (2007), « Trade in Services : Telecommunications », dans Mattoo *et al.* (2007).

Crawford, Jo-Ann et Chin Leng Lim (2011), « Cast Light and Evil Will Go Away : The Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements after Three Years », *Journal of World Trade* 43(2), pages 375 à 400.

Croome, John (1995), *Reshaping the World Trading System : A History of the Uruguay Round*, OMC, Genève.

Crucé, Émeric (1623), *Le Nouveau Cynée ou Discours d'Etat Représentant les Occasions et Moyens d'Établir une Paix Générale et la Liberté de Commerce pour Tout le Monde*.

Da Motta Veiga, Pedro (2005), « Brazil and the G20 Group of Developing Countries », dans Gallagher *et al.* (2005).

Dadush, Uri (2009a), « Resurgent Protectionism : Risks and Possible Remedies », Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace, Washington (D.C.).

Dadush, Uri (2009b), « WTO Reform : The Time to Start Is Now », Policy Brief, n° 80, Carnegie Endowment for International Peace, Washington (D.C.).

Davey, William (2012), *Non-discrimination in the World Trade Organization : The Rules and Exceptions*, Académie de droit international de La Haye, La Haye.

De Jonquieres, Guy (2000), « France Blocks Slovakia Move to Join OECD », *The Financial Times*, 28 juin.

Deere-Birkbeck, Carolyn (2009), « Reinvigorating Debate on WTO Reform : the Contours of a Functional and Normative Approach to Analyzing the WTO System », dans Steger (2009b).

Deere-Birkbeck, Carolyn (2012), « The Future of the WTO : Governing Trade for a Fairer, More Sustainable Future », dans Meléndez-Ortiz *et al.* (2012).

Deere-Birkbeck, Carolyn et Catherine Monagle (2009), *Strengthening Multilateralism : A Mapping of Proposals on WTO Reform and Global Trade Governance.*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Genève.

Deere-Birkbeck, Carolyn et Catherine Monagle (2010), *Strengthening Multilateralism : A Mapping of Proposals on WTO Reform and Global Trade Governance.*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Genève.

Département d'État des États-Unis (1949), « Postwar Foreign Policy Preparation, 1939-1945 », Publication n° 3580, US Government Printing Office, Washington (D.C.).

Département du commerce des États-Unis (2002), *Report to the Congressional Textile Caucus on the Administration's Efforts on Textile Issues*, US Government Printing Office, Washington (D.C.).

Département du Trésor (2012), « List of Countries Requiring Cooperation with an International Boycott », *Federal Register* 77(160), page 49864.

Desker, Barry (2011), « Informal Caucuses Within the WTO : Singapore in the 'Invisibles Group' », dans Lim et Liang (2011).

Destler, I.M. (2005), *American Trade Politics*, 4<sup>ème</sup> édition, Institute for International Economics, Washington (D.C.).

Diebold, William Jr. (éd.) (1988), *Bilateralism, Multilateralism and Canada in US Trade Policy*, Ballinger Publishing Company, Cambridge (Massachusetts).

- Diebold, William Jr. (1994), «Reflections on the International Trade Organization», *Northern Illinois University Law Review* 14(2), pages 335 à 346.
- Dixit, Avinash et Barry Nalebuff (2008), «Game Theory», voir: [www.econlib.org/library/Enc/GameTheory.html](http://www.econlib.org/library/Enc/GameTheory.html).
- Dobson, Wendy (2007), «Financial Services and International Trade Agreements: The Development Dimension», dans Mattoo *et al.* (2007).
- Dorland, Michael (éd.) (1996), *The Cultural Industries in Canada: Problems, Policies and Prospects*, James Lorimer & Company, Toronto.
- Drabek, Zdenek (2005), *Can Regional Integration Arrangements Enforce Trade Discipline? The Story of the EU Enlargement*, Palgrave Macmillan, New York.
- Durán, Esperanza (éd.) (2008), *The Doha Era and Beyond: The Coming of Age of Developing Countries in the Multilateral Trading System*, Cameron May, Londres.
- Ehlermann, Claus-Dieter et Lothar Ehring (2005), «Are WTO Decision-Making Procedures Adequate for Making, Revising, and Implementing Worldwide and 'Plurilateral' Rules?», dans Petersmann (2005a).
- Eicher, Theo, Christian Henn et Chris Papageorgiou (2008), «Trade Creation and Diversion Revisited: Accounting for Model Uncertainty and Natural Trading Partner Effects», IMF Working Paper, WP/08/66, Fonds monétaire international, Washington (D.C.).
- El País* (2007), «Acta de la conversación entre George W. Bush y José María Aznar – Crawford, Tejas, 22 de Febrero de 2003», 26 septembre.
- Erikson, Daniel P. et Janice Chen (2007), «China, Taiwan, and the Battle for Latin America», *The Fletcher Forum of World Affairs* 31(2), pages 69 à 89.
- Evans, Robert (1999), «Croatia Blasts EU for Blocking WTO Entry Talks», *Reuters wire story*, 27 septembre.
- Evenett, Simon et Bernard Hoekman (éds) (2006), *The WTO and Government Procurement. Critical Perspectives on the Global Trading System and the WTO*, vol. 8, Edward Elgar, Cheltenham.
- Evenett, Simon et Michael Meier (2007), «An Interim Assessment of the US Trade Policy of 'Competitive Liberalization'», Discussion Paper, n° 2007-18, Université de Saint-Gall, Saint-Gall.
- Feng, Hui (2006), *The Politics of China's Accession to the World Trade Organization: The Dragon Goes Global*, Routledge, Londres.
- Fitzgerald, F. Scott (1936), «The Crack-Up», *Esquire Magazine*, février.
- Ford, Jane (2003), *A Social Theory of the WTO: Trading Cultures*, Palgrave Macmillan, New York.
- Francois, Joseph F. (1999), *Maximizing the Benefits of the Trade Policy Review Mechanism for Developing Countries*, Tinbergen Institute et Centre for Economic Policy Research, Amsterdam.
- Francois, Joseph F. et Felix Eschenbach (2002), *Financial Sector Competition, Services Trade, and Growth*, Tinbergen Institute, Amsterdam.
- Francois, Joseph F., Bernard Hoekman et Miriam Manchin (2005), «Preference Erosion and Multilateral Trade Liberalization», CEPR Discussion Papers, n° 5153, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Frankel, Jeffrey A. (1997), *Regional Trading Blocs in the World Economic System*, Institute for International Economics, Washington (D.C.).

- Galasso, Vittorio N. (2011), «From Hegemony to Multiple Hierarchy: Bush, Free Trade Agreements, and the Decline of the Multilateral Trade Order», thèse de doctorat, Université du Delaware.
- Gallagher, John et Ronald Robinson (1953), «The Imperialism of Free Trade», *The Economic History Review* 6(1), pages 1 à 15.
- Gallagher, Peter, Patrick Low et Andrew Stoler (éds) (2005), *Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- Gamberoni, Elisa et Richard Newfarmer (2009), «Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends», voir: [www.voxeu.org/index.php?q=node/3183](http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3183).
- Gao, Henry (2010), «China's Strategy for Free Trade Agreements: Political Battle in the Name of Trade», Research Collection School of Law (Open Access) Paper, n° 971, Singapore Management University, Singapour.
- Gao, Henry (2012), «The Shifting Stars: The Rise of China, Emerging Economies and the Future of World Trade Governance», dans Meléndez-Ortiz *et al.* (2012).
- Garnaut, Ross (2002), «Australia: A Case Study of Unilateral Trade Liberalization», dans Bhagwati (2002a).
- GATT, Secrétariat (1987), *Article XXXV; Note du Secrétariat*, MTN.GNG/NG7/W/30.
- Ghosh, Arunabha (2008), «Information Gaps, Information Systems, and the WTO's Trade Policy Review Mechanism», Global Economic Governance Working Paper, n° 2008/40, Université d'Oxford, Oxford.
- Gibbs, Murray (2000), «Special and Differential Treatment in the Context of Globalization», dans CNUCED (2000a).
- Gillham, Patrick F. et Gary T. Marx (2000), «Complexity and Irony in Policing and Protesting: The World Trade Organization in Seattle», *Social Justice* 27(2), pages 212 à 236.
- Gilligan, Michael J. (2004), «Is There a Broader-Deeper Trade-Off in International Multilateral Agreements?», *International Organization* 58(3), pages 459 à 484.
- Gilpin, Robert (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton.
- Gootiiz, Batshur et Aaditya Mattoo (2009), «Services in Doha: What's on the Table?», Policy Research Working Paper, n° 4903, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Grammling, Steffen (2009), «WTO's Trade Policy Review Mechanism: Explanations and Reflections», Fact Sheet, n° 3, Dialogue on Globalization, Genève.
- Griller, Stefan (éd.) (2008), *At the Crossroads: The World Trading System and the Doha Round*, Springer, Vienne.
- Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce (2013), *L'avenir du commerce: Les défis de la convergence – Rapport du Groupe de réflexion*, OMC, Genève.
- Groupe d'experts de haut niveau sur le commerce (2011), *The Doha Round: Setting a Deadline, Defining a Final Deal*.
- Grynberg, Roman, Victor Ognivtsev et Mohammad A. Razzaque (2002), «Paying the Price for Joining the WTO: A Comparative Assessment of Services Sector Commitments by WTO Members and Acceding Countries», Economic Paper, n° 54, Commonwealth Secretariat, Londres.
- Haddad, Mona et Constantinos Stephanou (éds) (2010), *Financial Services and Preferential Trade Agreements Lessons from Latin America*, Banque mondiale, Washington (D.C.).



- Hamada, Koichi (2002), « The Japanese Big Bang as a Unilateral Action », dans Bhagwati (2002a).
- Hamilton, Alexander (1791), « Report on Manufactures », dans Padover (1958).
- Harbinson, Stuart (2005), « The Agriculture Negotiations: The Road from Doha and How to Keep the Negotiations on a Positive Track », dans Petersmann (2005a).
- Harbinson, Stuart (2009), « The Doha Round: 'Death-Defying Agenda' or 'Don't Do It Again' ? », ECIPE Working Paper, n° 10, European Centre for International Political Economy, Bruxelles.
- Harrison, James (2007), *The Human Rights Impact of the World Trade Organization*, Hart Publishing, Portland (Oregon).
- Haus, Leah (1992), *Globalizing the GATT: The Soviet Union's Successor States, Eastern Europe and the International Trading System*, Brookings Institution, Washington (D.C.).
- Henderson, D. (2000), « Anti-Liberalism 2000 », Wincott Lecture, voir : [www.mtholyoke.edu/acad/intrel/ipe/wincott.htm](http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/ipe/wincott.htm).
- Henkin, Louis (1968), *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*, Pall Mall Press, Londres.
- Heydon, Ken (2011), « The OECD: Lessons from Investment and Services », dans Bayne et Woolcock (2011).
- Hirschman, Albert O. (1945) (nouvelle publication en 1980), *National Power and the Structure of Foreign Trade*, University of California Press, Berkeley.
- Hobbes, Thomas (1651), *Leviathan*, édition de 1952, dans le volume 23 de la série *The Great Books of the Western World*, University of Chicago, Chicago (traduction française de François Tricaud et Martine Pécharman (2004), *Léviathan*, Librairie Philosophique J. Vrin et Éditions Dalloz, Paris).
- Hoekman, Bernard (2007), « Liberalizing Trade in Services: A Survey », World Bank Policy Research Working Paper, n° 4030, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Hoekman, Bernard et Michel Kosteci (2001), *The Political Economy of the World Trading System*, 2<sup>ème</sup> édition, Oxford University Press, Oxford.
- Hoekman, Bernard et Susan Prowse (2005), « Policy Responses to Preference Erosion: From Trade as Aid to Aid for Trade », World Bank Policy Research Working Paper, n° 3721, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Hofmann, Rainer et Gabriele Tondl (éds) (2007), *The European Union and the WTO Doha Round*, Nomos, Baden-Baden.
- Holbig, Heike et Robert Ash (éds) (2002), *China's Accession to the World Trade Organization: National and International Perspectives*, RoutledgeCurzon, Londres.
- Holt, W. Stull (1933), *Treaties Defeated by the Senate: A Study of the Struggle Between President and Senate Over the Conduct of Foreign Relations*, The Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Hudec, Robert (1990), *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, 2<sup>ème</sup> édition, Butterworth Legal Publishers, Salem.
- Hufbauer, Gary Clyde et Dean A. DeRosa (2007), « What do Gravity Models Tell Us About PTAs Impact on Trade Flows: More Creation or More Diversion ? », voir : [www.voxeu.org/article/free-trade-agreements-and-tradeliberalisation](http://www.voxeu.org/article/free-trade-agreements-and-tradeliberalisation).
- Hufbauer, Gary Clyde et Jeffrey J. Schott (2012), « Will the World Trade Organization Enjoy a Bright Future ? », Policy Brief, n° 12-11, Peterson Institute for International Economics, Washington (D.C.).

- Hull, Charles Henry (éd.) (1963), *The Economic Writings of Sir William Petty*, vol. I, Augustus M. Kelley, New York.
- Ikenberry, G. John (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton University Press, Princeton.
- Imboden, Nicolas et Anne-Sophie Nivet-Claeys (2008), « Cotton and the LDCs in the WTO: Negotiation and Litigation, Two Sides of the Same Coin », dans Durán (2008).
- International Financial Institution Advisory Commission (2000), Report of the International Financial Institution Advisory Commission, non publié.
- Irwin, Douglas A., Petros C. Mavroidis et Alan O. Sykes (2008), *The Genesis of the GATT*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- Ito, Takatoshi et Andrew Rose (éds) (2008), *International Financial Issues in the Pacific Rim: Global Imbalances, Financial Liberalization, and Exchange Rate Policy*. NBER-EASE vol. 17, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Massachusetts).
- Jackson, John H. (1967), « The General Agreement on Tariffs and Trade in United States Domestic Law », *Michigan Law Review* 66(2), pages 249 à 332. Reproduit dans Jackson (2000).
- Jackson, John H. (1969), *World Trade and the Law of GATT, The Michie Company*, Charlottesville (Virginie).
- Jackson, John H. (1990), *Restructuring the GATT System*, The Royal Institute of International Affairs, Londres.
- Jackson, John H. (1998), *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*, The Royal Institute of International Affairs, Londres.
- Jackson, John H. (2000), *The Jurisprudence of GATT and the WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- Jara, Alejandro (2012), « Progress Report on Informal Consultations to Enhance Efficiency of the Panel Process » (Rapport de situation sur les consultations informelles visant à améliorer l'efficacité de la procédure des groupes spéciaux), discours prononcé à l'Institut de hautes études internationales et du développement à Genève, le 13 mars 2012.
- Jawara, Fatoumata et Aileen Kwa (2003), *Behind the Scenes at the WTO: The Real World of International Trade Negotiations*, Zed Books, Londres.
- Jennings, Ralph (2010), « China Signals OK for Taiwan FTAs », *Reuters*, 6 juillet.
- Jones, Kent (2010), *The Doha Blues: Institutional Crisis and Reform in the WTO*, Oxford University Press, New York.
- Kahler, Miles (1992), « Multilateralism with Small and Large Numbers », *International Organization* 46(3), pages 681 à 708.
- Kanitz, Roberto (2011), *Managing Multilateral Trade Negotiations: The Role of the WTO Chairman*, Cameron May, Londres.
- Kant, Immanuel (1795), *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, voir : [www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm](http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm) (traduction française de Joseph Tissot (1855), *Principes métaphysiques du droit, suivi de Projet de paix perpétuelle*, Librairie philosophique de Ladrance, Paris).
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg et Marc A. Stern (éds) (1999), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Programme des Nations Unies pour le développement, New York.

- Keesing, Donald B. (1998), « Improving Trade Policy Reviews in the World Trade Organization », *Policy Analyses in International Economics*, n° 52, Institute for International Economics, Washington (D.C.).
- Kent, Ann (2007), *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*, Stanford University Press, Stanford.
- Kerry, Vanessa B. et Kelley Lee (2007), « TRIPS, the Doha Declaration and Paragraph 6 Decision: What Are the Remaining Steps for Protecting Access to Medicines? », *Globalization and Health* 3(3).
- Kesavapany, K. (2011), « The WTO Ministerial Conference in Singapore », dans Lim et Liang (2011).
- Key, Sydney J. (2005), « Financial Services », dans Macrory *et al.* (2005).
- Keynes, John Maynard (1920), *The Economic Consequences of the Peace*, Harcourt, Brace, and Howe, New York (traduction française de Paul Frank (1920), *Les conséquences économiques de la paix*, 11<sup>ème</sup> édition, Nouvelle Revue Française, Paris).
- Kim, Soo Yeon (2010), *Power and the Governance of Global Trade: From the GATT to the WTO*, Cornell University Press, New York.
- Kindane, Won (2012), *China-Africa Dispute Settlement: The Law, Economics and Culture of Arbitration*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn.
- Kindleberger, Charles (1973), *The World in Depression 1929-1939*, University of California Press, Berkeley.
- King, Philip (éd.) (1995), *International Economics and International Economic Policy: A Reader*, McGraw-Hill, New York.
- Koenig-Archibugi, Mathias et Michael Zürn (éds) (2006), *New Modes of Governance in the Global System: Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, Palgrave Macmillan, New York.
- Koo, Wellington Jr. (1947), *Voting Procedures in International Political Organizations*, Columbia University Press, New York.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson et Duncan Snidal (2001), « The Rational Design of International Institutions », *International Organization* 55(4), pages 761 à 799.
- Krasner, Stephen D. (1976), « State Power and the Structure of International Trade », *World Politics* 28(3), pages 317 à 347.
- Krasner, Stephen D. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton.
- Krishna, Pravin (2003), « Are Regional Trading Partners 'Natural'? », *Journal of Political Economy* 111(1), pages 202 à 226.
- Krueger, Anne O. (1995), *Trade Policies and Developing Nations*, Brookings Institution, Washington (D.C.).
- Krueger, Anne O. (1998a), « An Agenda for the WTO », dans Krueger (1998b).
- Krueger, Anne O. (éd.) (1998b), *The WTO as an International Organization*, University of Chicago Press, Chicago.
- Krugman, Paul (1995), « The Move Toward Free Trade Zones », dans King (1995).
- Kwa, Aileen (2003), *Power Politics in the WTO*, 2<sup>ème</sup> édition révisée, Focus on the Global South, Bangkok.
- Lacarte, Julio (2005), « Transparency, Public Debate, and Participation by NGOs in the WTO: A WTO Perspective », dans Petersmann (2005a).

- Lacarte, Julio (2008), « Have Developing Countries Really Embraced Regionalism ? », dans Durán (2008).
- Lacarte, Julio (2011) « The Origins and Back to the Future: A Conversation with Ambassador Julio Lacarte Muró », dans Cottier et Elsig (2011).
- Laird, Sam, Santiago Fernandez de Cordoba et David Vanzetti (2003), « Market Access Proposals for Non-Agricultural Products », voir : <http://192.91.247.38/tab/pubs/NAMAprps.pdf>.
- Laird, Sam et Raymundo Valdés (2012), « Trade Policy Review Mechanism », dans Narlikar *et al.* (2012).
- Lampton, David M. (éd.) (2001), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, Stanford University Press, Stanford.
- Lamy, Pascal (2008), « Integration of the Non-Resident Members and Observers of the WTO: The Relevance of a Physical Presence in Geneva », dans Durán (2008).
- Lamy, Pascal et Robert Zoellick (2001), « In the Next Round », *The Washington Post*, 17 juillet 2001.
- Lang, Andrew (2011), *World Trade Law after Neoliberalism: Re-Imagining the Global Economic Order*, Oxford University Press, Oxford.
- Lawrence, Robert Z. (1991), « Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks », dans O'Brien (1991).
- Liang, W. (2002), « China's WTO Negotiation Process and Its Implications », *Journal of Contemporary China* 11(33), pages 683 à 719.
- Lim, Chin Leng et Margaret Liang (2011), *Economic Diplomacy: Essays and Reflections by Singapore's Negotiators*, World Scientific Publishing Company, Singapour.
- List, Friedrich (1928), *The National System of Political Economy*, translated by Sampson S. Lloyd. London: Longmans, Green and Company, Londres (publication originale: 1844; traduction française d'Henri Richelot (1857), *Système national d'économie politique*, Capelle, Paris).
- Liyu, Han et Henry Gao (2010), « China's Experience in Utilizing the WTO Dispute Settlement Mechanism », dans Shaffer et Meléndez-Ortiz (2010).
- Long, Olivier *et al.* (1989), « Public Scrutiny of Protection: Domestic Policy Transparency and Trade Liberalization », Special Report, n° 7, Trade Policy Research Centre, Londres.
- Low, Patrick (éd.) (1992), « International Trade and The Environment », World Bank Discussion Papers, n° 159, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Low, Patrick (2009), « WTO Decision-Making for the Future », document de conférence, voir : [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/tait\\_sept09\\_e/patrick\\_low\\_e.doc](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/tait_sept09_e/patrick_low_e.doc).
- Low, Patrick, Roberta Piermartini et Jurgen Richtering (2005), « Multilateral Solutions to the Erosion of Non-Reciprocal Preferences in NAMA », Working Paper, ERSD-2005-05, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Macrory, Patrick F.J., Arthur E. Appleton et Michael G. Plummer (éds) (2005), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Springer, New York.
- Maddison, Angus (2001), *L'économie mondiale/Une perspective millénaire*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Magee, Christopher (2004), « Trade Creation, Trade Diversion, and Endogenous Regionalism », Econometric Society 2004 North American Summer Meetings 289, New York University, New York.

- Maggi, Giovanni et Massimo Morelli (2006), « Self-Enforcing Voting in International Organizations », *American Economic Review* 96(4), pages 1137 à 1158.
- Mann, Erika (2005), « A Parliamentary Dimension to the WTO: More than Just a Vision ? », dans Petersmann (2005a).
- Mansfield, Edward D. et Helen V. Milner (1999), « The New Wave of Regionalism », *International Organization* 53(3), pages 589 à 627.
- Marceau, Gabrielle (2002), « WTO Dispute Settlement and Human Rights », *European Journal of International Law* 13(4), pages 753 à 814.
- Martin, Lisa L. et Beth A. Simmons (1998), « Theories and Empirical Studies of International Institutions », *International Organization* 52(4), pages 729 à 757.
- Matsui, Robert (1996), « Letter to US Trade Representative Charlene Barshefsky », 2 août.
- Matsushita, Mitsuo, Thomas J. Schoenbaum et Petros C. Mavroidis (2003), *The World Trade Organization: Law, Practice and Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- Mattoo, Aaditya, Randeep Rathindran et Arvind Subramanian (2006), « Measuring Services Trade Liberalization and Its Impact on Economic Growth: An Illustration », *Journal of Economic Integration*, n° 21, pages 64 à 98.
- Mattoo, Aaditya, Robert M. Stern et Gianni Zanini, (éds) (2007), *A Handbook of International Trade in Services*, Oxford University Press, Oxford.
- Mbekeani, Kennedy K. (2005), « Inter-Agency Policy Coordination in Botswana », dans Gallagher *et al.* (2005).
- McCrudden, Christopher et Stuart Gross (2006), « WTO Government Procurement Rules and the Local Dynamics of Procurement Policies: A Malaysian Case Study », *European Journal of International Law* 17(1), pages 151 à 185.
- McGrew, Tony (1999), « The World Trade Organization: Technocracy or Banana Republic ? », dans Taylor et Thomas (1999).
- McIntyre, Elizabeth (1954), « Weighted Voting in International Organizations », *International Organization* 8(4), pages 484 à 497.
- Meléndez-Ortiz, Ricardo, Christophe Bellmann et Miguel Rodriguez Mendoza (éds) (2012), *The Future and the WTO: Confronting the Challenges; A Collection of Short Essays*, Centre international pour le commerce et le développement durable, Genève.
- Menon, Vanu Gopala (2011), « A New Approach to Trade Negotiations ? », dans Lim et Liang (2011).
- Milner, Chris, Oliver Morrissey et Evious Zgovu (2009), *Preference Erosion and the Future of Preferences*, Economic Affairs Division, Commonwealth Secretariat, Londres.
- Ministère des affaires extérieures du Canada (1985), *Négociations commerciales canadiennes/Introduction, Documents de base, Bibliographie*. Ministre des approvisionnements et services du Canada, Ottawa.
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat (1995), *De l'Esprit des Lois*, Gallimard, Paris (publication originale: 1748)
- Moon, Wanki (2012), « Conceptualizing Multifunctional Agriculture from a Global Perspective », document choisi pour la présentation à la réunion de la Southern Agricultural Economics Association, 4-7 février.
- Moore, Mike (2003), *A World Without Walls: Freedom, Development, Free Trade and Global Governance*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).

