

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 GATT¹, 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^e 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 ^{er} 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.² 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^e 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^e 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.³ 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.⁴

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 expulsée⁵ 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).⁶

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 rejet⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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,¹⁰ 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.¹¹ 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'Uruguay¹² 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.¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵ 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,¹⁶ ainsi que certains accords conclus lors du cycle précédent (le Tokyo Round).¹⁷

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 »).¹⁸ 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 » ». ¹⁹ 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.²⁰

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 ». ²¹ 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

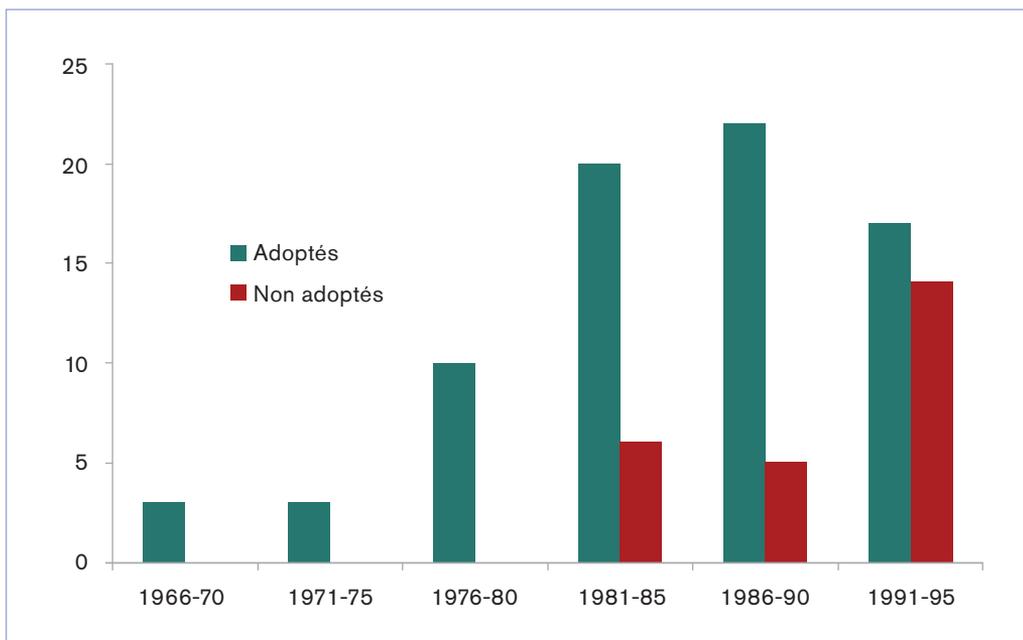
Des règles plus nombreuses exigent plus de moyens pour les faire respecter et, à cet égard également, le Cycle d'Uruguay a produit une innovation importante, avec le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, qui allait bien au-delà des règles assez lâches du GATT, ce qui a rendu le système beaucoup 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'aurait 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 ».

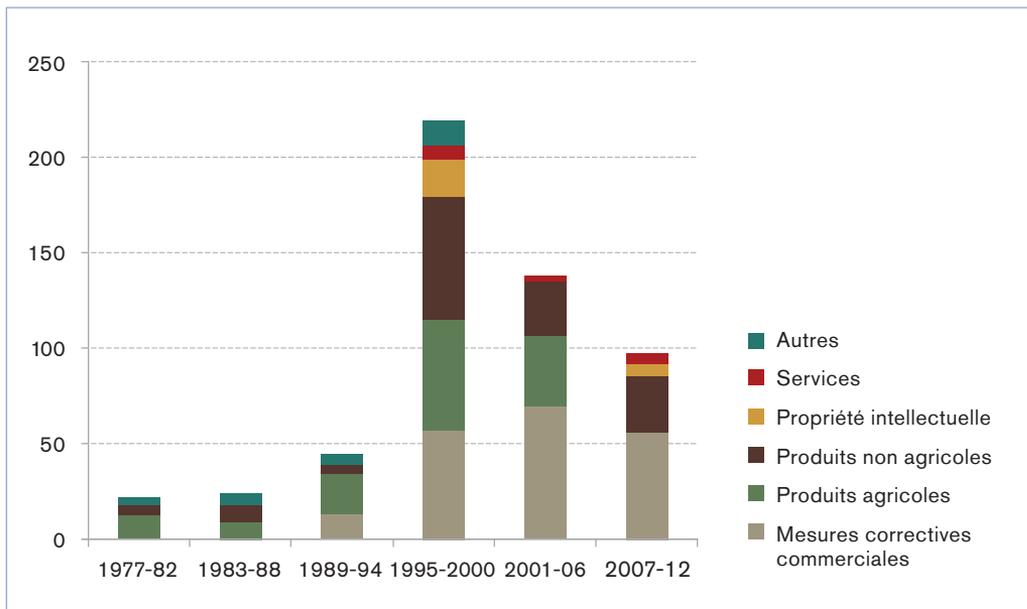
mesures de rétorsion à l'encontre des pays qui violaient les droits des États-Unis. Les droits en question étaient des droits auto-proclamés, qui existaient seulement dans la législation des États-Unis mais pas dans les accords conclus jusqu'alors dans le cadre du GATT, notamment dans les domaines des 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.²²

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.²³

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.

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 1988.²⁴ 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.²⁵ 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,²⁶ 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.²⁷ 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.²⁸ 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 1990.²⁹ 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»,³⁰ 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 ». ³¹ 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 ». ³² 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 ». ³³ 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».³⁴ 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».³⁵ 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».³⁶ 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.³⁷

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.»³⁸ 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[.]³⁹

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 ». ⁴⁰

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. ⁴¹ 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 ». ⁴² 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. ⁴³ 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 ⁴⁴, ses déclarations publiques étaient plus négatives. Dans un discours qu'il a prononcé à Tokyo le 1^{er} 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!»⁴⁵ 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 ».⁴⁶

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 ».⁴⁷ 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 ».⁴⁸

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 ».⁴⁹ 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.⁵⁰ 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 » ». ⁵¹ 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 ». ⁵²

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 ». ⁵³ 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 ». ⁵⁴

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 1991⁵⁵ 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 ».⁵⁶

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 ».⁵⁷ 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).⁵⁸ 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^{er} 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. »⁵⁹ 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 ». ⁶⁰ 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 » ⁶¹ 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 » ⁶², 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. » ⁶³ 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 ⁶⁴ 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 ⁶⁵ 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. ⁶⁶ 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).⁶⁷ 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 ».⁶⁸

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 ».⁶⁹ 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. »⁷⁰ 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 1955.⁷¹ 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^{er} 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.
- 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.*

⁶³ *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^{er} 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

	Charte de La Havane (1947)	GATT (1947)	Accords du Cycle d'Uruguay (1994)
Dispositions analogues ou identiques dans les trois régimes			
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.

	Charte de La Havane (1947)	GATT (1947)	Accords du Cycle d'Uruguay (1994)
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.
Dispositions plus vastes dans la Charte de La Havane et les Accords de l'OMC que dans le GATT de 1947			
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.
Dispositions de l'OMC qui s'inspirent largement de la Charte de La Havane et du GATT de 1947			
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.

	Charte de La Havane (1947)	GATT (1947)	Accords du Cycle d'Uruguay (1994)
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 []les 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.