- Mshomba, Richard E. (2009), *Africa and the World Trade Organization*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- Muñoz, Heraldo (2008), *A Solitary War: A Diplomat's Chronicle of the Iraq War and Its Lessons*, Fulcrum Publishing, Golden (Colorado).
- Narlikar, Amrita et John S. Odell (2006), « The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition: The Like Minded Group in the World Trade Organization », dans Odell (2006b).
- Narlikar, Amrita, Martin Daunton et Robert M. Stern (éds) (2012), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford University Press, Oxford.
- Narr, Tony, Jessica Toliver, Jerry Murphy, Malcolm McFarland et Joshua Ederheimer (2006), *Police Management of Mass Demonstrations: Identifying Issues and Successful Approaches*, Police Executive Research Forum, Washington (D.C.).
- Nash, Nathaniel (1994), « US-Backed Candidate for Trade Post Is Trailing », *New York Times*, 3 décembre.
- Nations Unies/Conférence du commerce et de l'emploi (1947), *Le vote pondéré dans les organisations intergouvernementales*, document E/CONF.2/C.6/15.
- Nations Unies/Conseil des droits de l'homme (2009), *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter/Additif/Mission à l'Organisation mondiale du commerce (25 juin 2008)*, document A/HRC/10/5/Add.2.
- Nations Unies/Conseil des droits de l'homme (2011), *L'Organisation mondiale du commerce et l'Agenda sur la crise mondiale de sécurité alimentaire/Placer la sécurité alimentaire au sommet du système commercial international*, voir: [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116\\_breifing\\_note\\_04\\_fr.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116_breifing_note_04_fr.pdf).
- Nations Unies/Conseil économique et social (1947a), *Comité de rédaction de la Commission préparatoire de la conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies/Compte rendu de la septième séance*, document E/PC/T/C/6/21.
- Nations Unies/Conseil économique et social (1947b), *Comité de rédaction de la Commission préparatoire de la conférence du commerce et de l'emploi de l'Organisation des Nations Unies/Projet provisoire et soumis sous réserves présenté par la délégation des États-Unis/Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, document E/PC/T/C.6/W.58.
- Nations Unies/Conseil économique et social/Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1993), *Rapport sur la septième session*, document E/1993/22.
- Nations Unies/Département des affaires économiques (1947), *Customs Unions: A League of Nations Contribution to the Study of Customs Union Problems*, Nations Unies, New York.
- North, Douglass (1991), « Institutions », *Journal of Economic Perspectives* 5(1), pages 97 à 112.
- O'Brien, Richard (éd.) (1991), *Finance and the International Economy*, vol. 5, Oxford University Press, New York.
- Odell, John S. (2000), *Negotiating the World Economy*, Cornell University Press, New York.
- Odell, John S. (2005), « Chairing a WTO Negotiation », dans Petersmann (2005a).
- Odell, John S. (2006a), « Introduction », dans Odell (2006b).
- Odell, John S. (éd.) (2006b), *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).

- Odell, John S. et Susan K. Sell. (2006a), «Reframing the Issue: The WTO Coalition on Intellectual Property and Public Health, 2001», dans Odell (2006b).
- Odhiambo, Walter, Paul Kamau et Dorothy McCormick (2005), «Kenya's Participation in the WTO: Lessons Learned», dans Gallagher *et al.* (2005).
- Olson, Mancur (1968), *The Logic of Collective Action*, Schocken, New York.
- OMC, Secrétariat (2002), «GATS, Mode 4 and the Pattern of Commitments: Background information», Symposium OMC-Banque mondiale sur le mouvement des personnes physiques (Mode 4) dans le cadre de l'AGCS, Genève, 11-12 avril.
- Organisation mondiale du commerce (1995), *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*, 6<sup>ème</sup> édition, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Organisation mondiale du commerce (2010), *From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium*, Kluwer Law International, La Haye.
- Organisation mondiale du commerce (2012), *15<sup>ème</sup> anniversaire de l'Accord sur les technologies de l'information/ Commerce, innovation et réseaux de production mondiaux*, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Organisation mondiale du commerce, Groupe de travail des règles de l'AGCS (2003), *Aperçu des dispositions relatives aux marchés publics figurant dans les accords d'intégration économique/Note du Secrétariat*, document S/WPGR/W/44.
- Ostry, Sylvia (1997), *The Post-Cold War Trading System: Who's on First?* University of Chicago Press, Chicago.
- Ostry, Sylvia (2001), «World Trade Organization: Institutional Design for Better Governance», dans Porter *et al.* (2001).
- Ostry, Sylvia (2002), «Article X and the Concept of Transparency in the GATT/WTO», dans Ostry *et al.* (2002).
- Ostry, Sylvia, Alan Alexandroff et Rafael Gomez (éds) (2002), *China and the Long March to Global Trade: The Accession of China to the World Trade Organization*, RoutledgeCurzon, Londres.
- Oxfam (2002), «Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa», Oxfam Briefing Paper, n° 30, Oxfam, Oxford.
- Oye, Kenneth A. (1992), *Economic Discrimination and Political Exchange: World Political Economy in the 1930s and 1980s*, Princeton University Press, Princeton.
- Oyejide, Ademola, Olawale Ogunkola et Abiodun Bankole (2005), «Import Prohibition as a Trade Policy Instrument: The Nigerian Experience», dans Gallagher *et al.* (2005).
- Padover, Saul K. (éd.) (1958), *The Mind of Alexander Hamilton*, Harper and Brothers, New York.
- Paemen, Hugo et Alexandra Bensch (1995), *From the GATT to the WTO: The European Community in the Uruguay Round*. Studies in Social & Economic History, vol. 31, Leuven University Press, Leuven (Belgique).
- Pahre, Robert (2001), «Most-Favored-Nation Clauses and Clustered Negotiations», *International Organization* 55(4), pages 859 à 890.
- Panizzon, Marion, Nicole Pohl et Pierre Sauvé (éds) (2008), *Trade in Services: New Perspectives on Liberalization, Regulation and Development*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- Parkinson, C. Northcote (1957), *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, Ballantine Books, New York.

Patterson, Gardner (1966), *Discrimination in International Trade: The Policy Issues, 1945-1965*, Princeton University Press, Princeton.

Pauwelyn, Joost (2003), *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).

Pauwelyn, Joost (2005), « The Transformation of World Trade », *Michigan Law Review* 104(1), pages 1 à 70.

Pearson, Margaret (2001), « The Case of China's Accession to GATT/WTO », dans Lampton (2001).

Pérez-Esteve, Maria (2010), « The Influence of International Non-State Actors in Multilateral and Preferential Trade Agreements: A Question of Forum Shopping? », dans Capling et Low (2010).

Petersmann, Ernst-Ulrich (éd.) (2005a), *Reforming the World Trading System: Legitimacy, Efficiency, and Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Petersmann, Ernst-Ulrich (2005b), « Strategic Use of WTO Dispute Settlement Proceedings for Advancing WTO Negotiations on Agriculture », dans Petersmann (2005a).

Petersmann, Ernst-Ulrich (2005c), « The 'Human Rights Approach' Advocated by the UN High Commissioner for the Human Rights and by the International Labour Organization: Is It Relevant for WTO Law and Policy? », dans Petersmann (2005a).

Petersmann, Ernst-Ulrich (2007), « Transatlantic Leadership for Concluding the WTO's 'Development Round'? », dans Hofmann et Tondl (2007).

Petty, William (1690), *Political Arithmetick*, reproduit dans Hull (1963).

Plank, Rosine (1987), « An Unofficial Description of How a GATT Panel Works and Does Not », *Journal of International Arbitration* 4(4), pages 53 à 102.

Porter, Roger, Pierre Sauvé, Arvind Subramanian et Americo Beviglia Zampetti (éds) (2001), *Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Brookings Institution, Washington (D.C.).

Princen, Sebastiaan (2006), « Governing through Multiple Forums: The Global Safety Regulation of Genetically Modified Crops and Foods », dans Koenig-Archibugi et Zürn (2006).

Programme des Nations Unies pour le développement (2003), *Making Global Trade Work for People*, Earthscan Publications, New York.

R.M. McCarthy & Associates (2000), *An Independent Review of the 1999 World Trade Organization Conference Disruptions in Seattle, Washington*, voir : [www.seattle.gov/archive/wtocommittee/WTOpreliminaryReport.pdf](http://www.seattle.gov/archive/wtocommittee/WTOpreliminaryReport.pdf).

Rahman, Mustafizur et Wasel Bin Shadat (2006), « NAMA Negotiations in the WTO and Preference Erosion: Concerns of Bangladesh and Other Regional LDCs », CSGR Working Paper, n° 188/06, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, Coventry.

Rajan, Ramkishan S. et Rahul Sen (2002), « International Trade in Services in Selected ASEAN Countries: Telecommunications and Finance », *Economics and Finance*, n° 3, Institute of Southeast Asian Studies, Singapour.

Reich, Arie (2005), « The Threat of Politicization of the World Trade Organization », *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 26(4), pages 779 à 814.

Rhodes, Carolyn (1993), *Reciprocity, US Trade Policy, and the GATT Regime*, Cornell University Press, New York.



- Rosendorff, B. Peter et Helen V. Milner (2001), «The Optimal Design of International Trade Institutions: Uncertainty and Escape», *International Organization* 55(4), pages 829 à 857.
- Rosset, Peter M. (2006), «Food Is Different: Why We Must Get the WTO out of Agriculture», recension d'ouvrage, voir : <http://focusweb.org/node/958>.
- Roy, Martin, Juan Marchetti et Aik Hoe Lim (2008), «The Race Towards Preferential Trade Agreements in Services: How Much Further than the GATS?», dans Panizzon *et al.* (2008).
- Samuelson, Paul A. (1954), «The Pure Theory of Public Expenditure», *Review of Economics and Statistics* 36(4), pages 387 à 389.
- Sandler, Todd (1997), *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- Saner, Raymond (2012), «Plurilateral Agreements: Key to Solving Impasse of WTO/Doha Round and Basis for Future Trade Agreements within the WTO Context», CSEND Policy Brief, n° 7, Centre for SocioEco-Nomic Development, Genève.
- SANGONeT (2010), «Cultural Heritage is Not a Commodity», voir : [www.ngopulse.org/article/cultural-heritagenot-commodity](http://www.ngopulse.org/article/cultural-heritagenot-commodity).
- Sauvé, Pierre et Robert M. Stern (éds) (2000), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, The Brookings Institution, Washington (D.C.).
- Schiff, Maurice et L. Alan Winters (1998), «Regional Integration as Diplomacy», *World Bank Economic Review* 12(2), pages 271 à 295.
- Schott, Jeffrey J. (éd.) (1989), *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington (D.C.).
- Schott, Jeffrey, (2004), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Institute for International Economics, Washington (D.C.).
- Schropp, Simon A.B. (2009), *Trade Policy Flexibility and Enforcement in the WTO: A Law and Economics Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- Schwab, Susan (2011), «After Doha: Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It», *Foreign Affairs* 90(3), pages 104 à 117.
- Seattle Police Department (2000), *The Seattle Police Department After Action Report*, Seattle Police Department, Seattle.
- Sebenius, James K. (1983), «Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties», *International Organization* 37(2), pages 281 à 316.
- Semmel, Bernard (1970), *The Rise of Free Trade Imperialism; Classical Political Economy of the Empire of Free Trade and Imperialism 1750-1850*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- Servan-Schreiber, Jean-Jacques (1967), *Le Défi Américain*, Éditions Denoël, Paris.
- Shaffer, Gregory (2005a), «Parliamentary Oversight of WTO Rule-Making: The Political, Normative, and Practical Contexts», dans Petersmann (2005a).
- Shaffer, Gregory (2005b), «Power, Governance, and the WTO: A Comparative Institutional Approach», dans Barnett et Duvall (2005).

Shaffer, Gregory C. et Ricardo Meléndez-Ortiz (éds) (2010), *Dispute Settlement at the WTO: The Developing Country Experience*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).

Shaffer, Gregory C., Michelle Rattón Sanchez Badin et Barbara Rosenberg (2010), « Winning at the WTO: The Development of a Trade Policy Community within Brazil », dans Shaffer et Meléndez-Ortiz (2010).

Siebert, Horst (2000), « What Does Globalization Mean for the World Trading System? », dans Organisation mondiale du commerce (2000).

Siracusa, Joseph M. (2006), « John Howard, Australia, and the Coalition of the Willing », *Yale Journal of International Affairs* 1(2), pages 39 à 49.

Smith, Adam (1981), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Liberty Classics, Indianapolis (publication originale : 1776 ; traduction française de Germain Garnier (1881), *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Guillaumin et Cie, Paris).

Smith, Carolyn C. (2006), *Trade Promotion Authority and Fast-Track Negotiating Authority for Trade Agreements: Major Votes*. CRA Order Code, RS21004, Congressional Research Service, Washington (D.C.).

Société des Nations (1942), *La politique commerciale entre les deux guerres: propositions internationales et politiques nationales*, Société des Nations, Genève.

Srinivasan, T.R. (2003), « The World Trade Organization: Should We Restructure or Retool? », The Bretton Woods Committee Critical Issues Forum, non publié.

Stamper, Norm (2005), *Breaking Rank: A Top Cop's Exposé of the Dark Side of American Policing*, Nation Books, New York.

Steger, Debra (2000), « The World Trade Organization: A New Constitution for the Trading System », dans Bronckers et Quick (2000).

Steger, Debra (2002), « The Rule of Law or the Rule of Lawyers? », *Journal of World Investment* 3(5), pages 769 à 792.

Steger, Debra (2009a), « The Future of the WTO: The Case for Institutional Reform », *Journal of International Economic Law* 12(4), pages 803 à 833.

Steger, Debra (éd.) (2009b), *Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo (Ontario).

Steger, Debra et Natalia M. Shpilkovskaya (2009), « Internal Management of the WTO: Room for Improvement », dans Steger (2009b).

Steinberg, Richard H. (2002), « In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO », *International Organization* 56(2), pages 339 à 374.

Stoekel, Andrew et Hayden Fisher (2008), *Policy Transparency: Why Does it Work, Who Does it Best*, Rural Industries Research and Development Corporation, Kingston.

Stoler, Andrew L. (2003), « The Current State of the WTO », atelier sur l'UE, les États-Unis et l'OMC, Université Stanford, 28 février-1<sup>er</sup> mars.

Stoler, Andrew L. (2008), « Breaking the Impasse: A Critical Mass Approach to Multilateral Trade Negotiations », Institute for International Trade, University of Adelaide, Adélaïde.

Sutherland, Peter (2005), « The Doha Development Agenda: Political Challenges to the World Trading System – A Cosmopolitan Perspective », dans Petersmann (2005a).

Sutherland, Peter, Jagdish Bhagwati, Kweisi Botchwey, Niall Fitzgerald, Koichi Hamada, John H. Jackson, Celso Lafer et Thierry de Montbrial (2004), *L'avenir de l'OMC/Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, Organisation mondiale du commerce, Genève.

Szasz, Paul C. (2001), *Alternative Voting Systems in International Organizations and the Binding Triad Proposal to Improve UN General Assembly Decision*, monographie n° 17, Center for UN Reform Education, New York.

Taylor, Annie et Caroline Thomas (éds) (1999), *Global Trade and Global Social Issues*, Routledge, New York.

*The Economist* (1999), «Enough is Enough», 10 juillet.

Torres, Raúl (2012), «Use of the WTO Trade Dispute Settlement Mechanism by the Latin American Countries: Dispelling Myths and Breaking Down Barriers», Staff Working Paper ERSD-2012-03, Organisation mondiale du commerce, Genève.

Van den Bossche, Peter (2009), «Non-Governmental Organizations and the WTO: Limits to Involvement?», dans Steger (2009b).

Van Leeuwen, F. (2000), «Education and the Wealth of Nations», *Education International Quarterly* 6(1).

VanGrasstek, Craig (1997), «Is the Fast Track Really Necessary?», *Journal of World Trade* 31(2), pages 97 à 123.

VanGrasstek, Craig (2000), «US Plans for a New WTO Round: Negotiating More Agreements with Less Authority», *The World Economy* 23(5), pages 673 à 700.

VanGrasstek, Craig (2003), «Peace, Security, and Middle East Trade: Is Discrimination the Problem or the Solution?», *Journal of World Investment* 4(5), pages 737 à 766.

VanGrasstek, Craig (2006), «Treatment of Cultural Goods and Services in International Trade Agreements», dans Alonso Cano (2006).

VanGrasstek, Craig (2013), *Dereliction of Duties: The Rise, Fall, and Possible Rebound of U.S. Trade Policy*, Peterson Institute for International Economics, Washington (D.C.).

VanGrasstek, Craig et Pierre Sauvé (2006), «The Consistency of WTO Rules: Can the Single Undertaking Be Squared with Variable Geometry?», *Journal of International Economic Law* 9(4), pages 837 à 864.

VanGrasstek, Craig et Stephen Lande (1986), *The Trade and Tariff Act of 1984: Trade Policy in the Reagan Administration*, Lexington Books, Lexington.

Vattel, Emer de (1758), *Le Droit des Gens, ou Principes de la loi naturelle*, Tome 1, Leyde, Aux Dépens de la Compagnie.

Verikios, George et Xiao-Guang Zhang (2001), «Global Gains from Liberalising Trade in Telecommunications and Financial Services», Productivity Commission Staff Research Paper, Productivity Commission, Canberra.

Viner, Jacob (1950), *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York.

Wang, Lee-Rong, Chung-Hua Shen et Ching-Yang Liang (2008), «Financial Liberalization under the WTO and Its Relationship with the Macro Economy», dans Ito et Rose (2008).

Warwick Commission (2007), *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?* University of Warwick, Warwick.

Weekes, John M. (2004), «The External Dynamics of the Dispute Settlement Understanding: An Initial Analysis of Its Impact on Trade Relations and Trade Negotiations», dans Julio Lacarte et Jaime Granados (éds), *Inter-Governmental Trade Dispute Settlement: Multilateral and Regional Approaches*, Cameron & May, Londres.

- Weiler, Joseph H.H. (2001), «The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on WTO Dispute Settlement», dans Porter *et al.* (2001).
- Weintraub, Sidney (2004), «Lessons for the Chile and Singapore Free Trade Agreements», dans Schott (2004).
- Weiss, Joshua et Sarah Rosenberg (2003), *Sequencing Strategies and Tactics*, voir : [www.beyondintractability.org/essay/issue\\_segmentation/](http://www.beyondintractability.org/essay/issue_segmentation/).
- Weston, Ann et Valentina Delich (2000), «Settling Trade Disputes After the Uruguay Round: Options for the Western Hemisphere», Latin American Trade Network Working Paper, n° 10, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Whitehead, Alfred North (1979), *Process and Reality: An Essay in Cosmology*, Free Press, New York (publication originale: 1928).
- Wiktor, Christian L. (éd.) (1976), *Unperfected Treaties of the United States of America, 1776-1976*, Oceana Publications, New York.
- Winham, Gilbert (1992), *The Evolution of International Trade Agreements*, University of Toronto Press, Toronto.
- Wolfe, Robert (1996), «Global Trade as a Single Undertaking: The Role of Ministers in the WTO», *International Journal* 51(4), pages 690 à 709.
- Wonnacott, Paul et Mark Lutz (1989), «Is There a Case for Free Trade Agreements?», dans Schott (1989).
- Wu, Yuan-li (1952), *Economic Warfare*, Prentice-Hall, New York.
- Yarbrough, Beth V. et Robert M. Yarbrough (1986), «Reciprocity, Bilateralism, and Economic 'Hostages': Self-Enforcing Agreements in International Trade», *International Studies Quarterly* 30(1), pages 7 à 21.
- Yi-chong, Xu et Patrick Weller (2004), *The Governance of World Trade: International Civil Servants and the GATT/WTO*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Yong, Wang (2002), «China's Stakes in WTO Accession: The Internal Decision-Making Process», dans Holbig et Ash (2002).
- Young, Bob (2007), «City to Pay \$1 Million to Settle Lawsuit over WTO Arrests», *Seattle Times*, 3 avril.
- Yu, Geoffrey (2011), «Future Trends in Intellectual Property and Impact on Trade and Development», dans Lim et Liang (2011).
- Yusuf, Abdulqawi A. (1980) «Differential and More Favourable Treatment»: The GATT Enabling Clause», *Journal of World Trade Law* 14(6), pages 488 à 507.
- Zahrnt, Valentin (2009), «The WTO's Trade Policy Review Mechanism: How to Create Political Will for Liberalization?», ECIPE Working Paper, n° 11/2009, European Centre for Political Economy, Bruxelles.
- Zoellick, Robert B. (2001), «Countering Terror with Trade», *Washington Post*, 20 septembre.
- Zoellick, Robert B. (2003), «America Will Not Wait», voir : [www.fordschool.umich.edu/rsie/acit/TopicsDocuments/Zoellick030921.pdf](http://www.fordschool.umich.edu/rsie/acit/TopicsDocuments/Zoellick030921.pdf).



# Abréviations

---

<b>Accord SPS</b>	Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
<b>Accord sur les ADPIC</b>	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
<b>Accord sur les MIC</b>	Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce
<b>Accord sur l'OMC</b>	Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce
<b>ACP</b>	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
<b>ACPr</b>	Accord commercial préférentiel
<b>ACR</b>	Accord commercial régional
<b>ADPIC</b>	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange
<b>AEM</b>	Accord environnemental multilatéral
<b>AGCS</b>	Accord général sur le commerce des services
<b>AGOA</b>	Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique
<b>AIE</b>	Accord d'intégration économique
<b>ALE</b>	Accord de libre-échange
<b>ALENA</b>	Accord de libre-échange nord-américain
<b>AMF</b>	Arrangement multifibres
<b>AMI</b>	Accord multilatéral sur l'investissement
<b>AMNA</b>	Accès aux marchés pour les produits non agricoles
<b>APEC</b>	Forum de coopération Asie-Pacifique
<b>ASEAN</b>	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
<b>ATI</b>	Accord sur les technologies de l'information
<b>ATPA</b>	Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins
<b>ATV</b>	Accord sur les textiles et les vêtements
<b>BAuD</b>	Banque asiatique de développement
<b>BRICS</b>	Bésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
<b>CAFTA-DR</b>	Accord de libre-échange République dominicaine-Amérique centrale-États-Unis
<b>CARICOM</b>	Communauté des Caraïbes
<b>CBERA</b>	Loi relative au redressement économique du bassin des Caraïbes
<b>CBI</b>	Initiative concernant le bassin des Caraïbes
<b>CCI</b>	Chambre de commerce internationale
<b>CCLO</b>	Centre consultatif sur la législation de l'OMC

<b>CCM</b>	Conseil du commerce des marchandises
<b>CCS</b>	Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination
<b>CG18</b>	Groupe consultatif des Dix-Huit
<b>CG22</b>	Groupe consultatif des Vingt-Deux
<b>CICR</b>	Comité international de la Croix-Rouge
<b>CIJ</b>	Cour internationale de justice
<b>CIO</b>	Comité international olympique
<b>CIPV</b>	Convention international pour la protection des végétaux
<b>CIR</b>	Cadre intégré renforcé
<b>CNC</b>	Comité des négociations commerciales
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
<b>CPC</b>	Classification centrale des produits
<b>CWR</b>	Centre William Rappard
<b>DNP</b>	Droit de négociateur primitif
<b>DTS</b>	Droits de tirage spéciaux
<b>ECIPE</b>	Centre européen d'économie politique internationale
<b>ECOWAS</b>	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>EPC</b>	Examen des politiques commerciales
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FDSC</b>	en franchise de droits et sans contingent
<b>FGASPDD</b>	Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement
<b>FIPOI</b>	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>G-2</b>	Groupe des Deux
<b>G-90</b>	Groupe des 90
<b>GAT</b>	Accord général sur le commerce
<b>GATT</b>	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
<b>GRULAC</b>	Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes
<b>HCDH</b>	Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>ICICE</b>	Initiative de collaboration internationale sur le commerce et l'emploi
<b>ICITO</b>	Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce
<b>ICTSD</b>	Centre international pour le commerce et le développement durable
<b>IDE-JETRO</b>	Institut des économies en développement-Organisation japonaise du commerce extérieur
<b>IG</b>	Indication géographique
<b>IMPACT</b>	Groupe spécial international anticontrefaçon de produits médicaux
<b>IPU</b>	Union interparlementaire
<b>ISI</b>	Industrialisation par substitution des importations
<b>ITC</b>	Centre du commerce international
<b>ITI</b>	Information Technology Industry Council
<b>LMG</b>	Groupe de pays partageant la même vision
<b>LSE</b>	London School of Economics

<b>MAR</b>	Membre ayant accédé récemment
<b>MEPC</b>	Mécanisme d'examen des politiques commerciales
<b>MERCOSUR</b>	Marché commun du Sud
<b>MGS</b>	Mesure globale de soutien
<b>MIWI</b>	Initiative « Fabriqué dans le monde »
<b>MSF</b>	Médecins sans frontières
<b>MSS</b>	Mécanisme de sauvegarde spéciale
<b>NOEI</b>	Nouvel ordre économique international
<b>NPF</b>	Nation la plus favorisée
<b>NTR</b>	Relations commerciales normales
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OECE</b>	Organisation européenne de coopération économique
<b>OEPC</b>	Organe d'examen des politiques commerciales
<b>OIC</b>	Organisation internationale du commerce
<b>OIE</b>	Organisation mondiale de la santé animale
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>OMD</b>	Organisation mondiale des douanes
<b>OMM</b>	Organisation météorologique mondiale
<b>OMPI</b>	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
<b>OMS</b>	Organisation mondiale de la santé
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU DI</b>	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
<b>ORD</b>	Organe de règlement des différends
<b>OTAN</b>	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
<b>PDD</b>	Programme de Doha pour le développement
<b>PEV</b>	Petite économie vulnérable
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PMA</b>	Pays les moins avancés
<b>PNTR</b>	Relations commerciales normales sur une base permanente
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PNUE</b>	Programme des Nations Unies pour l'environnement
<b>PTP</b>	Partenariat transpacifique
<b>Quadrilatérale</b>	Canada, États-Unis, Japon et Union européenne
<b>RPC</b>	République populaire de Chine
<b>SELA</b>	Système économique latino-américain
<b>SGEDE</b>	Soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges
<b>SGP</b>	Système généralisé de préférences
<b>SGPC</b>	Système global de préférences commerciales
<b>SGS</b>	Sauvegarde spéciale pour l'agriculture
<b>SH</b>	Système harmonisé
<b>SI-ACR</b>	Système d'information sur les accords commerciaux régionaux
<b>SPS</b>	Sanitaire et phytosanitaire
<b>STDF</b>	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce



<b>TEC</b>	Tarif extérieur commun
<b>TPA</b>	Mandat pour la promotion du commerce
<b>TRAI</b>	Autorité de réglementation des télécommunications de l'Inde
<b>TSA</b>	Tout sauf les armes
<b>TSD</b>	Traitement spécial et différencié
<b>UIT</b>	Union internationale des télécommunications
<b>UNECE</b>	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>USTR</b>	Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales
<b>ZLEA</b>	Zone de libre-échange des Amériques

# Index

---

- Abbott, Roderick 605, 636
- Abi-Saab, Georges Michel 605–6
- Abkhazie 152
- Abouyoub, Hassan 551
- abrogation des Corn Laws 40–1, 76
- ACAC, *see* Accord commercial anti-contrefaçon
- accédants 91, 125–7, 130–1, 134, 136–8, 143–6, 149, 349
- accès aux marchés 45–6, 124, 139, 261, 317–19, 336–7, 358–9, 411–13, 417–18, 423–4, 426–7, 438–40, 446–9, 459–60, 473–4, 476–9, 484, 502–3, 595, 599
- Cycle de Doha 447–50
- pour les produits non agricoles, *see* AMNA
- progrès graduels 351
- accès FDSC (en franchise de droits et sans contingent) 473, 502–3, 505
- accès préférentiel 21, 100, 426, 444, 500, 502–3, 510
- accession
- durée des négociations 133
  - formelle 126, 133
  - négociations d' 127, 130, 132, 134, 136, 142, 145–6, 297, 349–50
- accessions 34, 36, 91, 94–5, 113, 116–19, 125–56, 165–7, 218, 221–2, 291–2, 348–50, 358, 360, 378–9, 382, 495–6, 559, 561, 568–9
- Chine et Taïpei chinois 146–50
- controversées 219
- déroulement du processus 126–33
- en cours 11, 34, 91, 119, 125–6, 132, 140–1, 143, 151, 358, 378
- engagements au titre de l'AGCS 136–7
- engagements concernant les marchandises 135–6
- héritage du GATT 127–30
- Israël 150–2
- moins fréquentes et plus longues 132–3
- non-application et Loi Jackson-Vanik des États-Unis 143–6
- pays exportateurs de pétrole 140–3
- PMA (pays les moins avancés) 137–40
- problèmes politiques 143–52
- processus 130–2
- Turquie-Arménie et Géorgie-Fédération de Russie 152
- Accord antidumping 261, 264–5, 287, 385, 427
- Accord commercial anti-contrefaçon (ACAC) 233, 595
- Accord de Cotonou 425–6
- accord de Florence sur les biens culturels 44
- Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) 74, 404, 494, 498, 519, 522, 524, 585, 602, 610, 612–13, 617, 624, 632–3
- Accord de Marrakech 67–8, 73, 77, 144–5, 160, 164–5, 168, 175, 179, 187, 189–90, 209, 215, 219–22, 227, 236, 252, 586, 602, 606
- Accord général sur le commerce des services, *see* AGCS
- Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, *see* GATT
- Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) 185–6, 401
- Accord relatif 185
- Accord relatif aux marchés publics (AMP) 185, 375, 377, 379, 382
- Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) 83, 135, 161, 174, 285, 287, 290, 292
- Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce 40, 48, 83, 135, 174, 368, 401, 454
- Accord sur les marchés publics 49, 82, 324–5, 346, 375, 377–8, 384–5, 586
- révision 375–80
- Accord sur les obstacles techniques au commerce 49, 161, 175, 287, 384, 614
- Accord sur les technologies de l'information (ATI) 325, 330–1, 345–6, 350–3, 362–6, 382, 396, 398, 406, 586

- Accord sur les textiles et les vêtements (ATV)  
161, 402–3, 504, 615
- Accord sur l'OMC, *see* Accord de Marrakech
- accords bilatéraux 40–1, 145, 154, 325, 420, 490,  
513–14, 519–21, 524, 615
- accords commerciaux 8, 30, 40–1, 78, 228–33,  
250, 322–3, 349, 352, 375, 589, 599–600,  
611, 613
- bilatéraux 4, 32, 489, 524
- multilatéraux 77, 221, 419, 521, 602
- préférentiels (ACPr) 191, 490, 492–4, 521
- réciproques 43–4
- régionaux, *see* ACR
- accords contraignants 3, 6, 219
- accords de libre-échange 21–2, 82, 231, 320, 341,  
421, 437, 490, 496, 526, 621, 624
- accords discriminatoires 21–2, 489–90, 492, 494,  
513, 518, 524, 582, 585
- accords environnementaux multilatéraux, *see* AEM  
(accords environnementaux multilatéraux)
- accords facultatifs 324–6, 346; *see also* accords  
plurilatéraux
- accords intergouvernementaux 83, 247, 384
- accords multilatéraux 61, 349, 490, 492, 519, 521,  
585–7, 589, 624
- accords plurilatéraux 322, 324–5, 353, 362, 377,  
502, 586–7
- accords plurilatéraux fondés sur la réciprocité  
des codes 210–11
- accords sectoriels 326, 330, 349, 586
- accords sectoriels zéro pour zéro 413
- accords zéro pour zéro 330, 444
- achats 27, 81, 375, 377, 380
- achèvement du Cycle 46, 71, 439
- acier 204, 267, 330, 381, 496
- acomptes 52, 518
- ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) 34, 100,  
106–7, 111–12, 123–4, 415, 424, 426, 446,  
469–70, 479–80
- ACPr, *see* accords commerciaux, préférentiels
- ACR (accords commerciaux régionaux) 462,  
490–500, 502, 505, 507–10, 512–16, 518,  
521–8, 585, 587–9, 598, 602, 628, 632
- aspects politiques 512–18
- comme instruments de haute politique 513–16
- comme précédents et comme position de repli  
521–4
- conditions à respecter dans les 507–8
- discrimination dans les périodes du GATT et de  
l'OMC 494–9
- économie des 491–4
- moyens de pression et relations dans le cadre  
des 516–18
- préférences et système multilatéral 518–25
- taxonomie et terminologie 491
- ACR Nord-Sud 491, 494, 515
- ACR notifiés 494–7, 509–10
- acteurs 12, 23–4, 187, 189, 205, 211, 213, 395,  
408, 468, 584, 588, 597
- clés 95, 105, 395, 556
- principaux 18, 104, 197, 211, 405, 422, 437–8,  
480, 508, 547
- acteurs non étatiques 187, 205
- actions engagées 267–8, 281
- activité antidumping 257, 265–6
- Addis-Abeba 620, 623
- administrateurs 184, 216, 562, 609, 619, 622–3,  
631
- admission en franchise 448, 501–2
- ADPIC (aspects des droits de propriété  
intellectuelle qui touchent au commerce) 48,  
83, 101, 110–11, 163, 174, 177, 181, 183, 186,  
226, 385–6, 401, 423, 425, 454–5, 523, 540,  
542, 606
- et santé publique 368–75
- AELE (Association européenne de libre-échange)  
170, 172, 277, 526, 609, 613, 617, 619, 621, 627
- AEM (accords environnementaux multilatéraux)  
400, 411, 424–5
- aéronefs civils 49, 325, 330, 346, 586
- Afghanistan 154, 156, 610
- Afrique, Caraïbes et Pacifique, *see* ACP
- Afrique australe 97, 170, 378, 401, 444, 495–6
- Afrique du Sud 30, 32–3, 100, 106–7, 109, 111–12,  
116, 121, 123, 267, 271, 273, 340, 346–8,  
438, 442, 444, 465, 467, 631–2
- Afrique orientale 23, 97, 496, 621
- Afrique subsaharienne 33, 371, 503, 505
- Agah, Yonov Frederick 606
- AGCS (Accord général sur le commerce des  
services) 18, 48, 82–3, 136–7, 160–1, 185,  
188, 259, 261, 341, 350–9, 384–7, 400–1,  
455–6, 460, 486, 507–9, 521, 527–8, 586
- négociations 353, 455–7
- protocoles annexés 353–62
- agriculteurs 14, 230, 340–1, 412, 451, 477
- agriculture 48, 107–10, 120–4, 260–1, 337–8,  
394–6, 405–6, 411–12, 417–18, 422–4, 439,  
445–7, 449–50, 453–4, 466–7, 471, 473–4,  
476–7, 479–80, 613–15

- Conférence ministérielle de Doha 423–4  
Cycle de Doha 445–6  
marchés agricoles 109, 124, 341, 395, 448  
produits agricoles 230, 411, 417, 478  
subventions agricoles 186, 469, 521, 550, 584  
trois piliers 445–6
- aide alimentaire 339, 451  
aide de l'État 82, 178, 286  
aide extérieure 20, 504  
Aide pour le commerce 162–3, 167, 180, 201, 473, 534, 560, 588, 627  
aides publiques 289, 295  
ajustements 55, 132, 135, 179, 252, 295, 345, 444  
Albanie 112, 116, 121, 129, 133–4, 155, 280, 365, 378, 382, 387, 485, 511, 573, 579  
Aldonas, Grant 428  
ALENA, *see* Accord de libre-échange nord-américain  
Algérie 141, 156, 526, 608, 613  
Allemagne 24, 31, 40, 42, 76, 94–5, 105, 116, 120, 269, 271, 273, 278, 535–6, 570, 577, 611, 616, 626, 633  
ambassadeurs, *see* diplomates  
amendement des accords 67  
amendement Jackson-Vanik 145–6, 150, 154  
Amérique centrale 23, 94, 170, 504, 510, 613  
Amérique du Nord 172, 270, 277  
Amérique latine 30, 100, 170, 242, 246, 270–1, 277, 394, 420, 425–6, 478–80, 487, 514–16, 520, 541, 546, 549–50, 561–2, 624, 631  
AMF (Arrangement multifibres) 504–5  
AMI, *see* Accord multilatéral sur l'investissement  
amici curiae 192–3, 251–2  
Amis des biens environnementaux 445  
Amis des négociations antidumping 103, 112, 124, 427–8  
Amis du poisson 99, 103, 112, 124  
AMNA (accès aux marchés pour les produits non agricoles) 110–11, 120–4, 333–4, 392, 417, 438–43, 445–7, 459, 466, 473–4, 480, 484, 587  
document Rev.3 443–5  
modalités proposées 441–3  
Amorim, Celso 113, 467, 550, 606  
AMP, *see* Accord relatif aux marchés publics  
Andorre 156, 522  
Angola 112, 116, 120, 140–1, 280, 346–7, 387, 541, 578  
antidumping 50, 261, 263–4, 427, 463, 517, 558–9, 608  
activité 257, 265–6  
Code 44, 49, 63  
Conférence ministérielle de Doha 427–8  
droits 48, 82, 261–2, 264–5, 276, 395  
enquêtes 112, 266  
lois 230, 266, 281, 307, 391, 401, 406, 418, 420–1, 470  
mesures 130, 263–4, 289, 293, 309, 323, 366, 392, 401–2, 428, 539  
Antigua-et-Barbuda 91, 111–12, 116, 121, 235, 243, 279, 291, 346, 387, 458, 573, 579  
antimondialisation 419  
militants 13, 18, 407, 455  
APEC (Forum de coopération économique Asie-Pacifique) 124, 363–4, 445, 520, 610, 616, 621–2  
application directe 176, 334  
application générale 285, 385  
application provisoire 57, 68, 77, 164  
apprentissage en ligne 200, 206  
Arabie saoudite, Royaume d' 31, 69, 106, 116, 121, 126–7, 129, 131–2, 141–2, 151, 153–5, 242, 279, 345, 347, 382, 387, 568, 573, 577  
arbitrage 5, 250, 418, 592, 607, 609–10, 612, 618, 624, 628–9, 631, 633  
arbitres 251, 607, 612, 628, 631, 633  
argent 4, 8, 179, 240, 338, 340, 512  
Argentine 109, 112, 114, 116, 121, 212, 259, 267, 271, 277–8, 281, 345–6, 382, 387, 394, 444, 467, 508, 514, 631–2  
Aristote 209, 484  
Arménie 109, 116, 121, 129, 143, 145–6, 152, 155, 279, 291, 346, 378, 387, 485, 573, 579  
Arrangement multifibres, *see* AMF  
arrangements commerciaux régionaux 82, 495, 597  
arrangements discriminatoires 22, 490, 514–15  
arrangements préférentiels 489–90, 507, 510–11, 513–14, 518, 585, 598, 602  
arrangements transitoires 164, 203  
Aruba 346  
ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) 104, 399, 496  
Asie 23, 33, 104, 128, 170, 241, 269, 355, 394, 399, 426, 437, 444, 496, 505, 508, 514, 567, 625, 629  
aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, *see* ADPIC  
aspirations 7, 10, 39, 134, 182, 196, 491  
Assemblée générale des Nations Unies 10, 38, 147, 165, 167, 225, 235, 472, 537  
assistance juridique 326, 617, 626  
assistance technique 19, 139, 162, 183, 186, 198, 200–2, 206, 243–4, 288, 292, 311, 366, 379,

- 413, 427, 461, 464, 569, 620  
liée au commerce 201, 431, 464
- Association des nations de l'Asie du Sud-Est,  
*see* ASEAN
- Association européenne de libre-échange,  
*see* AELE
- Association internationale pour la protection  
de la propriété industrielle 189
- Association latino-américaine d'intégration  
170, 624
- assurance, services d' 134, 381, 387–9
- ATI, *see* Accord sur les technologies de l'information
- attachement à la souveraineté 10, 37
- attentats 397, 419, 420–2, 437
- attentes 41, 45, 63, 148, 251, 350, 400, 468,  
473, 498
- ATV, *see* Accord sur les textiles et les vêtements
- Australie 104–10, 112, 114, 269–71, 277–8, 297,  
342, 344, 346–8, 360, 381–2, 394–5, 456–7,  
474, 499, 501, 516, 613, 619–20, 624
- autolimitations 265, 289, 293
- automobiles 293, 327, 444, 632
- autonomie 10, 171  
entière 130, 148, 165
- autorité consultative 217
- autorités de la concurrence 611
- autorités de réglementation 18, 521, 585
- autorités municipales 408, 571
- autosuffisance 13, 76, 493
- Autriche 31, 40, 114, 116, 120, 269, 271, 365, 378,  
387, 398, 538, 577
- avantage comparatif 4–5, 15–16, 177, 184, 323,  
357, 399
- avenir de l'OMC 529, 581–601, 603  
accords commerciaux plurilatéraux et régionaux  
584–8  
démocratie chez les Membres 594–6  
démocratie entre les Membres 591–4  
idées 600–1  
information 598–600  
issue du Cycle de Doha 582–4  
négociations 581–2  
nouvelles questions 588–90  
réformes institutionnelles 596–8  
souveraineté, démocratie et marché 590–1
- Azerbaïdjan 141, 156
- Azevêdo, Roberto 550, 636
- Bacchus, James 607
- Bahamas 156
- Bahreïn 116, 123, 280, 291, 346, 365, 382, 387,  
459, 516, 573, 578
- Bail, Christoph 60
- Baker, James 519
- balance des paiements 82, 161, 178–9, 262, 265,  
276, 293, 568, 611, 618
- Bali, Conférence ministérielle de 305
- Balladur, Édouard 73
- bananes 77, 252, 260, 275, 420, 425–6, 479–80,  
511, 605, 632
- Bangladesh 116, 123, 225, 271, 279, 346, 382,  
444, 505–6, 526, 578
- Banque asiatique de développement 180, 612, 619,  
633
- Banque interaméricaine de développement  
21, 170, 180, 610, 613, 631
- Banque mondiale 30–1, 38, 40, 59, 61, 77–8,  
126–7, 155–6, 159–62, 170, 172, 178–9, 203–  
4, 216–18, 567–8, 610, 612, 619, 628, 634
- Baptista, Luiz Olavo 607
- Barbade 109, 112, 115–16, 121, 279, 291, 346,  
387, 579, 603
- Barfield, Claude 220
- barrières commerciales 318, 555
- Barshesky, Charlene 90, 404, 607
- base juridique 54, 61, 190
- base NPF 49, 320–2, 331–2, 345, 364, 525,  
585–6
- basse politique du commerce 26, 143, 437
- bâtiment de l'OMC 26, 190, 557, 560, 570–2, 622
- Bautista, Lilia R. 608
- Beeby, Christopher 608
- Bélarus 156, 496
- Belgique 31, 116, 120, 269, 271, 273, 278, 365,  
376, 411, 540, 562, 577, 610, 621, 632
- Belize 38, 91, 109, 112, 116, 121, 235, 279, 291,  
346, 387, 459, 573, 579
- Bénin 109, 112, 116, 121, 200, 280, 291, 346, 387,  
453, 526, 573, 579
- Bensch, Alexandra 48, 583
- Berlin 570, 611
- Bhagwati, Jagdish 37, 518, 584
- Bhatia, Ujal 114, 250, 275, 477–8, 488, 608
- Bhoutan 154, 156
- biens et services environnementaux 425  
Cycle de Doha 445  
biens publics 11–13, 18, 23, 412, 591, 595  
fourniture de 12  
mondiaux 11–12
- biosécurité 311, 411

- Birmanie 119, 538  
Blackhurst, Richard 78, 212–13, 216, 547, 559, 564, 608  
Blair House 46, 466  
blocage, minorité de 220  
blocs 33–4, 44, 98–9, 102–7, 114, 120, 123, 322–3, 414, 446, 472, 513, 549, 592  
formels 114  
à l'OMC et autour de l'OMC 105–7  
régionaux 104, 120–3, 592  
Blustein, Paul 326, 395, 397, 409, 422, 448, 552  
Bolivie 109, 111, 116, 122, 215, 234, 280, 291, 346, 387, 444, 459, 467, 510, 526, 573, 579  
bonne foi 181, 482  
Boole, George 3  
Boonekamp, Clemens 294, 304–5, 311, 609  
Bosnie-Herzégovine 144, 156, 227, 511  
Botswana 109, 112, 116, 122, 280, 346, 423, 444, 506, 573, 579, 602  
Bown, Chad 194, 244, 262, 267, 276, 281, 302, 307, 313  
boycotts 44, 143, 150–2, 173  
Brandt, Commission 166  
Brésil 30–4, 106–12, 114–16, 225, 243, 246, 277–8, 329, 370–2, 381–2, 438, 467–9, 476, 478, 550, 606–7, 611, 618, 631, 636  
Bretton Woods 40, 43, 160, 178, 203, 217, 567  
brevets 111, 183, 197, 226, 368–70, 374, 385, 634  
pharmaceutiques 101, 176, 192, 351, 368–70, 374, 421, 595  
BRICS (Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) 105–6, 438, 468  
Brittan, Sir/Lord Leon 65, 70–1, 74, 79–80, 90, 319, 345, 393, 398–9, 431, 583, 602, 609  
Brunéi Darussalam 116, 123, 280, 290–1, 346, 387, 573, 579  
Bryn, Kåre 416, 609  
budget 61, 68, 198, 223, 235, 250, 299, 370, 534  
557, 563, 567–9, 572, 579, 624, 630–1  
contributions des Membres 577–9  
général 201, 568  
Bulgarie 106, 116, 120, 129, 133, 151, 155, 209, 271–2, 345, 355, 365, 378, 387, 573, 578  
bureaux régionaux 171  
Burkina Faso 109, 112, 116, 120, 280, 346, 453, 469, 561, 573, 579, 623, 636  
Burundi 112, 116, 120, 280, 304, 346, 573, 579  
Bush, George H.W. 519, 615, 617, 628  
Bush, George W. 419, 421, 433, 481, 515  
Cabo Verde 112, 116, 122, 280, 346, 387, 573, 579  
cabotage 68, 79, 361–2, 386, 427  
CACR (Comité des accords commerciaux régionaux) 509  
Cadre intégré 402–3, 431, 464  
Cadre intégré renforcé (CIR) 162, 167, 199–200, 431, 525, 532  
cadre réglementaire 142, 359, 403  
Cairns, Groupe de 98, 104, 108–9, 114, 124, 323, 340, 411–12, 446, 467, 487, 631  
Californie 60, 65, 608, 615–16, 619, 624, 630  
Cambodge 106, 116, 123, 129, 139, 155, 280, 346, 382, 387, 444, 505–6, 573, 579  
Cameroun 111–12, 116, 122, 280, 346, 526, 573, 579  
Canada 29–31, 45–6, 49–50, 58–60, 66–7, 78–9, 109, 112–14, 267–71, 276–8, 303–4, 346–8, 381–2, 456–9, 519, 526–7, 540–1, 609–10, 613, 632  
Cancún  
Conférence ministérielle de, *see* Conférence ministérielle de Cancún  
Déclaration ministérielle de 443, 446  
caoutchouc 408, 631  
capacités 11–12, 25, 27, 34, 112, 114, 183, 198–9, 242–3, 336, 370–1, 373–4, 403, 415, 531–2, 548, 557, 564, 592–4, 596–8  
adéquats 379, 461  
humaines 200, 403, 431  
institutionnelles 139, 597  
renforcement des 19, 34, 162, 167, 180, 198–200, 374, 379, 403, 415, 424, 431, 461, 464, 557, 629  
capital 16, 19, 381, 491, 588, 629  
politique 89, 146  
Cap-Vert 129, 153, 155, 485  
Caraïbes 30, 33–4, 92, 103, 106, 124, 128, 170, 172, 241–2, 277, 414–15, 426, 446, 496, 501, 503–4, 510–11, 541, 549  
CARICOM (Communauté des Caraïbes) 103, 170, 496  
Carlisle, Charles 78–9, 575, 635  
cartels 20, 141  
catégories 77, 136–7, 141, 203, 212, 214, 239, 241, 337–41, 347–8, 351, 357, 443, 445, 448, 451–3, 458, 486, 538, 569  
bleue 338–40, 452–4, 467  
rouge 338–9, 486  
verte 339, 341, 452–3  
causalité 243, 263, 463

- CCLO, *see* Centre consultatif sur la législation de l'OMC
- CCS (Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination) 160–1, 203
- CEDEAO, *see* Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
- Centre consultatif sur la législation de l'OMC (CCLO) 243–4, 275, 326, 626
- Centre du commerce international, *see* ITC
- Centre William Rappard (CWR) 26, 154, 176, 190, 197, 213, 235, 570–2
- céréales 40–1, 161, 172
- cérémonies 74, 393, 407, 549, 630
- champ d'application 145, 159, 286, 377, 588  
extension 47–8
- Chang, Seung Wha 609–10
- change, régimes de 81
- changement climatique 170, 172, 322, 445, 588, 614
- Charte de La Havane 10, 25, 40, 43–5, 47–8, 57, 63, 66, 75, 81–3, 163, 165, 210, 217–18, 375–6, 482, 489–90, 514–15, 588, 594
- Charte de l'Atlantique 40, 43
- Charte des Nations Unies 37, 164, 189, 235
- Chatham House 57
- chaussures 392, 444, 556
- Chefs de cabinet 559, 562, 605
- chercheurs 22, 28, 184, 564–5, 598, 622, 629, 633
- Chili 112, 114–16, 153, 267–9, 271, 275, 277–8, 381–2, 394, 396, 422, 424, 427, 514, 516–18, 526–7, 561–2, 602–3, 616, 621
- Chine 29–33, 96, 114–17, 119–22, 126–7, 131–4, 145–8, 240–3, 255–60, 267–71, 276–81, 346–8, 381–2, 476–9, 499, 538, 572–4, 592–3, 629, 631–4
- Chulsu, Kim 549, 617, 635
- Chypre 106, 116, 120, 128–9, 345–6, 365, 378, 382, 387, 578
- cigarettes 183, 213
- CIJ (Cour internationale de Justice) 10, 161, 606
- CIO (Comité international olympique) 149
- CIPV (Convention internationale pour la protection des végétaux) 159, 174–5
- CIR, *see* Cadre intégré renforcé
- Classification centrale des produits (CPC) 344, 362
- clause de non-application 144–6, 149–50
- clause de sauvegarde 449
- clause d'habilitation 491, 495–6, 501, 507, 510, 512, 526
- clauses de la nation la plus favorisée (NPF) 9–10, 38, 40–1, 513
- générales 42
- inconditionnelles 21, 42
- clauses d'effort maximal 403
- clauses d'exception 142, 589
- clauses d'exemption 38, 449
- Clinton, Bill 66, 71, 146, 150, 230, 349–50, 352–3, 363, 397, 404, 406, 409, 413, 419, 420, 551, 558
- clivage Nord-Sud 396, 401, 455
- CNC, *see* Comité des négociations commerciales
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) 44, 99, 113, 158–9, 161–3, 165–8, 170–2, 309, 401, 468, 501–2, 563, 573, 576, 599, 611–12, 618, 620–2, 624–5, 627–32
- coalitions 85, 87–9, 91, 93, 95–7, 99–105, 107–13, 115, 117, 119–21, 123–4, 196, 212, 215, 371, 395, 404, 411, 517, 527
- ayant des intérêts offensifs et défensifs 121
- dans le Cycle de Doha 107–12
- défensives 107–9, 121
- diplomatie des 96–102, 104, 107, 212, 318, 592
- fondées sur des intérêts communs 120–3
- formation et éclatement 99–102
- forums ressemblant à des 104
- non fondées sur des intérêts 123
- Nord-Sud 108, 112, 592
- raisons incitant les Membres à former des 97–8
- Code antidumping 44, 49, 63
- Code des subventions 49, 76–7
- Codex Alimentarius 159, 161, 170, 175
- coefficients de réduction 332, 334, 443, 447–8
- cohérence 3, 14, 29, 56, 59, 95, 103, 158–63, 165, 179, 181–3, 204–5, 250, 267, 322, 560, 588
- manque de 59, 158
- collecte de renseignements 244, 253, 299–300
- collégialité 240, 250
- Colombie 109, 111–12, 114–16, 120, 232–3, 271, 276, 278, 291, 345, 365, 381–2, 387, 426, 433, 459, 497, 510, 517, 526
- colonialisme 9, 19, 128–9, 515
- Comité de l'agriculture 292, 367, 453
- Comité de l'évaluation en douane 367, 538
- Comité des accords commerciaux régionaux (CACR) 509
- Comité des marchés publics 379

- Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires 538  
 Comité des négociations commerciales (CNC) 60, 69, 73, 214, 313, 439, 463, 469, 473, 480, 485-8, 534, 544, 559, 563, 575, 611, 626  
 Comité du commerce et de l'environnement 384, 400, 445, 485, 616  
 Comité du commerce et du développement 427, 464, 487, 526  
 Comité du projet de construction de l'OMC 571, 611  
 Comité international de la Croix-Rouge (CICR) 93  
 Comité international olympique, *see* CIO  
 Comité monétaire et financier international 216  
 commerçants 88, 129, 216, 224, 285, 358, 497, 599  
 commerce des services 136-7, 161, 163, 185-6, 341-4, 350, 352-3, 355-8, 384, 386, 455-6, 459-60, 486, 584, 586-7, 606, 608, 612, 614, 619-20  
 commerce électronique 364-5, 382, 522, 610  
   mondial 352, 364, 382, 393  
 commerce extérieur 52, 78-9, 90, 94, 130, 145, 234, 237, 244, 381, 433, 599, 603, 606, 612-14, 620, 622, 626, 629, 634  
 commerce intra-UE 494, 498, 568  
 commerce mondial 30-2, 43, 105, 140, 190, 195, 300, 307, 331, 362, 364, 494, 498, 564-5, 568, 597, 599  
 commerce préférentiel 494, 500, 524  
 Commissaires européens 71, 90, 393, 413, 550-1, 563, 609-10, 613, 618, 620  
 Commission Brandt 166  
 Commission centrale pour la navigation du Rhin 5  
 Commission européenne 60, 72-3, 163, 191, 232, 363, 431, 589, 595, 605, 609, 611, 613, 618, 623, 627, 631  
 Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce (ICITO) 163-4, 189, 203, 205, 633  
 Commission Sutherland 225, 596, 618  
 Commission Warwick 222, 324  
 Commonwealth britannique 41, 138, 200, 501, 513, 623  
 Communauté de développement de l'Afrique australe 97, 378, 401, 496  
 communauté de la politique commerciale 85, 87-9, 91, 93, 95, 97, 99, 101, 103, 105, 107, 109, 111, 113, 115, 117, 119, 121, 123  
   à Genève 88-90  
 Communauté des Caraïbes, *see* CARICOM  
 communauté des négociateurs 87, 95-6  
 Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) 496, 623  
 Communauté(s) européenne(s) 58, 60-2, 67-70, 72, 219, 311-12, 355, 392-5, 405-6, 409, 411-13, 422-8, 431-2, 441-2, 448, 451-2, 457-8, 465-7, 511-12, 626-7  
   proposition de 1990 60-2  
 Comores 154, 156  
 Compaoré, Blaise 469  
 compensations 99-100, 248, 330, 352, 386, 507, 525  
 compétences 14, 31, 38, 158, 160, 162, 166, 175, 179, 181, 189, 198-9, 242, 246, 288, 292, 557, 563, 588, 597-8  
 compétitivité 23, 34, 80, 179, 367, 505, 513, 610  
 complémentarité 166, 398, 411, 427, 524, 546  
 concessions 8, 10, 98, 100, 107-8, 127, 130, 132, 134, 165, 187-8, 205, 319, 322-4, 420-5, 449, 451, 461-2, 468, 470  
   tarifaires 36, 127-8, 130, 139, 447  
 conciliation 238-40  
 concurrence 71-2, 83, 356-7, 359-60, 397-8, 400-2, 412-13, 424, 432, 484, 486, 520, 522-4, 588-90, 609, 611, 613, 619, 623-4, 632  
   autorités de la 611  
   politique de la 48, 83, 385, 391, 394, 397, 400-2, 405, 413, 417, 424, 429, 432, 470, 472-3, 522-3, 588-90, 611, 613, 623-4  
 conditionnalité aux droits de l'homme 512  
 conditions de concurrence loyales 401, 555  
 conduite des négociations 46, 49, 97, 317-21, 437, 542  
   tarifaires 326-41  
 Confédération suisse 548, 570, 574, 576  
 Conférence de Bretton Woods, *see* Bretton Woods  
 Conférence de Dumbarton Oaks 40, 43, 217  
 Conférence de La Havane 43, 47, 163, 375, 548  
 Conférence de San Francisco 40, 217  
 Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *see* CNUCED  
 Conférence d'Ottawa 41, 513  
 Conférence ministérielle de Bali 305  
 Conférence ministérielle de Cancún 33, 90, 99, 104, 108, 166, 195, 379, 424, 437, 442, 453, 458, 465-6, 468, 470-2, 517, 520, 605  
   coton et le Groupe ACP 469-70  
   l'échec et ses conséquences 470-2  
   proposition des États-Unis et de l'Union européenne sur l'agriculture et l'émergence du G-20 466-9  
   questions de Singapour 470  
 Conférence ministérielle de Doha 138, 163, 192, 195, 214, 226, 350, 371-2, 392-3, 397, 399,



- 415, 422-30, 455, 469-70, 476, 502, 517, 616, 618
- ADPIC, Cotonou, bananes et mise en œuvre 425-7
- agriculture 423-4
- antidumping 427-8
- dénouement 428-30
- questions de Singapour, le travail et l'environnement 424-5
- Conférence ministérielle de Hong Kong 201, 362, 437, 451, 473
- Conférence ministérielle de Marrakech 45, 377, 398
- Conférence ministérielle de Montréal 46, 249, 293, 298
- Conférence ministérielle de Punta del Este 47, 57, 583
- Conférence ministérielle de Seattle 104-5, 157-8, 173, 187, 195, 197, 217, 244, 326, 349, 365-7, 391, 395, 403-15, 417, 420-2, 424, 547, 551-2, 561
- bataille de Seattle à l'extérieur 406-9
- bataille de Seattle dans le Centre de conférences 409-13
- débâcle 413-14
- travaux préparatoires 405-6
- Conférence ministérielle de Singapour 98, 178, 290, 358, 363-4, 384-5, 396-7, 405, 425
- questions de Singapour hier et aujourd'hui 397-403
- Conférence ministérielle de Tokyo 605
- Conférences ministérielles de Genève 364-5, 393, 461
- confessionnal 418, 466, 481, 544, 553
- confiance 64, 153, 230, 323, 377, 391, 410, 415, 428, 449, 481, 532, 544, 554, 556, 564
- manque de 410, 538
- confiance mutuelle 97, 416
- confidentialité 160, 544
- Congo 10, 112, 116, 118, 121-2, 280, 346, 573, 579, 606, 623
- République démocratique du 112, 118, 121, 280, 573, 579
- Congrès de Vienne 5
- Congrès des États-Unis 42-5, 63-6, 72, 74-6, 145-6, 151, 154, 228-33, 236, 265-6, 323, 352, 381, 420-1, 433, 480, 482, 527, 594, 624
- Conseil de sécurité 33, 103, 147, 174, 215, 235, 404, 437, 468, 527, 537-8, 624
- membres permanents du 33, 103, 215-16, 537-8
- Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, *see* CCS
- Conseil économique et social 189, 205, 218, 228, 234, 627
- conseil exécutif 44, 211
- propositions relatives à un 215-17
- Conseil général 104, 168-70, 173, 205, 214-16, 219, 221-2, 365-8, 405, 414-17, 464, 471, 487, 537-41, 545-6, 552-5, 574-6, 613-14, 616-18, 620-2
- consensus 21, 51-2, 65, 67, 69, 96-7, 209, 211, 214-15, 217-23, 225-6, 228, 233-5, 248-9, 428-9, 470-2, 542-4, 552-4, 586, 602; *see also* prise de décisions par consensus ou par vote inverse 52, 238, 249
- consensus de Washington 21, 35, 51, 493, 583
- consensus explicite 379, 429, 461, 470
- consentement 7, 73, 175, 227, 370
- consolidations tarifaires 135, 341, 440, 479
- consommateurs 13, 16, 18, 27, 41, 182, 198, 342, 369-70, 411, 595
- consommation à l'étranger 342, 355
- consommation intérieure 447, 475
- consultations 160, 167, 169, 185, 189-90, 194, 215-16, 250, 253, 365, 372, 423, 433, 537, 539, 544, 550, 552-4, 623, 626
- contingents 18, 43, 82, 142, 157, 289, 331, 338, 351, 367, 369, 402, 426, 448, 450, 475, 485, 502, 504-5, 582-3
- retrait progressif des 351, 402
- sur les textiles et les vêtements 504-6
- continuité 5, 126, 235, 259, 317, 393, 537
- contradictions 142, 250, 320, 418, 421, 427, 468, 591
- contributions budgétaires 568
- contrôle des changes 44, 289
- Convention de Bâle 170, 172
- Convention de Genève 40
- Convention de Paris 9, 40, 186
- Convention de Rotterdam 170, 172
- Convention internationale pour la protection des végétaux, *see* CIPV
- convergence 3, 35, 163, 463, 592, 597
- Coopération économique Asie-Pacifique 60, 124, 363, 445, 520, 588, 616, 621-2
- coopération efficace 160, 168, 189
- coopération technique 167, 179, 201, 403, 411, 560, 627
- coordination 158-60, 162, 183, 200, 203, 216, 228, 403-4, 464, 537, 593, 595-6, 599, 620, 624, 626
- Corée
- République de 106, 108-9, 112, 114-16, 231-3, 339-40, 346, 348, 360, 363, 365, 377-8, 381-2, 413, 423-5, 484-5, 522, 526-7, 617, 621-2

- République populaire démocratique de 91, 526, 625
- Corn Laws 6, 40–1, 76  
abrogation 40–1, 76
- corruption 184, 375, 588, 628
- Costa Rica 94, 109, 112, 114–16, 122, 271, 279, 365, 381–2, 387, 394, 410, 413, 424, 426, 516–17, 521, 540–1, 613, 627–8
- Côte d'Ivoire 109, 111–12, 116, 122, 279, 304, 346, 387, 578
- coton 109, 124, 243, 246, 465–6, 469–70, 472–3, 479  
Cycle de Doha 453–4, 469–70
- Cotonou, Accord de 425–6
- Cottier, Thomas 217, 220–3
- Couchepin, Pascal 422
- Cour internationale de Justice, *see* CIJ
- Cour permanente d'arbitrage 5, 607, 618
- coûts 23, 37, 91, 143, 179, 196, 237, 242, 294–5, 356, 359, 395, 500, 525, 595, 629
- CPC, *see* Classification centrale des produits
- création de l'OMC, négociations sur la 55–6
- création de l'OMC  
négociations sur les détails 66–70  
position des États-Unis sur la 63–6
- crédibilité 186, 323  
personnelle 564
- crédit-bail 137, 377
- crédits à l'exportation 204, 451, 625
- crêtes tarifaires 332–3, 440–1, 448
- crevettes 192, 205, 252, 275
- crise mondiale de la sécurité alimentaire 161–2, 168
- crises financières 56, 99, 105, 201, 283, 307–8, 313, 482, 488, 557, 593
- critère de dommage 76–7
- Croatie 116, 122, 129, 155, 279, 345, 365, 382, 387, 444, 511, 573, 578
- crochets 94, 299–300, 334, 391–2, 405, 417, 422, 443–4, 448, 461–3, 545
- croissance 21, 55, 95, 242, 309, 318, 356, 399–400, 420, 456, 470, 501, 503–5, 510–11, 531, 565, 597, 619
- Crosbie  
Bill 59, 204, 610  
John 59, 63, 78–9, 610
- Cuba 44, 98, 109, 111–12, 115–16, 122, 144, 215, 234, 279, 291, 346, 387, 394, 412, 432, 514, 526, 574, 578
- culture politique 37, 177, 238–40, 242
- culture procédurière 239, 243
- CWR, *see* Centre William Rappard
- Cycle de Doha 33–6, 50–1, 102, 179, 211–12, 315, 317–18, 320–2, 324–5, 329, 334, 340–1, 502–3, 520, 523–5, 545–7, 582–4, 587–8, 592–5, 632  
accès aux marchés et sauvegardes 447–50  
agriculture 445–6  
AMNA (accès aux marchés pour les produits non agricoles) 439–45  
biens et services environnementaux 445  
coalitions dans le 107–12  
indications géographiques 112  
négociations sur l'agriculture 108–10  
négociations sur les autres produits 110–12
- Conférence ministérielle de Cancún, *see* Conférence ministérielle de Cancún
- coton 453–4, 469–70  
de 2003 à 2008 472–4  
déroulement 435–88  
écart entre les taux appliqués et les taux consolidés dans les listes 476–7  
indications géographiques (IG) 454–5  
issue 582–4  
lancement 391–433  
débat sur le lancement d'un cycle 393–5  
législation en matière de mesures correctives commerciales et subventions à la pêche 462–3  
miniréunion ministérielle de juillet 2008 474–83  
échec et responsabilités 480–2  
négociations à Genève 438–64  
négociations en dehors du 349–89  
questions horizontales 463–4  
services 455–61  
soutien interne 451–3  
spéculation contrefactuelle 482–3  
subventions à l'exportation 451
- Cycle d'Uruguay 47–66, 68–71, 79–83, 159–60, 248–9, 264–7, 285–9, 293, 296–8, 318–19, 321–4, 337–41, 349–54, 361–3, 377–8, 450–2, 582–3, 612, 614–24, 626–33  
conclusion et approbation des résultats 70–5  
et MEPC (Mécanisme d'examen des politiques commerciales) 293–301  
et règlement des différends 248–9  
et transformation du système commercial 45–54  
regrets après 351
- cycles 33–4, 211, 317–20, 322–3, 325–6, 329–31, 349–52, 372, 377, 392, 394–5, 404, 413, 415–19, 420–1, 430, 436, 455–6, 582–3, 586–7  
critique 319–21

- débat sur le lancement d'un cycle 393-5  
portant sur plusieurs questions 322
- Dadush, Uri 307, 320, 326, 490
- Danemark 116, 120, 278, 365, 398, 411, 574, 577, 635
- dauphins 64, 157
- Davos 309, 484, 553, 587, 602
- De Gucht, Karel 610
- décideurs 19, 37, 157, 162, 186, 198, 295, 336, 547, 559, 562
- Déclaration de Brasilia 467, 487
- Déclaration de Philadelphie 177
- Déclaration ministérielle de Cancún 443, 446
- Déclaration ministérielle de Doha 98, 195, 226, 234, 321, 391-2, 417, 422, 427, 433, 439, 446, 451, 453, 455-6, 461, 463-4, 470, 509, 574
- Déclaration ministérielle de Genève 432
- Déclaration ministérielle de Hong Kong 454, 459-60, 473
- Déclaration ministérielle de Punta del Este 49-50, 55, 66, 77
- Déclaration ministérielle de Singapour 378
- Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique 183, 370-5, 425, 428
- Deere-Birkbeck, Caroline 6, 96, 596
- défendeurs 52, 238, 243, 247, 253-60, 276, 278-80, 608
- défi économique 29-32
- défi juridique 27-9
- défi politique 32-4
- défis juridiques, économiques et politiques 5, 26-34
- déflation 48, 83
- dégradation de l'environnement 400, 502
- délai raisonnable 52, 249, 251
- délibérations 33, 38, 76, 92-3, 95, 162, 174, 187, 191-2, 252, 273, 286, 299, 372, 419, 527, 597, 602
- demandeurs 15, 64, 173, 326, 360-2, 365, 376, 397-8, 400, 412, 417, 425, 427-8, 430, 522, 542, 545, 584, 593
- principaux 58, 143, 425, 470
- Démocrates 74, 230-2
- démocratie 13, 88, 209, 214, 477, 535, 610, 631
- chez les Membres 594-6
- entre les Membres 591-4
- démocratisation 214, 596
- dénomination des groupes à l'OMC 99
- Département d'État 43, 51, 76, 218, 404, 407, 617, 634
- Département du Trésor 151, 154, 634
- dépendance à l'égard du commerce 24, 30-2, 38, 168, 234
- Derbez, Luis Ernesto 226-7, 372, 422, 465-6, 470-2, 550, 610
- désaccords 90, 173, 187, 210, 230, 299, 331, 395, 414-15, 424, 439, 460, 480, 492, 535, 591, 601
- détournement d'échanges 21, 489, 492-4, 524
- développement économique 3, 19, 82, 103, 158, 170, 172, 178, 184, 214, 286, 295, 461, 468, 599, 608, 611, 622-3, 625-8, 633
- Dialogue économique transatlantique 191
- Dickens, Charles 391, 408
- différends, règlement des, *see* règlement des différends
- dilution 135, 153, 324, 328-9, 334-5, 337-8, 343-4, 347, 359, 444, 476-7, 521
- diplomates 34-5, 59, 88-90, 101, 113, 371-2, 405, 416-17, 435-7, 480, 484, 534, 537-8, 541-4, 553, 555-6, 558-9, 618-19, 621-2, 625
- diplomatie 3, 9, 26, 42, 88, 96-7, 104-5, 107, 132, 143, 198, 212, 222-3, 238, 248, 318, 398, 416, 470, 507
- des coalitions 96-102, 104, 107, 212, 318, 592
- diplômes 35, 38, 89, 113, 252, 272, 607-8, 610, 613, 615, 619, 624-6, 628, 631
- directeurs généraux 26, 46, 73, 160-2, 164, 214, 216, 416-17, 532-4, 536, 544, 546-56, 557-63, 574-5, 602, 610-11, 613-14, 621-4, 629-30, 635-6
- adjoints 35, 63, 73, 78, 181, 404, 414, 532, 536, 547, 554, 559-62, 574-5, 605, 615-17, 619-20, 623-5, 628-31, 633, 635-6
- campagne récurrente de l'Amérique latine pour le poste 550
- interaction avec les Membres 558-9
- processus de sélection 549-52
- sélection après 1999 552-4
- styles de leadership 554-7
- dirigeants 18, 20, 34, 40, 60, 77, 100, 160, 167, 270, 308-9, 364, 415, 515, 546, 558, 570, 591
- politiques 71, 73, 363, 489, 584, 596
- discrimination 19, 21-2, 36, 41, 81-2, 138, 144, 179, 223, 246, 350, 377, 385, 555
- arbitraire 182, 247
- dans les périodes du GATT et de l'OMC 494-9
- et préférences 489-528
- questions juridiques 506-12
- dispositions finales 61, 68, 218
- distorsion des échanges 21, 272, 337-9, 341, 352, 386, 392, 412, 418, 423, 446, 452-3, 477

- distribution  
générale 187–8, 190, 204–5  
non restreinte 187  
restreinte 187–8, 457, 485–6
- distribution d'électricité 13
- diversité 34, 109, 180–1, 318, 404–5, 417, 441, 462, 566, 594, 601  
biologique 170, 172, 385
- dividendes de la paix 8, 11
- dix commandements 555
- Djibouti 112, 116, 120, 280, 346, 387, 573, 579
- do Prado, Victor 571, 611
- doctorats 89, 605–10, 612, 614–20, 622–4, 626, 628–34
- Doha  
Conférence ministérielle de, *see* Conférence ministérielle de Doha  
Cycle de, *see* Cycle de Doha  
Déclaration ministérielle de 98, 195, 226, 234, 321, 391–2, 417, 422, 427, 433, 439, 446, 451, 453, 455–6, 461, 463–4, 470, 509, 574
- Dominique 91, 109, 112, 115–16, 122, 235, 279, 346, 387, 426, 573, 579
- dommage  
critère de 76–7  
grave 262, 450
- donateurs 162, 202, 313, 431  
bilatéraux 454
- double emploi 288, 307
- droit  
codifié 239, 241–2, 270  
naturel 3, 5, 7  
positif 5  
règle de 35, 65, 204
- droit de l'OMC 9, 28–9, 40, 75, 142, 154, 159, 171, 174–5, 181, 186, 274, 325, 491, 589–90  
relation avec le droit des autres organisations 173–6
- droit du travail 322, 394–5, 398, 409
- droit international, origines 7–9
- droits antidumping 48, 82, 261–2, 276, 395  
règlement des différends 264–7
- droits appliqués 136, 329, 334, 337, 347, 440–1, 476, 478
- droits compensateurs 48, 76–7, 82, 261–7, 276, 288, 462, 632  
règlement des différends 264–7
- droits consolidés 136, 328–9, 334, 347, 364, 442, 444, 476
- droits de douane 6–10, 21, 40–4, 81, 133, 135–6, 198–9, 319–20, 327–8, 362–5, 406, 413, 426–7, 439–40, 461–2, 491, 504–5, 507–8, 521–2, 581–2
- droits du travail 83, 232, 350, 398, 409, 413, 522
- droits fondamentaux 177, 233, 398
- droits humains 14, 146, 368
- droits NPF (nation la plus favorisée) 446, 469, 500, 503, 585, 602
- droits spécifiques 224, 336, 484–5
- Dumbarton Oaks, Conférence de 40, 43, 217
- dumping 261, 266, 288, 417, 463
- Dunkel, Arthur 46, 59, 62, 66, 70–3, 78–9, 148, 212–14, 216, 293–4, 299–300, 310–12, 548–9, 556, 558, 560–1, 611, 635
- dyades 498–9
- échanges, facilitation des 42, 179, 379, 391, 394, 397–8, 403, 412, 424, 429, 461–2, 470, 472–3, 523–4, 584, 587, 627
- écoétiquetage 424
- économie de marché 107, 114
- économie mondiale 29–30, 33, 167, 313, 408, 633
- économies autres que de marché 114
- économies émergentes 30, 32–3, 103, 264, 328, 331, 347, 394, 568, 592, 594  
grandes 34, 87
- économistes 4, 6, 8, 21–3, 35, 306–7, 318, 328, 337–9, 489–90, 492, 494, 507, 513, 518, 600–1, 613, 619, 624, 628
- éducation 10, 13, 15, 17, 44, 137, 158, 172, 180, 199, 455, 457–8, 619, 630
- efficacité 37, 209–10, 215, 253, 367, 403, 428, 464, 592, 596
- égalité 35, 43, 61, 78, 607  
juridique 4–5, 10, 23, 591  
souveraine 211
- Égypte 98, 101, 106–7, 112, 116, 122, 150, 222, 271, 273, 346–7, 382, 387, 421, 424, 465, 467, 605–6, 620, 622
- Ehlermann, Claus Dieter 218, 220, 223, 611
- El-Naggar, said 622
- El Salvador 109, 111–12, 115, 117, 121, 150, 279, 291, 365, 382, 387, 394, 412, 432, 506, 517, 578
- élargissement 7, 105, 132, 158, 176, 248–9, 324, 363, 365, 382, 497, 553, 582, 588–9
- élections 74, 80, 231, 483, 549, 553, 595, 618
- Émirats arabes unis 31, 117, 123, 140–1, 151, 280, 291, 365, 387, 516, 527, 541, 577

- en franchise de droits et sans contingent (FDSC)  
427, 473, 502-3, 587
- Endo, Minoru 558
- enfants 398, 415
- engagement unique 44-6, 49-51, 58, 77, 166,  
210-11, 317, 320-7, 345, 349-50, 352, 366,  
375, 377-8, 462, 464, 557, 583-4, 586
- engagements 43-6, 49-51, 60-4, 130-1, 139-  
40, 142-3, 164-7, 245-7, 283-4, 307-10,  
317-18, 320-9, 331, 336-9, 341-5, 348-61,  
389, 458-60, 462, 521-4
- additionnels 127, 139, 245, 358
- au titre de l'AGCS 136-7
- concernant les marchandises 135-6
- concernant les services 130, 134, 138-9, 355,  
357, 384, 527
- contraignants 130, 158, 173, 338, 353, 403, 502
- spécifiques 188, 326-7, 345, 348, 355, 456,  
460, 483
- tarifaires 11, 136, 147, 318, 329-30, 347, 444
- enquêtes 52, 76-7, 112, 243, 261, 266, 276, 288,  
293, 300, 402, 566
- enregistrement 111, 115, 386, 454, 486
- entreprises d'État 524, 590
- entretiens de type « confessionnal » 466, 481
- environnement 18, 55, 59-60, 191, 226, 230-1,  
293-4, 384, 400, 407, 411-12, 424, 522-3,  
589-90, 595, 616, 620, 622, 625-6, 629
- économique 27, 55, 292, 321
- EPC, *see* examens des politiques commerciales
- Équateur 94, 109, 111-12, 117, 122, 129, 141, 155,  
215, 222, 234, 271, 276, 278, 291, 346, 387,  
426, 510, 526
- Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale  
de la sécurité alimentaire 161-2
- équivalents ad valorem 224, 336, 345, 484, 559
- Erwin, Alec 417, 422
- Érythrée 91
- esclavage 511
- Espagne 31, 94-5, 117, 120, 128, 202, 278, 365,  
566-7, 577, 613, 619
- Estonie 117, 120, 129, 155, 365, 378, 382, 387, 578
- États souverains 9-10, 126, 165, 223, 228, 591
- États-Unis 40-6, 49-54, 62-80, 143-8, 224-34,  
243-6, 256-60, 264-71, 360-5, 380-2,  
420-2, 441-6, 465-80, 503-6, 513-17, 519-  
24, 591-4, 607-11, 613-22, 632-6
- Congrès 42-5, 63-6, 72, 74-6, 145-6, 151,  
154, 228-33, 236, 265-6, 323, 352, 381,  
420-1, 433, 480, 482, 527, 594, 624
- Département d'État 43, 51, 76, 218, 404, 407,  
617, 634
- Département du Trésor 151, 154, 634
- et Israël 150-2
- Loi Hawley-Smoot 40-2, 307
- Loi Jackson-Vanik 143-6
- position sur la création de l'OMC 63-6
- pouvoir de négociation 228-33
- Représentant pour les questions commerciales  
internationales (USTR) 52-3, 151, 243, 363,  
371, 397, 407, 419, 480, 550, 607, 614-17,  
624, 628, 630, 634
- Éthiopie 154, 156, 620
- étudiants 114, 276, 342, 481
- évaluation en douane 289
- évidence 103, 110, 136, 238-9, 245, 255, 302,  
305, 340
- examen approfondi 126, 146, 288, 385
- examens des politiques commerciales (EPC)  
171, 180, 207, 283-4, 301, 303, 306, 313
- exception
- clauses d' 142, 589
- culturelle 134, 158
- exceptions concernant la sécurité 81
- exceptions générales 47, 81, 182, 247
- exclusion 12, 215, 322, 362, 385, 412, 442, 453,  
463, 568, 588
- exécution, pouvoirs d' 28, 159, 174, 204
- exemption, clauses d' 38, 449
- exemptions 25, 38, 57, 68, 138, 166, 317, 361, 378,  
381, 384, 443-4, 449, 459, 602
- NPF (nation la plus favorisée) 355, 362, 381
- exercice et dérogation à l'exercice de la  
souveraineté 210-11
- exonérations fiscales 289, 570
- experts 52, 57, 69, 92, 142, 177, 190, 249, 252,  
284, 299, 308, 325, 341, 354, 445, 584, 589,  
595-7, 612
- exportateurs 19, 41, 140-3, 162, 244, 356, 395,  
402, 411, 439, 446, 449, 466, 477-80, 568
- exportations 31-2, 38, 48-9, 142-3, 155-6, 224-  
5, 289, 337-8, 367, 369-70, 403, 411-13,  
418, 423, 451, 473, 503-6, 511-12, 587, 625
- mondiales 126, 242, 362, 402, 452, 505-6, 537
- expulsion 226-8, 235
- ex-République yougoslave de Macédoine 112, 117,  
120, 280, 291, 345, 382, 387, 526, 573, 579
- extrême urgence 373

- fabrication sous douane 289  
 facilitateurs 212, 372, 422-3, 465-6, 552-4, 562  
 facilitation des échanges 42, 179, 379, 391, 394,  
 397-8, 403, 412, 424, 429, 470, 472-3, 522-  
 4, 584, 587, 627  
   Cycle de Doha 461-2  
 faible revenu 38, 109, 124, 136  
 Falconer, Crawford 270, 446, 474, 478, 611-12  
 FAO, *see* Organisation des Nations Unies pour  
 l'alimentation et l'agriculture  
 FDSC (en franchise de droits et sans contingent),  
 traitement 473, 502-3  
 Fédération de Russie 30-3, 69, 105-6, 114, 126-  
 7, 129, 132-3, 141, 143, 145-6, 152, 155,  
 225, 234, 365, 389, 438, 496, 538  
 Feliciano, Florentino 612  
 femmes 28, 502, 565-7, 622, 627  
 FGASPDD, *see* Fonds global d'affectation spéciale  
 pour le Programme de Doha pour le  
 développement  
 Fidji 91, 111-12, 114-15, 117, 122, 279, 291, 346,  
 444, 573, 579  
 financement du commerce 179-80, 308, 588, 625  
 finances publiques 616, 628-9  
 Finlande 114, 117, 120, 202, 227, 271, 365, 378,  
 540, 577  
 Fitzgerald, F. Scott 417, 642  
 flexibilités 28, 38, 109, 111, 139, 210, 317, 337,  
 371, 373, 392, 406, 439, 442-3, 447-9, 456,  
 472, 475-6, 484, 523  
 FMI (Fonds monétaire international) 40, 43, 59, 61,  
 77-8, 81, 126, 158-63, 168, 170-2, 174,  
 178-9, 200, 203-4, 216-18, 294, 297, 563,  
 567-8, 629  
 fonction judiciaire 28, 240, 245, 590  
 fonction publique 17, 88, 612, 614-15, 617-22,  
 627, 631  
 fonctionnaires 73, 78, 163-4, 166-7, 181, 184,  
 197, 199, 251, 257, 297, 302, 551, 555, 560,  
 563-7, 614, 616, 620-1, 625  
   gouvernementaux 18, 201, 206  
   hauts 26, 104, 171, 216, 471, 532, 548, 558  
   internationaux 301, 531  
 Fondation Friedrich Ebert 198  
 fondements 5, 15, 17, 27, 43, 301, 351, 591  
   économiques 15-22  
   intellectuels 4  
   juridiques 4, 6, 11, 26  
   politiques 22-4  
   Fonds commun pour les produits de base  
     161, 170, 621  
   Fonds global d'affectation spéciale pour le  
     Programme de Doha pour le développement  
     (FGASPDD) 201-2, 568  
   Fonds monétaire international, *see* FMI  
   Fonds pour l'application des normes et le  
     développement du commerce, *see* STDF  
   formule suisse 332-6, 345, 441-3, 447-8  
   formules 149, 153, 199, 214, 218, 224, 317-19,  
     321, 323, 325-7, 329-37, 339, 341, 343,  
     345, 347, 441-4, 446-8, 453-4, 484  
   Forum de coopération économique Asie-Pacifique,  
   *see* APEC  
   Forum économique mondial, *see* Davos  
   Forum public 194-5  
   forums 72, 102-3, 105-6, 124, 170, 172, 184-6,  
     194, 363, 409, 445, 520, 616, 621-2  
     à l'OMC et autour de l'OMC 105-7  
     ressemblant à des coalitions 104  
   fournisseurs 18, 134, 331, 342-3, 357, 359, 381,  
     461, 486, 511, 522, 526, 585  
     étrangers 343, 355  
     nationaux 375, 379  
     principaux 36, 38, 386, 505  
   fourniture de biens publics 12  
   fourniture transfrontières 342, 358  
 France 31, 40-1, 94-5, 105-6, 117, 120, 134, 269,  
 271, 514-15, 538, 540, 561, 566-7, 576-7,  
 623, 625, 631, 633, 635-6  
 fresque murale 571  
 fromage 110, 455  
  
 G-7 46, 60, 99, 103, 105, 107, 114, 362, 403, 474,  
 476, 478-9, 535, 558, 593, 618, 627  
 G-20 99-100, 103, 105-8, 110, 114-15, 217, 308-9,  
 313, 438-9, 446, 448, 451-2, 466-9, 472,  
 478, 485, 487, 517, 546, 550  
 G-90 34, 106-7, 446, 525, 535  
 Gabon 112, 117, 120, 280, 346, 388, 444, 579  
 Gambie 91, 112, 117, 120, 235, 280, 291, 346-7,  
 382, 388, 573, 579  
 Ganesan, Arumugamangalam Venkatachalam 612  
 Gao, Henry 240, 516, 593  
 garanties 42, 170, 359, 449, 451, 478  
   de crédit à l'exportation 451  
 Gardner, Booth 397  
 GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et  
 le commerce) 20-30, 43-6, 47-64, 76-9,  
 81-3, 91-6, 116-19, 125-32, 140-5, 147-8,

- 150–4, 161–7, 215–19, 283–7, 295–301, 506–8, 548–56, 588–92, 613–21, 623–34
- fonctionnement du système du 56–7
- négociations, sur le fonctionnement du système du 55–6
- pouvoir et politique 24–6
- prise de décisions 217–19
- prise de décisions par consensus ou par vote 217–19
- gaz 140, 142–3, 457
- lacrymogènes 157, 391, 408, 422
- GC18, *see* Groupe consultatif des Dix-Huit
- Genève 44, 57–9, 63–6, 87–93, 95, 113–14, 171–4, 197–201, 250–1, 416–17, 435–40, 482, 484, 533–5, 541–5, 605–6, 613–15, 617–22, 624–7, 629–33
- Conférence ministérielle de 364–5, 393, 461
- Déclaration ministérielle de 432
- géométrie variable 320, 324, 585–6
- Géorgie 112, 117, 122, 129, 143, 145–6, 152, 155, 280, 291, 330, 365, 378, 382, 388, 573, 579
- Gero, John 613
- gestion 287, 529, 531–3, 535, 537, 539, 541, 543, 545, 547, 549, 551, 553, 555, 557, 559–61, 563–5, 567, 610, 624–5
- Ghana 111–12, 117, 122, 280, 346, 388, 526, 538, 578
- Gingrich, Newt 75
- Glenne, Eirik 613
- González, Anabel 613
- González, Arancha 563, 565, 613
- Gosper, Bruce 474, 613
- gouvernance 6, 14, 71, 375, 379, 537, 600, 629
- économique 12, 500, 516
- mondiale 11–13, 195, 615
- Graham, Thomas 614
- Grande dépression 40, 42, 307
- Grande récession 307, 483
- Grande-Bretagne 4, 6, 12, 23–4, 27, 40–2, 76, 591
- grandes économies 69, 125, 132, 242, 516
- grandes économies émergentes 34, 87
- grandes puissances 4, 33, 42, 134, 497, 515, 517, 547
- commerciales 147, 224, 467, 499
- grands pays Membres 536–7
- Grèce 117, 120, 278, 360, 365, 577
- Grenade 91, 109, 111–12, 117, 122, 235, 280, 346, 573, 579
- Groser, Tim 559, 575, 614
- Grotius, Hugo 5–7, 600
- Groupe africain 106, 112, 123, 413, 415, 432, 621, 627
- Groupe arabe 173, 415
- Groupe consultatif des Dix-Huit (GC18) 215, 217
- Groupe Coton 200, 453, 469–70
- Groupe de Cairns 98, 104, 108–9, 114, 124, 323, 340, 411–12, 446, 467, 487, 631
- Groupe de la Paix 98, 108, 114, 249, 300
- Groupe de pays partageant la même vision, *see* LMG
- Groupe des 20 56, 109, 124, 438
- Groupe des 33 109, 124
- Groupe des 90 34, 123
- Groupe des dix 109, 115, 124
- Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, *see* GRULAC
- Groupe des produits tropicaux 99, 109, 124
- Groupe des Sept, *see* G-7
- groupes, dénomination des 99
- groupes régionaux 102, 328, 415
- groupes spéciaux 52–3, 64, 175, 192–4, 238–9, 242, 244–5, 247–55, 257, 265, 267, 269–74, 276, 534–5, 537, 609, 614, 618, 629, 632
- d'arbitrage 250
- de règlement des différends 113, 566, 608, 611, 626, 632
- composition 269–74
- originaires 269
- GRULAC (Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes) 541
- Guatemala 109, 111–12, 117, 122, 278, 291, 365, 382, 388, 424, 467, 578
- guerre 4–5, 7, 9–10, 12, 25, 37, 39, 41–3, 51, 76, 82, 105, 128, 152, 158, 210, 217, 419, 421, 514–16
- guerre de Trente ans 5, 7
- Guerre froide 8, 10–11, 13, 24–5, 27, 35, 39, 51, 143–4, 147, 152, 437–8, 515, 583, 592
- guerre hispano-américaine (1898) 514
- guerres mondiales 39, 76, 570
- Guinée 112
- Guinée équatoriale 154, 156
- Guinée-Bissau 91, 112, 117, 120, 235, 280, 304, 346, 573, 579
- Guyana 91, 109, 112, 117, 122, 235, 279, 346, 388, 466, 526, 573, 579
- habilitation 491, 495–6, 501, 507, 510, 512, 526
- clause d' 491, 495–6, 501, 507, 510, 512, 526
- habitants 26, 38, 91, 209, 234–5
- Haïti 94, 106, 109, 112, 117, 122, 280, 346–7, 388, 503, 505, 573, 579
- Hamilton, Alexander 5, 19–20, 499



- Harbinson, Stuart 34, 38, 104, 235, 245, 264, 275–6, 416–18, 423, 427, 429, 433, 472, 474, 534, 537, 546, 562–3, 573–4, 614
- harmonisation 367, 385, 442–3, 491
- Hartridge, David 212–13, 216–17, 234, 551, 614
- Haut Commissariat pour les réfugiés 571
- haute politique 25–6, 143, 227, 437, 467, 513, 517
- hauts fonctionnaires 26, 104, 171, 216, 471, 532, 548, 558
- Havane, Conférence de La 43, 47, 163, 375, 548
- hégémonie 12, 513
- américaine 23
  - britannique 4, 23, 41
- Henry, Patrick 581
- héritage 19, 127, 176–7, 431
- Heydon, Ken 185–6
- Hillman, Jennifer 615
- Hills, Carla A. 615
- Hirschman, Albert 24, 517–18
- Hobbes, Thomas 96
- Hoda, Anwarul 73, 575, 615, 635
- Hoekman, Bernard 217, 356, 525, 586
- Homère 435
- Honduras 98, 111–12, 115, 117, 121, 234, 279, 291, 365, 367, 381–2, 388, 394, 412, 426, 432, 459, 506, 574, 578
- Hong Kong 93–4, 96, 114–15, 117, 270–1, 346–7, 360, 362–3, 365, 381–2, 437, 439, 446, 459–60, 473, 505–6, 540–1, 602, 614, 629–30
- Conférence ministérielle de 201, 362, 437, 451, 473
  - Déclaration ministérielle de 454, 459–60, 473
- Hongrie 114, 117, 120, 128, 144, 271–2, 278, 303, 345, 365, 378, 381, 388, 394, 405, 540, 553, 577
- ICICE, *see* Initiative de collaboration internationale sur le commerce et l'emploi
- ICITO, *see* Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce
- IG, *see* indications géographiques
- Ikenberry, G. John 24–5
- Îles Marshall 91
- Îles Salomon 106, 112, 117, 120, 235, 280, 388, 573, 579
- immigration 427, 620
- immunités 9, 61, 164, 548, 570
- impartialité 469, 532–4, 542–3, 575
- importateurs 76, 140, 374, 449, 461, 492, 504
- nets 141, 357, 367
- importations 19–20, 31–2, 38, 155–6, 205–6, 246, 252, 261–2, 267–8, 275–6, 289, 309, 376, 426, 449–50, 478–9, 485, 490, 493–4, 502–3
- dommageables 262, 276, 447
  - remplacement des 19, 147, 449
- incertitude 158, 230, 265, 328, 531, 597, 609
- incitations 13, 100, 102, 244, 510–11
- inclusion 35, 164, 179, 209–10, 415
- incohérences 158–9
- Inde 30–4, 100, 109–12, 224–6, 346–8, 355–7, 370–2, 381–2, 402, 428–9, 438–9, 441–2, 469–70, 476–80, 560–1, 566–8, 608, 612, 629, 635–6
- indépendance 9, 19, 22–3, 42, 111, 128–9, 138, 140, 152, 164–5, 359, 514, 527, 562, 565
- indications géographiques (IG) 48, 83, 110–12, 115, 123–4, 183, 386, 486, 522
- Cycle de Doha 454–5
- Indonésie 30–1, 98, 102, 106, 109, 111–12, 114, 117, 122, 129, 268, 271, 303, 378, 382, 388, 394, 401–2, 574, 577
- industrialisation 19, 147, 493, 611, 623
- industries naissantes 19, 82, 165, 440
- industries primaires 613, 624
- inflation 13, 48, 83
- information 183, 185, 190, 195, 197–8, 200, 285–6, 346, 350–1, 360, 362–5, 381, 396, 495–8, 509, 543–5, 560, 562–3, 598–600, 625; *see also* renseignements
- commerciale 565, 598
- ingénierie 457, 460
- Initiative de collaboration internationale sur le commerce et l'emploi (ICICE) 163, 186
- initiatives sectorielles 331, 443, 445, 475
- initiatives séparées 318
- innovation 145, 163, 183–4, 195, 204, 228, 253, 322, 448, 450, 551
- institutions spécialisées 160, 163–4, 166, 180, 186, 204
- intégration 11, 14, 60, 63, 71, 74, 170, 491, 513, 515, 586, 613, 624, 631
- économique 14, 23, 491, 514–15, 611
  - européenne 14, 619, 631
- intérêts
- communs 96, 103, 120–3, 162–3, 179, 556, 591
  - défensifs 107–11, 120–4, 317, 324, 333, 337, 343, 469, 476, 478–9, 584
  - économiques 30, 41, 134, 182, 242, 368
  - essentiels 25, 81, 142
  - nationaux 374, 394, 477, 518, 595–6
  - offensifs 63, 107–10, 120–4, 211, 317, 324, 333,



- 343, 405, 416, 425, 440, 447, 469, 478, 535, 557, 584
- politiques 501, 535
- Internet 159, 187, 200, 203, 284, 287, 311, 408, 462
- interprétation 28, 77, 79, 175–6, 189, 214, 221, 238, 247, 252, 272, 274, 373, 375, 386, 402, 507–8, 531, 557, 619
- intrants 339, 494, 505, 633
- invasion de l'Iraq 100, 437, 527
- investissements 44, 47–8, 82, 161, 185, 308–9, 383, 385, 397–8, 400–3, 412–13, 424, 472–3, 518–19, 522–4, 588, 607–8, 612–14, 621, 627–9
- étrangers 82, 342–3, 412, 628, 634
- Iran 10, 141, 151, 156, 196, 526, 608, 613
- Iraq 100, 141, 151, 156, 437, 516, 526–7
- Irlande 40–1, 72, 117, 120, 128, 202, 269, 271, 278, 365, 540, 561, 577, 620, 623, 630, 635
- Islande 109, 112, 114, 117, 122, 128, 271, 279, 345–6, 360, 365, 378, 381–2, 388, 400, 411, 425, 459, 501, 578
- Israël 106, 109, 112, 115, 117, 122, 143, 146, 150–4, 173, 184, 222, 271, 279, 344–6, 378, 381–2, 388, 515, 522–3
- accession 150–2
- Italie 31, 40, 58, 91, 105–6, 117, 120, 269, 271, 273, 365, 411, 527, 561, 566–7, 577, 616–17, 625, 627–8
- ITC (Centre du commerce international) 159, 162, 167, 170, 172, 200, 203, 573, 599, 620, 624
- Jackson, John 57–9, 62, 69, 76–9, 217, 221, 225, 251, 275–6, 600, 616
- Jackson-Vanik, amendement 145–6, 150, 154
- Jamaïque 98, 109, 111–12, 115, 117, 122, 129, 234, 271, 279, 287, 291, 297, 346–7, 388, 402, 431, 574, 579
- Janow, Merit 616
- Japon 20–2, 29–32, 67–8, 105–7, 109, 224–5, 328–30, 342, 344, 363, 377–8, 380–2, 411–13, 423–5, 431–2, 453, 456–9, 499, 620–3, 630–2
- Jara, Alejandro 181–2, 204, 253–4, 431, 527, 561–2, 576, 616, 636
- Jaulmes, Gustave-Louis 571
- Johansen, Elin Østebø 616–17
- Jordanie 117, 121, 129, 150, 155, 268, 280, 291, 345, 365, 378, 382, 388, 515, 554, 573, 578, 602–3, 605
- jouets 330, 381, 406, 444
- journalistes 157, 197–8, 284, 326, 551
- judiciarisation 28, 238, 245, 248, 253, 596
- justice 6, 23, 65, 74, 223, 240–1, 590, 610, 615, 622, 631–2
- Juvénaï 283, 305
- Kamal, Yousef Hussain 429, 616
- Kant, Emmanuel 5, 9
- Kantor, Mickey 70–1, 74, 90, 151, 363, 397, 617
- Kartadjoemena, Hassan 303
- Katz, Julius 78, 298–300, 312, 617
- Kazakhstan 141, 156, 496
- Kennedy Round 63, 560, 583, 605
- Kenya 98, 102, 109, 111–12, 117, 122, 234, 279, 291, 431–2, 479, 484, 540, 546, 551, 574, 578, 619, 621, 624–5
- Kesavapany, K. 396–7, 617
- Keynes, John Maynard 26–7, 29, 42, 76
- Kiribati 91
- Kirk, Ronald 617–18
- Kituyi, Mukhisa 466
- Kohl, Helmut 73
- Koweït 117, 123, 141, 151, 280, 291, 346, 365, 388, 516, 541, 578
- Lacarte, Julio 66, 69–71, 74, 80, 190, 216, 234, 508, 543–4, 548–50, 554–5, 560–1, 574–5, 618
- Lafer, Celso 113, 618
- Lagos, Ricardo 517
- Lampreia, Luiz Felipe 34, 113, 399, 431, 618
- Lamy, Pascal 90–1, 168, 308–10, 420, 423–4, 426, 466, 468, 471–4, 478–82, 487–8, 549–50, 554, 557, 559–66, 571, 575–6, 597–8, 618, 636
- Lamy, Projet 474–5, 478, 556
- langues 198, 342, 531, 615
- officielles 69, 187, 198
- Lavorel, Warren 73, 215–16, 575, 619, 635
- leadership 4, 11, 23, 25, 33, 42, 66, 467, 514, 554–6, 557, 564, 591–3, 623
- législateurs 24, 224, 231, 283, 310, 420, 589, 591, 596–7
- légitimité 29, 97, 100, 212, 512
- Lesotho 112, 117, 120, 153, 280, 346, 388, 401, 444, 462, 506, 579
- Lettonie 106, 112, 117, 120, 129, 155, 365, 378, 382, 388, 578
- leviers 65, 294, 586–7
- Liban 151, 218, 622
- libéralisation 13–14, 17–19, 34, 36, 176, 179,

- 318–20, 323–4, 343–4, 354–7, 360, 362, 364, 366, 384–5, 455–6, 489–90, 518–20, 586, 588
- accélérée 413
- autonome 6–7, 41, 319
- compétitive 421, 518–21, 586, 593
- discriminatoire 15, 518
- multilatérale 22–3, 33, 179, 419, 493, 525, 585
- négociée 41, 82
- Libéria 119, 154, 156
- liberté de transit 81, 461
- libre choix 325, 591
- libre-échangistes 17, 37
- Libye 141, 151–2, 156, 526
- licences 130, 135, 261, 289, 359, 370, 373, 386, 599, 605–10, 614–17, 619–22, 624–5, 628–30, 632–3
- discrétionnaires 355
- obligatoires 370, 372–4
- Liechtenstein 35, 109, 117, 122, 128–9, 202, 346, 365, 388, 450, 459, 495, 535, 573, 579
- ligne bleue 481
- lignes directrices 138–40, 154, 173, 187, 190, 193–4, 378, 455–6, 460, 539
- lignes rouges 481–2
- lignes tarifaires non consolidées 136, 328
- Ligue arabe 143, 146, 173
- boycott de l'Israël 150–2
- statut d'observateur de la 171–3
- Linden, Åke 60, 73
- Lisbonne 16, 232–3, 236, 595, 607
- lisibilité 305–6
- litiges 78, 238, 240, 257, 302, 590, 609
- Lituanie 106, 117, 120, 129, 155, 345, 365, 378, 382, 388, 578
- Liyu, Han 240
- LLDC 431
- LMG (Groupe de pays partageant la même vision) 98, 551–2
- Lockhart, John 619
- logements 251, 570, 615
- logistique 179, 301, 396, 404, 419, 460, 534
- Loi Hawley-Smoot 40–2, 307
- Loi Jones 68, 79
- lois antidumping 230, 266, 281, 307, 391, 401, 406, 418, 420–1, 470
- Long, Olivier 295, 548, 571, 619, 635
- Low, Patrick 562, 565, 619
- Luxembourg 117, 120, 202, 225, 235, 365, 562, 573, 577, 619, 632
- Macao 96, 111, 114, 117, 121, 165, 280, 291, 330, 365, 382, 388, 459, 573–4, 578, 632
- McDonald, John 87
- Macédoine, ex-République yougoslave de 112, 117, 120, 280, 291, 345, 382, 387, 526, 573, 579
- Machiavel, Nicolas 5–6
- Madagascar 109, 112, 117, 122, 279, 291, 506, 573, 579, 623
- maîtrises 89, 605–16, 618–19, 621–30, 632–4
- Major, John 73, 558
- majorité qualifiée 211, 226, 233, 554
- maladies 170, 174, 181–2, 339, 369, 502
- Malaisie 30–3, 98, 102, 114, 117, 120, 290–1, 365, 379, 382, 394, 396, 400–1, 421, 424, 574, 577, 613, 617, 622
- Malawi 91, 112, 117, 120, 235, 279, 291, 346, 388, 573, 579
- Maldives 38, 91, 106, 109, 111, 115, 118, 121, 235, 346, 573, 579
- Mali 109, 112, 118, 120, 280, 346, 453, 573, 579
- Malte 106, 112, 118, 120, 129, 346, 365, 378, 382, 388, 573, 579, 619
- Mamdouh, Hamid 101, 114, 576, 620
- mandats 59, 61, 66, 160, 231, 240, 367, 420, 433, 463–5, 467, 515, 517, 546–9, 551–2, 554, 558, 560, 562–3, 608–9
- Mandelson, Peter 90, 620
- manifestants 405, 407–9, 422, 465
- manifestations 23, 25, 146, 191–2, 396, 409–10, 413–14, 597
- manque de cohérence 59, 158
- manque de confiance 410, 538
- manque de planification 372, 408
- Manuel des statistiques du commerce international des services* 163
- marchandage 126, 404, 561–2, 587
- marchandises 13, 17–18, 30–2, 47, 72, 74, 131, 135–6, 139–40, 179, 199, 259, 341–4, 362, 376–7, 439–40, 461, 498–9, 537–40, 599
- Marché commun de l'Afrique orientale et australe 97, 496
- Marché commun du Sud, *see* MERCOSUR
- marchés agricoles 109, 124, 341, 395, 448
- marchés communs 224, 490, 496
- marchés financiers 177, 313
- marchés ouverts 12, 182, 591
- marchés publics 47, 49, 82, 324–5, 346, 375–9, 382–5, 391, 394, 397–8, 402, 406, 424, 429, 460, 470, 472–3, 522–3, 586, 590
- Marchi, Sergio 113, 550, 552, 554, 620

- marge de manœuvre 46, 63, 65–6, 135, 167–8, 189, 210, 283, 307, 318, 328, 343, 351, 366, 394, 417, 534, 537, 544, 600  
 politique 135, 210, 394
- Maroc 10, 46, 70, 106, 112, 118, 120, 150, 233, 271, 280, 291, 303, 382, 388, 394, 503, 511, 516, 526
- marques 183, 415, 417, 634
- Marrakech 45–6, 74–5, 77, 198, 350, 377, 382, 398, 403, 606, 622, 630  
 Accord de 67–8, 73, 77, 144–5, 160, 164–5, 168, 175, 179, 187, 189–90, 209, 215, 219–22, 227, 236, 252, 586, 602, 606  
 Conférence ministérielle de 45, 377, 398  
 Protocole de 77
- Maruping, Anthony Mothae 462
- Marx, Groucho 125
- masse critique 71, 221, 223, 320–2, 324–7, 331, 358, 363, 445, 475, 586
- matérialisme 17–19
- matériel 330, 362, 381  
 agricole 330, 381  
 médical 330, 381, 406
- Mathur, Madan 301, 560, 575, 620, 635
- Matsushita, Mitsuo 217, 620–1
- Matus, Mario 222, 533, 573–5, 621
- Maurice 98, 107, 109, 111–12, 115, 118, 122, 271, 279, 291, 365, 381–2, 388, 426, 431, 506, 571, 579, 603
- Mauritanie 112, 118, 120, 280, 573, 579
- Mchumo, Ali 621
- Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) 110, 268–9, 276, 447, 449–50, 475, 477–80
- Mécanisme d'examen des politiques commerciales, *see* MEPC
- Mécanisme pour la transparence 507, 509–10, 526–7
- Médecins sans frontières, *see* MSF
- médias 71, 196–8, 595, 625
- médiateurs 152, 322, 481–2, 543, 546–7, 549, 559, 621
- médiation 238, 240, 372, 479, 534, 543
- médicaments 183, 233, 368–71, 373, 375, 433  
 essentiels 18, 406, 419
- meilleures pratiques 292, 306, 311
- Membres  
 développés 104, 131, 330, 398, 447  
 existants 126–7, 130–1, 135–6, 146–7, 536  
 originels 98, 116–19, 126, 135–7, 255–6, 437, 444, 467, 527  
 représentation à Genève et participation 90–6  
 membres permanents du Conseil de sécurité 33, 103, 215–16, 537–8
- Mémoire d'accord sur le règlement des différends 51, 57, 67, 159, 176–7, 192, 219, 238, 244, 272, 302, 321, 326, 417, 630  
 ajustement du fonctionnement du 252–4  
 fonctionnement 246–54  
 recours au 254–69
- menaces 18, 23, 34, 48, 64–5, 73, 99–100, 102, 178, 180–1, 283, 294, 518–19, 525, 589
- MEPC (Mécanisme d'examen des politiques commerciales) 36, 45–6, 55–7, 61–2, 77–8, 98, 185, 284, 292–302, 304–6, 310, 312, 321, 385, 509, 595  
 évaluations 305–6  
 négociations du Cycle d'Uruguay 293–301  
 propositions présentées avant le Cycle d'Uruguay 293–6  
 quantité et qualité des rapports 302–5  
 rapports d'examen des politiques commerciales, les Membres et les différends 301–2  
 utilisation 301–6
- mercantilisme 4, 8, 16, 317–18
- MERCOSUR (Marché commun du Sud) 104, 124, 496, 607, 613, 631–2
- mesure globale du soutien, *see* MGS
- mesures antidumping 130, 263–4, 289, 293, 309, 323, 366, 392, 401–2, 428, 539
- mesures compensatoires 77, 82, 130, 142, 263, 288–9, 311, 367, 425, 427–8, 463, 612, 629
- mesures concernant les investissements et liées au commerce, *see* MIC
- mesures correctives commerciales 54, 198, 259–63, 265–6, 293, 307, 427, 462, 519, 521, 545, 581  
 règlement des différends 262–4
- mesures de rétorsion 53–4, 77, 178, 237, 243, 246, 248–9, 361, 600
- mesures de sauvegarde, *see* sauvegardes
- mesures non tarifaires (MNT) 18, 288–9, 309, 365, 565, 597, 615, 630
- mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) 83, 92, 135, 161, 174, 261, 284–5, 290, 366, 385, 538
- Mexique 106, 108–9, 112, 114–15, 130, 140–1, 225–6, 271, 273, 277–8, 347–8, 372, 381–2, 518, 524, 549–50, 561–2, 624, 628, 635
- MGS (mesure globale du soutien) 337, 339–41, 345, 348, 452–4
- MIC (mesures concernant les investissements et

- liées au commerce) 48, 66, 82, 135, 161, 185, 275, 366, 385, 400, 402
- Micronésie 91
- militants antimondialisation 13, 18, 407, 455
- Mill, John Stuart 6, 39, 76, 235, 581
- miniréunions ministérielles 56, 214, 415, 421, 436–7, 439, 443, 460, 465–6, 474, 479, 482–4, 584, 593
- ministres du commerce 65, 79, 89–90, 157, 308, 420, 422, 436, 438, 502, 553, 559, 605
- minorité de blocage 220
- mise en œuvre 49–50, 61–2, 160–1, 185–6, 249, 350–1, 366–8, 382, 384–6, 393–4, 396, 402–3, 417, 422, 425–8, 463–4, 479–80, 487, 509, 614–15
- missions 71, 87–8, 91–6, 101, 113–14, 116–19, 200–1, 243–4, 297, 302, 305, 533, 537, 541–2, 548, 553, 573–4, 613–14, 619, 627
- dédiées à l'OMC 92–6, 113
- permanentes 34, 38, 90–1, 149, 200, 221, 253, 611, 617, 621, 625
- taille des 95–6
- à vocation générale 87, 92–5, 113, 533
- MNT, *see* mesures non tarifaires
- modalités 145–6, 148, 317, 319, 321, 323, 325, 327, 329, 331, 333, 335, 337, 341–3, 424, 429, 439–44, 446, 473, 484–5
- modèles 25, 40, 130–1, 177, 217, 234, 321, 362, 392–3, 524, 557, 576, 583, 586
- modes 136, 288, 315, 317, 319, 321, 323, 325, 327, 329, 331, 333, 335, 337, 339, 341–5, 347, 357, 362
- Mohamed, Amina 621
- Moldova 109, 112, 118, 122, 129, 145, 155, 279, 345–6, 365, 378, 388, 485, 501, 511, 573, 579
- Monaco 91
- mondialisation 26, 163, 177, 179–80, 195, 396, 407–9, 425, 599, 610
- Mongolie 109, 111, 118, 121, 129, 145, 155, 280, 291, 313, 382, 388, 485, 579
- monopoles 81, 355, 357, 360, 368
- temporaires 368–9
- Monténégro 118, 123, 129, 144, 155, 227, 235, 280, 346, 382, 388, 511, 573
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat de 5, 76, 581
- Montréal, Conférence ministérielle de 46, 249, 293, 298
- Moore, Mike 72, 214, 404, 410–11, 414–17, 422, 428–31, 433–4, 465, 524, 528, 546–8, 550–2, 561–2, 574, 619, 622, 625, 636
- moralité publique 247
- mots barrés 392
- mouvement des personnes physiques 342, 353, 356–7, 384
- Moyen-Orient 30, 101, 107, 128, 151, 241, 277, 394, 421, 514–16, 527, 625
- Mozambique 109, 112, 118, 122, 280, 347, 388, 526, 573, 579, 621
- MSF (Médecins sans frontières) 192, 374
- MSS, *see* Mécanisme de sauvegarde spéciale
- Mubarak, Hosni 101
- Mulroney, Brian 78–9
- multifonctionnalité 406, 412, 431
- multilatéralisme 24, 195, 490, 518, 520–1, 524–5, 585–6, 588
- Muró 635
- Myanmar 106, 118–19, 123, 174, 280, 380, 388, 526, 538, 573, 579
- Naggar, Said El 250, 622
- Namibie 111–12, 118, 122, 280, 444, 579, 603
- Narlikar, Amrita 97–8, 100, 102
- Nath, Kamal 476, 480–1
- nationalités 24, 238–9, 271, 273, 362, 567
- Nations Unies 10–11, 43–4, 91–3, 113–14, 116–19, 147, 158–67, 170, 172, 178, 189, 203–5, 217–18, 234–5, 501–2, 566–7, 606–8, 611–12, 614–25, 627–33
- Assemblée générale 10, 38, 147, 165, 167, 225, 235, 472, 537
- Conseil de sécurité 33, 103, 147, 174, 215, 235, 404, 437, 468, 527, 537–8, 624
- membres permanents du 33, 103, 215–16, 537–8
- Conseil économique et social 189, 205, 218, 228, 234, 627
- et le système commercial multilatéral 163–73
- navires 79, 204, 361, 381, 435
- négociateurs 10, 48, 50, 63, 129, 219, 224, 331, 337–8, 358, 401, 439, 455, 478, 517, 524
- américains 63–5, 352, 416, 476, 478
- anciens 64, 95, 97, 104, 326
- commerciaux 71, 158, 197, 213, 230, 287, 338, 594
- communauté des 87, 95–6
- principaux 71, 215, 634
- négociation accélérée, pouvoir de 44, 72, 74, 231, 352, 406, 416, 419, 421
- négociation interne 103, 232
- négociations
- ADPIC (aspects des droits de propriété

- intellectuelle qui touchent au commerce), et santé publique 368-75
- antidumping 103, 112, 124, 427-8
- avenir 581-2
- bilatérales 81, 131, 329, 357, 459, 518, 521-3, 584, 586, 593, 614
- commerciales 17-18, 32-3, 69, 73-4, 211, 214, 216, 313, 317-18, 435, 439, 469, 472-3, 485-8, 534, 559, 563, 610-13, 623-4, 626
- conduite des 46, 49, 97, 317-21, 326, 437, 542
- d'accession 127, 130, 132-4, 136, 142, 145-6, 297, 349-50
- en dehors du Cycle de Doha 349-89
- multilatérales 11, 37, 79, 100, 127, 131, 185, 245, 319, 326, 349, 391-2, 522-5, 582, 585, 592, 612, 614-15, 618-19, 630
- nouvelles 132, 199, 245, 351, 353, 356, 360, 365, 377, 385, 393-4, 405, 455-6, 473, 582, 589
- sectorielles 329, 336, 440, 444
- séparées 322
- sur la révision de l'Accord sur les marchés publics 375-80
- sur le fonctionnement du système du GATT et la création de l'OMC 55-6
- sur les détails de la création de l'OMC 66-70
- tarifaires 40, 144, 198, 318-19, 326-41, 484, 605, 615
- conséquences des formules 336-7
- formules de réduction linéaire et non linéaire 331-5
- processus de demandes et d'offres et négociations sectorielles 329-31
- taux consolidés, taux appliqués et « dilution » 328-9
- Négociations d'Annecy 127
- Négociations de Genève 349, 437, 440
- Négociations Dillon 44
- Négociations Kennedy 44, 48-9, 166, 229, 319, 321-3, 331-2, 565
- Népal 106, 118, 123, 129, 132-3, 139, 155, 280, 290-1, 346-7, 388, 444, 573, 579
- Nicaragua 94, 109, 111-12, 115, 118, 122, 144, 215, 234, 278, 291, 365, 381-2, 388, 402, 526, 579
- Niger 112, 118, 122, 200, 280, 346, 573, 579
- Nigéria 102, 109, 111-12, 118, 122, 141, 225, 280, 290, 346-7, 382, 388, 394, 400, 526, 540, 542, 546, 578, 606
- NOEI, *see* nouvel ordre économique international
- nominations 80, 166, 548, 550, 608, 610, 612, 623, 628
- non-application, clause de 144-6, 149-50
- non-exclusion 12
- non-initiés 284
- Noor, Dato' Muhamad 622
- Nord-Sud, clivage 396, 401, 455
- normes 25, 36, 41, 98, 130, 132, 159, 162-3, 174-5, 177-8, 183, 207, 209-36, 287, 367, 374, 398-400, 410, 532, 539
- fondamentales 377, 396, 398-400, 409
- sanitaires et phytosanitaires 183
- Norvège 108-10, 112, 114-15, 118, 140-1, 271, 344-7, 357, 360, 378, 381-2, 413, 423-4, 456-7, 459, 538, 540-2, 609, 613, 616-17
- notifications 111, 115, 285-92, 295, 297, 299, 301, 303, 305, 307, 309, 311, 313, 381, 384, 386, 486, 509, 527, 532
- SPS 290-2, 311
- nouvel ordre économique international (NOEI) 19, 165-6, 203, 606
- Nouvelle-Zélande 105, 108-10, 112, 114, 118, 269-71, 273, 277, 279, 378, 381-2, 445-6, 501, 503, 540-1, 608, 611-12, 614, 622, 625-6
- NPF (nation la plus favorisée) 9, 41, 51, 144, 246, 319, 355, 490
- obligations 384, 459, 461, 500
- principe 41-2, 44, 246, 504
- traitement 9, 41-2, 44, 47, 144-6, 154, 211, 259, 261, 358, 373, 375, 490, 506, 514
- objectifs 8-10, 41-2, 55, 167-8, 177-8, 209-10, 306, 384-6, 394-5, 397-9, 406, 409, 427-8, 438-9, 468-70, 502, 531-3, 539, 582, 593-4
- défensifs 184, 477
- offensifs 108, 321, 469
- principaux 39, 62, 141, 200, 249, 370, 394, 416, 468, 558
- Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) 502
- objections 17, 58, 69, 102, 151, 165, 173, 192, 295, 301, 321, 369, 375-6, 381, 429, 478, 510, 552, 558-9, 589
- obligations 72-3, 142, 145, 174, 176-7, 180-3, 226-7, 244, 286, 288-9, 292, 295-6, 310-11, 371, 373, 422, 507-8, 510, 586, 602
- fondamentaux 61, 261

- nouvelles 227, 352, 366  
 NPF (nation la plus favorisée) 384, 459, 461, 500  
 observateur, statut d' 147, 152, 162, 168–73, 179–80, 222, 358, 425  
 obstacles sanitaires et phytosanitaires 47  
 obstacles tarifaires 6, 403, 425, 445, 582  
 obstacles techniques 47, 49, 161, 175, 287, 289, 384, 614, 629  
 obtentions végétales 161, 170, 172, 385  
 OCDE (Organisation de coopération économique et de développement) 103, 105–6, 114, 153, 158–9, 162–3, 184–6, 204, 295, 297, 309, 311, 376–7, 398, 401, 563–4, 568, 599, 610–12, 627  
 OCM, *see* Organisation du commerce multilatéral  
 Odell, John S. 98, 102, 192, 196, 371, 543, 594  
 OECE (Organisation européenne de coopération économique) 158, 376  
 OEPC, *see* Organe d'examen des politiques commerciales  
 OIC, *see* Organisation internationale du commerce  
 OIE, *see* Organisation mondiale de la santé animale  
 OIT (Organisation internationale du travail) 5, 10, 15, 17, 93, 113, 159–61, 163, 171, 173–4, 176–8, 186, 398–400, 409–10, 425, 563, 570–1, 621, 629, 633  
 oligarchie 88, 535–6, 593  
 Oman 10, 118, 121, 129, 155, 280, 291, 346, 365, 378, 388, 444, 516, 573, 578  
 OMD, *see* Objectifs du Millénaire pour le développement; Organisation mondiale des douanes  
 OMPI, *see* Organisation mondiale de la propriété intellectuelle  
 OMS, *see* Organisation mondiale de la santé  
 ONG (organisations non gouvernementales) 113, 159, 166, 187, 197–8, 205, 252, 374, 396, 415, 596, 598  
 conférences ministérielles et règlement des différends 192–4  
 ONU, *see* Nations Unies  
 ONUDI, *see* Organisation des Nations Unies pour le développement industriel  
 opérations de compensation 289  
 Organe d'appel 192–3, 238–9, 246, 248–54, 267, 269–70, 272–5, 512, 532, 534, 536–7, 571, 573, 605, 607–9, 611–12, 614–16, 618–20, 622, 628–33  
 composition 269–74  
 Organe de règlement des différends 28, 168, 170, 179, 182, 184, 219–20, 223, 302, 538–40, 546, 552, 589, 593, 595, 606, 614, 618, 621–2, 628  
 Organe d'examen des politiques commerciales (OEPC) 170, 204, 283, 285, 292, 297, 301, 303–5, 309, 313, 533, 538, 540, 552, 606, 621  
 Organisation de coopération commerciale 45  
 Organisation de coopération économique et de développement, *see* OCDE  
 Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) 10, 159, 161–2, 170, 172, 174–5, 183  
 Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) 170, 172, 611–12, 633  
 Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *see* UNESCO  
 Organisation du commerce multilatéral (OCM) 60–1  
 Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) 228, 437, 592  
 organisation et institution 532–5  
 Organisation européenne de coopération économique, *see* OECE  
 Organisation internationale de normalisation 161, 170, 172  
 Organisation internationale du commerce (OIC) 10, 25, 40, 43–5, 47–8, 57–8, 65, 69, 81–3, 163, 178, 189, 210, 217–18, 319, 376, 548, 588  
 Organisation internationale du travail, *see* OIT  
 Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) 15, 58, 93, 113, 159, 161, 163, 170–4, 177, 186, 204, 368, 374, 382, 610, 621  
 Organisation mondiale de la santé animale (OIE) 159, 161–2, 170  
 Organisation mondiale de la santé (OMS) 37, 93, 113, 158–63, 170–2, 175, 181–4, 203, 608  
 Organisation mondiale des douanes (OMD) 159, 170, 172  
 Organisation mondiale du tourisme 161, 170  
 Organisation multilatérale du commerce 46, 63, 65, 69, 166  
 organisations intergouvernementales 160, 168, 171, 173, 177, 186, 189, 205, 301  
 organisations internationales 3, 5, 9–13, 55–6, 113, 126, 149, 157–9, 161, 168–9, 171, 176–7, 179, 181–2, 227–8, 541–2, 566–7, 592, 606, 631–2  
 après la Guerre froide 11–15

- création des 9–11  
 nouvelles 35, 47, 64, 166, 210  
 organisations non gouvernementales, *see* ONG  
 organismes publics 198, 336, 375  
 origine, règles d' 48, 83, 161, 284, 289, 367, 385, 494, 504–5, 518, 525, 630  
 Orwell, George 105  
 Oshima, Shotaro 622–3  
 Ossétie du Sud 152  
 Ostry, Sylvia 25, 234  
 OTAN, *see* Organisation du Traité de l'Atlantique Nord  
 O'Toole, Richard 73, 80, 562–3, 570, 623  
 Ottawa, Conférence d' 41, 513  
 Otten, Adrian 203, 370, 623  
 Ouedraogo, Ablassé 623–4, 636  
 Ouganda 98, 109, 112, 118, 123, 234, 280, 291, 304, 382, 388, 394, 412, 432, 574, 579  
 ouverture des marchés 4, 7, 13, 15, 18–19, 21, 24, 34, 37, 40–1, 111, 354, 404, 518, 520, 533, 564, 582  
 justification économique de l' 15–17  
 Ouzbékistan 156
- Pacifique 33–4, 60, 92, 106, 124, 170, 172, 241, 277, 363, 445–6, 511, 514, 520, 588, 590, 612, 616, 621–2, 625  
 Pacifique Sud 501, 622  
 pacte andin 493, 496  
 Pacte de Varsovie 437  
 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 167, 176  
 pactes séparés 321  
 paix 5, 7–9, 11–12, 14, 25, 35, 39, 41–2, 76, 98, 101, 143, 151, 181, 240, 249, 300, 322, 437, 515–16  
 Pakistan 98, 102, 108–9, 112, 114, 118, 123, 271, 277–8, 370, 381–2, 388, 394, 501, 506, 540, 542, 546, 574, 578  
 Palestine 150–1, 222, 322  
 Panama 109, 118, 123, 129, 155, 231–2, 271, 278, 291, 360, 365, 378, 381–2, 389, 426, 435–6, 578, 602  
 Papouasie-Nouvelle-Guinée 38, 91, 109, 111–12, 115, 118, 123, 235, 280, 345, 378, 382, 389, 573, 579  
 Paraguay 109, 111–12, 118, 123, 279, 291, 389, 444, 467, 510, 516, 579, 631  
 Parlement européen 195–6, 205, 232–3, 610, 630  
 parlementaires 159, 195–6, 198, 229, 596  
 partage des responsabilités 24, 591  
 partenaires commerciaux 6, 9, 140, 199, 237, 246, 275, 283, 285, 293, 296, 317, 336, 352, 354, 419, 427, 433, 440, 492–3  
 Partenariat transpacifique (TPP) 325, 499, 524, 586, 588, 593, 602, 623  
 partenariats 90, 162, 167, 200, 325, 421, 491, 623  
 Pascal, Blaise 317  
 passation des marchés 375, 378, 402  
 Patterson, Gardner 512, 575, 635  
 pauvreté 179, 290, 400, 502, 597, 619  
 Pauwelyn, Joost 175, 220, 235  
 Pax britannica et Pax americana 39–45  
 pays à revenu élevé 102, 136, 214  
 pays à revenu intermédiaire 136, 214, 521  
 pays arabes 140, 150–1, 171, 421, 516, 622  
 pays développés 48–9, 100–1, 107–8, 110, 128, 241–2, 260, 264–5, 267–8, 270–1, 327–9, 334–6, 364–6, 398–401, 440–50, 453, 475, 501–4, 536–7, 540–2  
 pays d'origine 18, 271, 344  
 pays en développement 19–21, 98–103, 107–12, 128, 165–7, 183–7, 191–4, 210–12, 241–4, 259–60, 271, 290–3, 326–31, 360–4, 366–7, 422–7, 440–4, 448–51, 470–3, 497–505  
 concurrents 523–4  
 inclusion 415–16  
 pays endettés 55, 629  
 pays exportateurs de pétrole 568  
 accessions 140–3  
 pays industrialisés 34, 48, 114, 128, 133, 165, 167, 173, 186, 192, 223, 244, 369–70, 398, 422, 472, 500–2  
 pays les moins avancés, *see* PMA  
 pays riches 19, 98, 374, 442, 525  
 pays tiers 21, 146, 150, 490, 492–3, 507, 513, 585  
 pays visés par le paragraphe 6 110–11, 124  
 pays voisins 92, 150, 493  
 Pays-Bas 31, 37, 118, 120, 200, 202, 248, 269, 271, 278, 311, 346, 365, 577, 609, 632  
 pêche 64, 112, 115, 124, 170, 411, 417, 425, 432, 462–3, 525, 545, 610  
 produits de la 411, 432, 525  
 perceptions 10, 32, 45, 72, 97, 242, 286, 480, 595  
 Pérez del Castillo, Carlos 487, 550, 624  
 Pérez Motta, Eduardo 226, 235, 372–3, 542–3, 545, 574  
 périodes de transition 135, 138–40, 371  
 Pérou 109, 111–12, 114, 118, 123, 231–2, 271, 276, 278, 291, 346, 365, 381–2, 389, 459, 467, 480, 497, 510, 515  
 personnalités 24, 26, 35, 72, 203, 249, 270, 543,



- 546, 549, 605
- personnel 72, 87, 138, 164, 166–7, 198, 200, 239, 251, 299, 301, 534, 541–2, 544, 546, 563, 565–7, 573
- d'appui 546, 566
- diplomatique 87, 91, 95, 535
- personnes physiques
- mouvement des 342, 353, 356–7, 384
- présence de 18, 342
- perspectives économiques 470, 501, 503–5, 510–11
- Petersmann, Ernst-Ulrich 13, 176, 240, 245
- petites économies vulnérables (PEV) 109–12, 115, 124, 442, 444, 447, 450
- pétrole 21, 125, 140–3, 154, 328, 568
- Pettigrew, Pierre 422, 429, 466
- PEV, *see* petites économies vulnérables
- Philippines 94, 109, 111, 114, 118, 123, 268, 271, 273, 277–8, 281, 356, 365, 378, 381–2, 389, 425–6, 608, 612, 619
- PIB (produit intérieur brut) 20, 30–2, 38, 126, 155–6, 223–5, 469, 573
- pierres d'achoppement 22, 450, 490
- plafond de verre 22, 499
- plaignants 52, 238, 242–4, 247, 253–8, 262, 276, 278–80, 608
- plaintes 51–2, 54, 176, 237–45, 247–9, 253–9, 262–3, 265, 267, 277, 302, 380, 423, 534
- déposées 54, 240–1, 248, 256–9, 370
- diminution du nombre de 255–7
- formelles 142, 258, 267–8, 281
- objet et accords visés 259–62
- qui porte plainte contre qui 257–9
- Plan Marshall 158, 184
- planification 372, 407–8, 415, 587, 615, 622, 631
- manque de 372, 408
- Platon 15, 235
- plurilatéralisme 326, 585
- PMA (pays les moins avancés) 34, 38, 106–7, 124–5, 137–9, 153–4, 198, 200–1, 235, 244, 246, 403, 413, 415, 431, 444, 446–7, 460–1, 502–5, 510–11
- accessions 137–40
- africains 91, 246
- asiatiques 503, 505
- PNTR, *see* relations commerciales normales sur une base permanente
- PNUD, *see* Programme des Nations Unies pour le développement
- PNUE, *see* Programme des Nations Unies pour l'environnement
- politique, haute 25–6, 143, 227, 437, 467, 513, 517
- politique de la concurrence 48, 83, 385, 391, 394, 397, 400–2, 405, 413, 417, 424, 429, 432, 470, 472–3, 522–3, 588–90, 611, 613, 623–4
- politique industrielle 19–20, 609, 611
- politique publique 12, 17, 31, 419, 589, 597, 622, 628, 634
- politiques commerciales 26–8, 55–7, 61–2, 87–90, 102, 157–8, 190–1, 198–200, 232–3, 283–7, 291–5, 297–9, 301–7, 309–11, 517–18, 533–4, 588, 593–7, 611–14, 625–9
- Pologne 76, 118, 120, 128, 144–5, 271–2, 276, 278, 345, 355, 365, 378, 382, 389, 577
- Portail intégré d'information commerciale 565, 598
- Portman, Rob 480, 624
- Portugal 16, 118, 121, 128, 269, 271, 278, 365, 541, 577, 611
- pouvoir, et politique 24–6
- pouvoir de négociation accélérée 44, 72, 74, 231, 352, 406, 416, 419, 421
- pouvoirs 28, 174, 204, 214–15, 230–1, 233, 294, 300, 352, 547, 563, 589
- pouvoirs d'exécution 28, 159, 174, 204
- précaution, principe de 69, 424
- préférences 21–2, 34, 43, 99, 107, 165, 173, 315, 320, 325–6, 371, 375, 379, 403–4, 433, 461, 469, 477, 479, 553; *see also* SGP; SGPC
- en faveur des pays en développement 499–502
- érosion des 524–5
- et discrimination 489–528
- généralisées 527, 614, 631
- spéciales 501, 585
- Première Guerre mondiale 8–9, 26–7, 41, 43
- premiers résultats 55, 77, 249, 365, 464, 503, 599
- présence commerciale 138, 342–3, 355, 358, 362, 400
- présence de personnes physiques 18, 342
- présentation de communications à l'OMC 194–5
- préservation des végétaux 247
- présidences 94, 114, 469, 534–47, 574, 606–7, 614, 618, 628, 631
- fonctions et styles des présidents 542–5
- présidents du Conseil général et de la Conférence ministérielle 545–7
- qui préside et qui choisit les présidents 537–42
- presse 17, 57, 59, 72, 78, 137, 157, 159, 194, 196–7, 204, 300, 303, 350, 455, 486–7, 564, 598
- pression des pairs 46, 226, 294, 310, 557
- principe de précaution 69, 424
- principe NPF (nation la plus favorisée) 41–2, 44, 246, 504



- prise de décisions par consensus ou par vote 217–28  
dispositions du GATT 217–19  
à l'OMC 219–21  
pression des pairs et expulsion 226–8  
propositions en faveur du vote 222–6  
privatisation 19, 618  
privilèges et immunités 61, 164, 548, 570  
prix 13, 18, 21, 41, 45, 140, 142–3, 161, 165, 336,  
339–41, 345, 368–9, 447, 450–1, 475, 478,  
492, 516, 518  
procédure accélérée 59, 229–32, 323, 420, 433  
révision 231–2  
procédure juridictionnelle 238–46  
Processus Jara 252–3, 385, 560  
produit intérieur brut, *see* PIB  
produits agricoles 230, 411, 417, 478  
produits chimiques 330–1, 370, 406, 444  
produits de base 19–20, 55, 83, 161, 166, 170,  
340, 560, 609, 611, 617, 621–2, 624, 626,  
631–3  
produits de la pêche 411, 432, 525  
produits fabriqués dans les prisons 511  
produits forestiers 406, 411, 432, 444  
produits industriels 111, 332, 413, 484, 630  
produits non agricoles 54, 110–11, 135, 259–60,  
329, 334–5, 337, 347, 392, 413, 417, 438–40,  
466, 476, 484–5  
produits pharmaceutiques 182–3, 226, 330, 353,  
368, 370–1, 373, 381, 407  
produits sensibles 447–9, 475  
produits spéciaux 109–10, 124, 448–9, 475  
produits tropicaux 99, 109, 124, 448, 479  
Programme des Nations Unies pour le  
développement (PNUD) 161–2, 167, 170, 172, 200,  
602, 607, 612, 616, 623  
Programme des Nations Unies pour l'environnement  
(PNUE) 159, 170, 172, 411, 622  
programme incorporé 320, 350–4, 356, 361, 379,  
384–5, 393, 402, 456, 463  
programme pour le développement, établissement  
415–22  
programme SGP 501  
programmes préférentiels 500, 507, 510, 524–5, 585  
progressivité 440, 448  
projet Dunkel 46, 66–8, 74, 474, 556  
Projet Lamy 474–5, 478, 556  
propriété intellectuelle 9, 44–5, 47–8, 53–4, 63–4,  
69, 83, 163, 172–4, 183–4, 196, 203–4, 319,  
368, 454, 522–4, 538–9, 582–3, 612–14, 623  
protectionnisme 7, 21, 42, 46, 60, 177, 293–4,  
307–8, 399, 468, 518, 595  
protectionnistes 6, 13, 17–18, 20, 24, 37, 40, 177,  
196, 230, 264, 293–5, 308, 399–400, 468,  
499, 588, 595  
Protocole de Brasilia 607  
Protocole de Carthagène sur la biosécurité 411  
Protocole de Marrakech 77  
Protocole de Montréal 170, 172  
Protocole pour éliminer le commerce illicite des  
produits du tabac 183  
protocoles d'accession 127, 130–1  
provenance 64, 262, 268, 338, 342, 420, 426,  
485, 490, 492, 502, 505–7  
prudence 29, 203, 325, 337, 401, 403, 409, 512  
Puerto Vallarta 59  
Punta del Este  
Conférence ministérielle de 47, 57, 583  
Déclaration ministérielle de 49–50, 55, 66, 77  
Qatar 118, 123, 141, 151, 280, 291, 346, 389, 397,  
414, 445, 573, 578, 616  
Quadrilatérale 29–30, 46, 49, 51, 58–9, 78, 87, 96,  
102–6, 110, 133–4, 214, 257, 267–8, 328,  
363, 499, 535, 605  
questions connexes 81, 260–1, 285, 292, 393,  
476, 598  
questions institutionnelles 46, 70, 74, 611, 618  
questions juridiques 5, 35–6, 73, 176, 296, 506, 619  
Ramírez Hernández, Ricardo 624  
Rana, Kiphorir Aly Azad 624–5, 636  
Rappard, William Emmanuel 26, 154, 176, 190,  
197, 213, 235, 570  
rapport avec les autres organisations et la société  
civile 157–206  
Rapport Sutherland 171, 216, 225–6, 324–5  
Rata, Patrick 562, 625  
Ravier, Paul-Henri 203, 625, 636  
récession, Grande 307, 483  
réchauffement climatique 468  
réciprocité 6, 52–3, 63–4, 166, 169, 210–11,  
243–4, 324, 327, 331, 355, 382, 441–2, 501, 585  
récolte précoce 320, 324, 326, 473  
reconnaissance diplomatique 147, 516  
reconstruction 160, 170, 217, 633  
recouvrement 142–3, 261  
rédacteurs 179, 189, 217–18, 272, 392, 562, 606–  
8, 616  
redressement économique 501, 510–11

- réductions 21, 44, 110, 158, 333, 337, 444, 449, 477, 480, 484
- étagées 447–8, 453
  - linéaires 331–4, 336, 441–2
  - progressives substantielles 351, 385, 406
  - substantielles 392, 412, 418, 423, 446
- réformes 11, 62–4, 96, 244, 248–9, 253–4, 264–5, 304, 306, 341, 351, 354, 359, 367, 377, 423, 427, 465–6, 582, 587
- de fond 62–3
  - institutionnelles 6, 47, 63, 65, 596–8
    - et de fond 62–3
    - proposées 45, 254, 305, 597
- régimes de change 81
- régionalisme 493, 513, 585
- régions 30, 33, 39, 92, 97, 239, 241, 407, 497, 499, 501, 505, 514–16, 520, 546, 550, 559–60, 562, 593, 599
- règle de droit 35, 65, 204
- règlement des différends 47–8, 50–4, 57–61, 63–5, 74, 77–8, 159, 161, 170–1, 174–7, 192, 219–20, 237–81, 283–4, 302, 538–40, 605–6, 611–12, 620–2, 628–30
- ajustement du fonctionnement du Mémorandum d'accord 252–4
  - choix entre voie juridictionnelle et négociation 243–6
  - composition des groupes spéciaux de règlement des différends et de l'Organe d'appel 269–74
  - culture politique et opposition entre procédure juridictionnelle et conciliation 239–42
  - diminution du nombre de plaintes 255–7
  - droits antidumping et droits compensateurs 264–7
  - fonctionnement du Mémorandum d'accord 246–54
  - intérêts économiques et capacité 242–3
  - mesures correctives commerciales 262–4
  - objet des plaintes et accords visés 259–62
  - Organe d'appel 192–3, 238–9, 246, 248–54, 267, 269–70, 272–5, 512, 532, 534, 536–7, 571, 573, 605, 607–9, 611–12, 614–16, 618–20, 622, 628–33
  - principes fondamentaux 246–8
  - procédure juridictionnelle, conciliation et négociation 238–46
  - qui porte plainte contre qui 257–9
  - recours au Mémorandum d'accord 254–69
  - réformes du Cycle d'Uruguay 248–9
  - sauvegardes 267–9
  - réglementation intérieure 29, 81, 168–9, 352–3, 460
  - règlements techniques 175, 261
  - règles 209–36, 238, 245
  - de prise de décisions à l'OMC 210–28
  - d'origine 48, 83, 161, 284, 289, 367, 385, 494, 504–5, 518, 525, 630
  - et Parlement européen 232–3
  - exercice et dérogation à l'exercice de la souveraineté 210–11
  - multilatérales 77, 378, 401, 403, 523
  - pouvoir de négociation des États-Unis 228–33
  - prise de décisions par consensus ou par vote 217–28
    - dans la pratique 221–2
    - à l'OMC 219–21
    - pression des pairs et expulsion 226–8
    - propositions en faveur du vote 222–6
  - propositions relatives à un conseil exécutif 215–17
  - salon vert et détracteurs 212–15
  - relations avec le gouvernement hôte 570–2
  - relations avec les autres institutions 159–73
  - OMC, CNUCED et autres institutions du système des Nations Unies 165–8
  - problème de la cohérence 159–63
  - statut d'observateur 168–73
  - système commercial multilatéral, et les Nations Unies 163–73
- relations bilatérales 110, 498, 611, 625
- relations commerciales normales sur une base permanente (PNTR) 145–6, 154
- relations internationales 6, 10, 12, 22, 223, 548, 606, 611, 614, 618, 620–1, 625
- remplacement des importations 19, 147, 449
- renégociation 188, 231–2, 245
- renforcement des capacités 19, 34, 162, 167, 180, 198–200, 374, 379, 403, 415, 424, 431, 461, 464, 557, 629
- renseignements 76, 82, 89, 113, 190, 192–4, 197, 203, 252–4, 267, 270, 272, 283–5, 287–8, 296, 299–302, 411, 416, 509–10, 598–9; *see also* information disponibles 498, 510 fournis 298–9, 573, 605
- répartition de la richesse 5, 17
- replis stratégiques 420, 423, 428
- représailles 7, 237, 257, 294
- Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR) 52–3, 151, 243, 363, 371, 397, 407, 419, 480, 550, 607, 614–17, 624, 628, 630, 634
- République arabe syrienne 119, 151–2, 156

- République bolivarienne 109, 119, 123, 140–1, 215, 234, 268, 271, 278, 291, 345, 381, 389, 444, 457, 526, 578, 624–6
- République centrafricaine 112, 118, 121, 235, 280, 573, 579
- République de Corée 106, 108–9, 112, 114–16, 231–3, 339–40, 346, 348, 360, 363, 365, 377–8, 381–2, 413, 423–5, 484–5, 522, 526–7, 617, 621–2
- République démocratique du Congo 112, 118, 121, 280, 573, 579
- République démocratique populaire lao 106, 129, 133, 139, 155, 389
- République dominicaine 98, 109, 111–12, 115, 118, 121, 123, 234, 268, 278, 291, 365, 382, 389, 394, 412, 432, 574, 578, 613
- République du Liban 151
- République kirghize 109, 112, 118, 123, 129, 132, 145, 155, 280, 346, 365, 378, 382, 389, 485, 503, 573, 579
- République libanaise 156, 514
- République populaire de Chine, *see* RPC
- République populaire démocratique de Corée 91, 526, 625
- République slovaque 118, 121, 128, 279, 345, 355, 378, 389, 578
- République tchèque 31, 118, 121, 128, 268, 271–2, 279, 345, 355, 365, 378, 382, 389, 394, 508, 540, 577
- responsables politiques 6, 20, 22, 32, 101, 154, 157, 182, 239, 243, 283–4, 293, 310, 320, 340, 366, 494, 499, 596
- américains 13, 76, 519
- ressources 36, 55, 93, 179, 235, 256, 305, 308, 415, 532–3, 557, 565, 597, 613, 617
- financières 218, 253
- humaines 38, 403, 533, 562, 575, 622
- naturelles 247, 565
- restrictions quantitatives 81, 261, 289, 338, 599, 605
- rétorsion, mesures de 53–4, 77, 178, 237, 243, 246, 248–9, 361, 600
- retrait progressif
- des contingents 351, 402
- des subventions à l'exportation 392, 418, 423, 446
- retraite 555, 567, 605, 620, 631
- réunion ministérielle de Bruxelles 59–60, 62
- réunions
- informelles 161, 308–9, 368, 488, 575
- ministérielles 55–6, 59, 77, 212, 216, 437–8, 465, 622
- revenus 13, 34, 41, 91, 136, 142, 214, 234, 244, 290, 306, 359, 494, 561
- révision 57, 210, 231, 366, 375, 443, 486, 509
- Ricardo, David 5, 15–17, 37, 40, 600
- richesse 5, 8, 15, 17, 19, 27, 527, 537
- Ricupero, Rubens 113, 303, 468, 487, 550, 625
- risque 37, 64, 69, 100, 147, 175, 180, 182, 245, 261, 269, 284, 293, 307, 309, 400, 408, 517–18, 525, 551–2
- Rockwell, Keith 157, 197, 205, 625
- Rodriguez Mendoza, Miguel 414, 433, 561, 575, 625–6, 636
- Roessler, Frieder 626
- Rogerson, Evan 562, 626
- Rohee, Clement 466
- Roosevelt, Franklin D. 40, 43
- Rosseli, Elbio 562
- Rossier, William 561, 626–7
- Roumanie 106, 118, 121, 144–5, 279, 365, 378, 382, 389, 578
- Royaume-Uni 41, 43–4, 105–6, 140–1, 218, 234, 269–71, 318–19, 375–6, 513, 536, 538, 540, 566–7, 605–7, 609, 614, 619–21, 623, 635–6
- RPC (République populaire de Chine) 147–8, 149–50, 614, 627
- Ruggiero, Renato 58, 78, 358, 403, 534, 546, 548–9, 551, 560–2, 626–7, 635
- Rugwabiza, Valentine Sendanyoye 199, 206, 560, 565, 627, 636
- Russie, Fédération de 30–3, 69, 105–6, 114, 126–7, 129, 132–3, 141, 143, 145–6, 152, 155, 225, 234, 365, 389, 438, 496, 538
- Rwanda 112, 118, 121, 280, 304, 382, 561, 573, 579, 606, 627, 636
- Saborio, Ronald 114, 541, 543–4, 574, 627–8
- Sacerdoti, Giorgio 628
- Sainte-Lucie 35, 91, 109, 111–12, 115, 118, 123, 235, 252, 279, 290, 389, 535, 579
- Saint-Kitts-et-Nevis 91, 109, 111–12, 118, 123, 235, 279, 346, 378, 389, 573, 579
- Saint-Marin 91
- Saint-Siège 91
- Saint-Vincent-et-les Grenadines 91, 109, 112, 115, 118, 123, 235, 280, 291, 346, 389, 573, 579
- salaires 399, 504–5
- Salinas de Gortari, Carlos 549–51
- salon vert 87, 96, 98, 113, 234, 428, 466, 471, 474, 476, 479, 547, 558, 593
- et ses détracteurs 212–15

- Samoa 10, 91, 106, 118, 123, 129, 132–3, 139, 155, 280, 346, 389, 573
- San Francisco, Conférence de 40, 217
- sanctions 54, 143, 174, 177, 237, 283, 380, 409, 531, 569
- santé publique 163, 181–4, 192, 196–7, 204, 226, 351, 368–75, 425, 428, 433, 523, 542, 545, 589
- Sao Tomé-et-Principe 154, 156
- sauvegarde spéciale, mécanisme de 110, 268–9, 276, 447, 449–50, 477, 480
- sauvegardes 48, 50, 82, 146, 148, 262–3, 265, 267–9, 289, 293, 350, 352–3, 359, 385, 447, 449–50, 460, 476–9, 599, 605
- Cycle de Doha 447–50
- règlement des différends 267–9
- Say, Jean-Baptiste 237
- scepticisme 45, 63, 94, 166, 404, 416
- Schell, Paul 409
- Schwab, Susan 477, 479–82, 488, 524, 628
- Seade, Jesús 73, 80, 561, 628–9, 635
- Seattle, Conférence ministérielle de, *see* Conférence ministérielle de Seattle
- Seconde Guerre mondiale 8, 10, 25, 40, 43, 105, 176, 318, 514–15, 526, 617, 633
- Secrétaire général de l'ONU 160–1, 163–4, 606, 633
- Secrétariat 111–14, 160–5, 188–90, 197, 199–200, 203–5, 250–1, 269–71, 283–5, 287–90, 292–3, 295–309, 311–12, 531–4, 544–6, 562–7, 571–3, 597–9, 622–3, 631–3
- personnel par nationalité et genre 567
- Secrétariat du Pacifique 92
- sécurité
- alimentaire 161–2, 168, 191, 412, 418, 423, 432, 449, 478, 560
- exceptions concernant la 81
- nationale 142, 361, 404, 507
- SELA, *see* Système économique latino-américain
- Sénégal 109, 112, 119, 123, 279, 346, 381–2, 389, 579, 603
- Serbie 144, 156, 227, 235, 511
- Servan-Schreiber, Jean-Jacques 24
- Service administratif indien 608, 612, 615, 620
- services 17–19, 47–9, 130–1, 136–9, 243–4, 259–61, 341–4, 350–62, 377, 381–2, 384, 386–9, 438–41, 486, 521–4, 526–8, 537–40, 585–8, 612–16, 619–23
- audiovisuels 48, 74, 82, 134, 137, 181, 457, 460
- bancaires 387–9, 612
- comptables 457, 460
- consulaires 610
- Cycle de Doha 455–61
- d'architecture 457, 460
- d'assurance 134, 381, 387–9
- environnementaux 425, 445, 457–8, 460
- financiers 134, 320, 352–6, 360, 384, 387–9, 398, 456–60, 620, 629
- juridiques 344, 457, 459–60
- maritimes 360–2
- portuaires 361–2
- postaux 13, 137, 457–8, 460
- sociaux 13, 137, 455
- seuils 67, 185, 219, 222, 377, 441, 478
- Seychelles 156
- SGEDE (soutien interne global ayant des effets de distorsion des échanges) 453, 475, 477
- SGP (Système généralisé de préférences) 21, 144, 165, 289, 490, 500–1, 503, 510–12
- SGPC (Système global de préférences commerciales) 502, 526
- SH (Système harmonisé) 136, 344
- Shark, Dave 563, 576
- sidérurgie 147, 230, 293
- siège de l'OMC 26, 546, 560, 566, 570–2
- Sierra Leone 38, 91, 112, 119, 121, 235, 280, 389, 573, 579
- Singapour 31, 33, 94, 97–8, 114–15, 119, 121, 290–1, 363–5, 378–9, 382, 384–5, 459, 461, 465–6, 470–3, 521, 523, 602–3, 617
- Conférence ministérielle de, *see* Conférence ministérielle de Singapour
- Déclaration ministérielle de 378
- Singh, Harsha Vardhana 481, 575, 629, 636
- Slovaquie 31, 365, 508
- Slovénie 119, 121, 271–2, 345, 355, 365, 378, 382, 389, 578
- Smith, Adam 5–6, 8, 15, 17, 19, 40, 237, 275, 327, 361, 489, 600
- société civile 36, 85, 187, 189–93, 195–7, 199, 201, 203, 205, 412, 557, 589, 596
- rapport avec la 157–206
- Société des Nations 5, 9, 40, 42, 45, 76, 152, 176, 213, 227, 235, 514, 570
- solidarité 97, 100, 107, 437, 514
- solutions de repli 455, 477, 589
- Somalie 91
- Soudan 154, 156, 526
- Soudan du Sud 91
- Sous-Comité des PMA 139
- soutien interne 138, 337, 339–41, 345, 348, 351, 392, 412, 418, 423, 446, 474, 476–7

- Cycle de Doha 451–3  
 global ayant des effets de distorsion des échanges, *see* SGEDE  
 souveraineté 3, 5, 7, 9–10, 13, 23, 25, 37, 64, 75, 148, 209–11, 234, 306, 321, 563, 590–1  
 attachement à la 10, 37  
 exercice et dérogation à l'exercice de la 210–11  
 politique 23  
 spécialistes 6, 71, 89, 217, 223, 336, 338, 345, 408, 493, 513, 518, 523, 616, 619, 628  
 Sri Lanka 98, 109, 111–12, 119, 123, 234, 277, 279, 291, 389, 394, 412, 432, 444, 506, 526, 573–4, 578  
 stabilité 63, 294, 354, 515  
 hégémonique 12, 23, 37, 591  
 Stamper, Norm 408–9  
 statistiques 82, 113, 163, 184, 254–5, 265, 344, 494, 535, 559, 564, 566, 568, 598–9  
 statu quo 308, 313, 354, 356, 364, 369, 374, 394, 467, 584  
 statut d'observateur 147, 152, 162, 168–73, 179–80, 222, 358, 425  
 de la Ligue arabe 171–3  
 STDF (Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce) 162, 183, 532  
 Steger, Debra 49, 59–60, 70, 78–9, 204, 217, 220, 250, 563, 629  
 Stephenson, Don 443, 474  
 Stoler, Andrew 50, 64, 68, 326, 361, 414, 575, 630, 636  
 structure des accords 321–6  
 structure institutionnelle 52, 57–8, 532, 573, 582, 597  
 subventions 48–50, 76–7, 109–10, 124, 142, 261–2, 288–90, 294, 318, 337–41, 366–7, 411–12, 417–18, 423, 427–8, 451–4, 462–3, 467, 469, 476–8  
 agricoles 186, 469, 521, 550, 584  
 Code des 49, 76–7  
 à la production agricole 318, 327, 337–41, 522, 585  
 à l'exportation 49, 138, 289, 309, 337, 367, 392, 411–12, 418, 420, 423, 439, 446, 467, 473, 587  
 Cycle de Doha 451  
 retrait progressif des 392, 418, 423, 446  
 prohibées 261, 338  
 successions 116–19, 128–9, 140, 153, 403, 569  
 succursales 342, 355  
 contrôlées 361  
 Suède 114, 119, 121, 202, 269, 271, 278, 300, 303, 365, 378, 389, 400, 538, 540, 577, 613, 627  
 Suisse 106, 108, 110, 112, 114–15, 128–9, 152–3, 201–2, 271, 346–8, 381–2, 394–5, 540–1, 548, 566–7, 570, 576–7, 619, 626–7, 635  
 suivi 27–8, 128–9, 149–50, 163, 165, 257, 283–5, 287, 289, 291–3, 295, 297–9, 301, 303, 305, 313, 399, 446, 453, 498–9  
 programme adopté pendant la crise financière 307–10  
 Supachai Panitchpakdi 166, 203, 240, 275, 379, 383, 404, 465–6, 469, 487, 548, 551–2, 556, 557, 575–6, 630, 636  
 supermajorités 220, 227, 235  
 Suriname 91, 109, 111–12, 119, 123, 235, 280, 378, 389, 459, 573, 579  
 surveillance 46, 55, 152, 185, 286–7, 292–4, 296–8, 302, 311–12, 453, 464, 507, 557, 595, 620  
 Sutherland  
 Commission 225, 596, 618  
 Peter 34, 38, 46, 70–5, 79–80, 89, 197, 214, 534, 548–51, 555–6, 557–62, 564, 575, 584, 616, 623, 628, 630, 635  
 Rapport 171, 216, 225–6, 324–5  
 Swaziland 112, 119, 121, 279, 291, 444, 506, 573, 579, 623  
 sylviculture 331  
 syndicats 18, 177, 404, 425, 596, 622  
 système commercial multilatéral 3–5, 9, 11–13, 21–3, 29–31, 33–7, 39, 45, 55–7, 59–61, 63, 77–9, 81, 140, 167–8, 273–4, 531–3, 591–3, 596–7, 600–1  
 création du 39–83  
 et les Nations Unies 163–73  
 théorie et pratique du 3–38  
 Système économique latino-américain (SELA) 170, 172, 616, 624, 626  
 Système généralisé de préférences, *see* SGP  
 Système global de préférences commerciales, *see* SGPC  
 Système harmonisé, *see* SH  
 Szepesi, András 97, 553–4, 570  
 tabac 158, 182–3  
 Tadjikistan 129, 145, 154, 156  
 Taipei chinois 94, 96, 109, 112, 114–15, 143, 146–8, 149–50, 154–5, 276, 279, 360, 363, 365, 378, 381–2, 503, 506, 516, 574  
 Taïwan, *see* Taipei chinois  
 Taniguchi, Yasuhei 630–1  
 Tanzanie 98, 102, 109, 112, 119, 123, 154, 234, 279, 291, 304, 405, 431, 526, 546, 573–4, 579, 621

- tarif extérieur commun (TEC) 14, 44, 490–1, 507, 513, 527, 585
- tarifs
- agricoles 334, 450, 478
  - douaniers 4, 40, 44, 49, 130, 135, 157, 161, 265, 311, 328, 334, 338, 344, 444, 490
- taxes à l'exportation 289
- Tchad 109, 112, 119, 121, 280, 346, 453, 573, 579
- Tchécoslovaquie 114, 119, 128, 144, 218, 527
- TEC, *see* tarif extérieur commun
- télécommunications 9, 72, 93, 159, 170, 204, 320, 352–3, 356–60, 362, 384, 387–9, 398, 456–8, 460, 610, 612, 621, 629
- de base 320, 357–9, 384
- tensions pérennes au sein de l'OMC 532–7
- territoires douaniers 130, 148, 149, 165, 196, 382, 450, 491
- terrorisme 102, 397, 419, 421, 433, 437, 467, 515–16
- textiles 63, 147, 161, 170, 212, 230, 319, 338, 351, 362, 366, 396, 402–3, 406, 442–4, 470, 473, 494, 504–5, 614–15
- Thaïlande 94, 109, 112, 114–15, 119, 121, 271, 355–6, 364–5, 381–2, 389, 394, 426, 459, 465, 467, 574, 577, 630, 636
- théorie et pratique du système commercial multilatéral 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15, 17, 19, 21, 23, 25, 27, 29, 31, 33, 35, 37
- Thompson-Flôres, M. 631, 636
- thon 64, 426
- Thucydide 5–6
- tierces parties 42, 239, 254, 257–8, 269, 278–80, 494, 507–8, 513
- tiers monde 131, 407
- Togo 91, 112, 119, 121, 200, 235, 280, 304, 346, 382, 573, 579
- Tokyo, Conférence ministérielle de 605
- Tokyo Round 49–52, 128, 130, 211, 215, 286, 288, 293, 319, 321–2, 330, 332, 377–8, 560, 605, 611, 614–15, 619–20, 630, 632
- Tonga 106, 112, 115, 119, 123, 129, 155, 235, 280, 313, 346, 389, 485, 573, 579
- tortues 157, 405, 408
- tourisme 69, 158, 161, 170, 199, 423, 456–8, 460
- Tout sauf les armes (TSA) 413, 503–5
- TPP, *see* Partenariat transpacifique
- traduction 125, 187, 209, 253
- Traité Cobden-Chevalier (1860) 6, 40–1
- Traité de Versailles 8, 40, 42, 63, 75, 229
- Traité de Westphalie 5, 7–8, 581
- Traité Eden-Rayneval (1786) 41
- traitement discriminatoire 43, 512
- traitement FDSC (en franchise de droits et sans contingent) 473, 502–4
- traitement national 44, 47, 81, 139, 174, 246, 259, 261, 275, 342, 355, 373, 375–6
- traitement NPF (nation la plus favorisée) 9, 41–2, 44, 47, 144–6, 154, 211, 259, 261, 358, 373, 375, 490, 506, 514
- universel 145, 501
- traitement préférentiel 135, 144, 420, 426, 461, 490, 500–1, 504–5, 510–11
- dérogations et remise en cause 510–12
- traitement spécial et différencié (TSD) 20, 82, 135, 140, 166, 367, 406, 418, 423, 426–7, 460, 463–4, 473, 499–500, 523, 555, 622
- Trân Van-Thinh, Paul 148, 312, 555, 631
- transformation du système commercial 45
- transition 24, 32, 135, 138, 140, 163–4, 364–5, 371, 485, 495, 552, 554, 560, 562, 565, 570, 575, 602, 611, 619
- périodes de 135, 138–40, 371
- transmissions électroniques 364–5, 406
- transparence 82, 187–92, 195, 283, 285–6, 296, 300, 306, 375, 377–9, 402, 406, 470, 473, 507, 509, 526–7, 539, 544, 628–9
- Mécanisme pour la 507, 509–10, 526–7
- transport 13, 37, 137, 179, 253, 362, 382, 431, 457–8, 610
- aérien 72, 355, 460
  - maritime 353, 360–2, 381, 384, 387–9, 457, 460, 612
- travail forcé 398, 511
- travailleurs 13, 15, 18, 27, 44, 48, 157, 173, 176–7, 398, 589–90, 622
- travaux préparatoires 189, 405–6, 416–19, 626
- trésors nationaux 247
- Trinité-et-Tobago 109, 111–12, 119, 123, 235, 279, 389, 463, 509, 526, 578
- Truman, Harry 43–5, 66, 229
- TSA, *see* Tout sauf les armes
- TSD, *see* traitement spécial et différencié
- tuberculose 370, 373
- Tunisie 10, 106, 112, 119, 123, 150, 280, 290, 345–6, 389, 506, 522, 526, 578
- Turkménistan 91
- Turquie 30, 33, 106, 109, 112, 115, 119, 123, 143, 146, 152–3, 268, 364–5, 381, 389, 497, 501, 506, 508, 511
- Tuvalu 91

- UE, *see* Union européenne  
 UIP, *see* Union interparlementaire  
 UIT, *see* Union internationale des télécommunications  
 Ukraine 119, 121, 129, 133, 145, 155, 255, 268, 279, 291, 345, 365, 378, 389, 485, 573, 577  
 UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) 10, 15, 44, 158–9, 161, 172, 180–1, 203–4  
 Union douanière de l'Afrique australe 444  
 Union européenne (UE) 29–31, 94–6, 104–8, 110–12, 202, 224–6, 232–3, 255–62, 267–9, 271–2, 276–9, 345–8, 363–4, 381–2, 496–9, 511–12, 514–15, 522–4, 568, 592–3  
 Union internationale des télécommunications (UIT) 9, 93, 159, 161, 170, 204  
 Union interparlementaire (UIP) 195–6, 595  
 Union soviétique 20–1, 27, 42, 76, 125, 145, 151–2, 227, 234, 241–2, 277, 437, 617  
 Union télégraphique internationale 5, 9, 204  
 unions douanières 23, 82, 119, 286, 444, 489–92, 495–7, 507–8, 513–14, 516, 526, 555, 585  
 Unterhalter, David 631–2  
 urgence, extrême 373  
 Uruguay 66, 114, 119, 121, 166, 216, 271, 273, 278, 291, 346, 389, 444, 459, 462, 540, 542, 544, 546, 550  
   Cycle d, *see* Cycle d'Uruguay  
 USTR, *see* Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales  
 utilisateurs 143, 206, 234, 264, 366, 510, 598–9
- vaches sacrées 420, 427  
 Valles Galmés, Guillermo 462, 486, 545, 574, 632  
 Van den Bossche, Peter 190, 193–4, 632  
 Vanuatu 129, 132–3, 139, 155, 389, 573  
 Venezuela 109, 111, 119, 123, 140–1, 215, 234, 268, 271, 278, 291, 345, 381, 389, 444, 457, 526, 561, 624–6, 636  
 Versailles, Traité de 8, 40, 42, 63, 75, 229  
 versements directs 339, 452  
 vêtements 170, 319, 338, 351, 362, 392, 402–3, 442–4, 494, 504–6, 510, 525, 583, 614–15  
 veto 52, 217, 220–1, 226  
 Vienne, Congrès de 5  
 Viet Nam 31, 69, 119, 121, 126–7, 129, 145, 155, 255, 279, 291, 345, 365, 389, 485, 506, 526, 541, 578, 631  
 VIH/SIDA 369–71, 373  
 Viner, Jacob 489  
 voitures 301, 336, 397, 408
- volonté politique 41, 186, 297, 524  
 vote pondéré 218, 221–4, 235, 554
- Warwick, Commission 222, 324  
 Weekes, John 79, 245, 558, 575, 632–3  
 Westphalie, Traité de 5, 7–8, 581  
 Wilson, Woodrow 42, 66, 76  
 Wolter, Frank 301, 418, 633  
 World Trade Center, attentat contre le 419–22  
 Wyndham-White, Eric 548, 554–5, 574, 633, 635
- Yémen 151, 156  
 Yeo, George 412, 422, 602  
 Yerxa, Rufus 65, 79, 148, 234, 560, 575, 633, 636
- Zaire 114, 623  
 Zambie 109, 112, 119, 123, 271, 280, 291, 382, 424, 458, 484, 486, 579  
 Zénon d'Élée 440, 484  
 Zhang, Yuejiao 633–4  
 Zimbabwe 98, 109, 111–12, 119, 123, 234, 280, 291, 389, 412, 431–2, 526, 574, 579  
 Zoellick, Robert 90, 371–2, 419, 420–1, 423–5, 427, 433, 468, 470–2, 480, 517, 520, 593, 634  
 Zutshi, B.K. 34











L'« *Histoire et l'avenir de l'Organisation mondiale du commerce* » s'appuie sur un grand nombre de sources humaines, documentaires et statistiques pour faire un examen approfondi des questions économiques, politiques et juridiques qui entourent la création de l'OMC en 1995 et son évolution ultérieure. Ce livre décrit les fondements intellectuels du système commercial, la composition de l'OMC, le développement de la communauté du commerce à Genève, les négociations commerciales et la formation de coalitions parmi les Membres, ainsi que les relations de l'OMC avec les autres organisations internationales et la société civile. Il traite aussi des règles régissant le règlement des différends, du lancement et de l'évolution du Cycle de Doha, de la multiplication des accords commerciaux régionaux, de la direction de l'OMC et de la gestion de l'institution. Il passe en revue les réalisations de l'OMC et les défis qui se posent à l'Organisation et il identifie les principales questions auxquelles ses Membres devront répondre dans l'avenir.

Craig VanGrasstek est l'éditeur du *Washington Trade Report* et est consultant sur les questions commerciales. Il est titulaire d'un doctorat en sciences politiques de Princeton University et il enseigne l'économie politique à la Harvard Kennedy School ; il enseigne aussi les relations internationales à la School of International Service de l'American University et la littérature à la School of Foreign Service de Georgetown University et dans son département des langues et cultures d'Asie de l'Est.

ISBN: 978-92-870-4055-8



9 789287 040558