

5 Rapport avec les autres organisations et la société civile

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

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

Introduction

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

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

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

Bien que le problème de la cohérence se manifeste souvent au niveau des organisations internationales, il a en grande partie son origine au niveau national. L'élargissement de la sphère de la politique commerciale peut perturber la relation souvent délicate qui existe entre les diverses parties prenantes et les différents ministères. C'était une chose que de confier aux négociateurs commerciaux d'un pays la tâche de négocier des réductions de droits de douane sur les importations, ce qui exigeait généralement une étroite coordination avec le Ministère des finances (auquel ils étaient parfois rattachés). Mais la situation est totalement différente quand ce même ministère est investi du pouvoir de prendre des engagements contraignants au nom d'autres ministères et d'organismes de réglementation indépendants¹. Si elle n'est pas gérée convenablement, cette situation peut provoquer des conflits de compétence entre les organes de l'État, ce qui peut retarder ou même bloquer les négociations. Pour éviter les incohérences

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

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

Les relations entre l'OMC et les autres institutions

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

Le problème de la cohérence

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

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

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

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

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

Pour s'acquitter du mandat de l'OMC en matière de cohérence, le Directeur général participe au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), qui est composé des dirigeants des 28 organisations membres et qui est présidé par le Secrétaire général de l'ONU. Il s'agit notamment des chefs de secrétariat des institutions spécialisées des Nations Unies (OIT, OMS, etc.) et des autres institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale).² Le CCS a été créé en 1946, sous le nom de Comité administratif de coordination³. Aujourd'hui, ses membres se rencontrent régulièrement et il tient deux

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

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

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

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

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

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

L'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire est un exemple de la façon dont l'OMC collabore avec d'autres organisations sur des projets collaboratifs, dans le cadre d'organismes interinstitutions permanents qui s'occupent de questions d'intérêt commun exigeant un partage de compétences. Cette collaboration existe notamment dans le domaine du commerce et du développement où le Centre du commerce international (ITC) en est l'exemple le plus ancien. Cet organisme conjoint de l'OMC (et du GATT auparavant) et de la CNUCED a son siège à Genève, à peu près à mi-chemin entre les deux institutions mères. Il fournit une formation et une assistance aux décideurs et aux exportateurs des pays en développement. Créé par le GATT en 1964 sous le nom de Centre d'information pour le commerce international, l'ITC est devenu une institution conjointe du GATT et de la CNUCED en 1967.⁵

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

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

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

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

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

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

Le système commercial multilatéral et les Nations Unies

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Statut d'observateur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : d'après les données disponibles à l'adresse http://www.wto.org/french/thewto_f/igo_obs_f.htm.

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

Le statut d'observateur implique en général un rôle relativement passif, mais les organisations internationales pourraient participer plus activement au règlement des différends à l'OMC. À ce jour, cette possibilité est plus hypothétique que réelle. Comme le faisait remarquer le rapport Sutherland (2004: 39), «le système de règlement des différends de l'OMC, du fait de ses caractéristiques propres et de l'autonomie dont il jouit dans le cadre de ses responsabilités juridictionnelles, n'offre aucun espace juridique à la coopération avec d'autres organisations internationales, sauf dans des cas particuliers où les groupes spéciaux exercent leur droit de demander des renseignements». Cette observation n'a pas empêché la commission de souscrire au «maintien de cette politique». S'il est vrai que les organisations en tant que telles n'interviennent pas dans les différends, les accords qu'elles administrent peuvent être pris en compte ou même incorporés dans le droit de l'OMC, comme on le verra plus loin.

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

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

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

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

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

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

Organisations ayant leur siège ailleurs en Europe

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

Organisations ayant leur siège en Amérique du Nord

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

Organisations ayant leur siège dans d'autres régions

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

Sources : Liste des organisations disponible à l'adresse http://www.wto.org/french/thewto_f/coher_f/wto_observership_f.htm ; villes des sièges indiquées sur les sites Web des organisations.

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

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

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

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

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

Statut du droit des autres organisations à l'OMC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Relation de l'OMC avec certaines organisations

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

L'Organisation internationale du travail

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

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

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

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

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

Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'Organisation mondiale de la santé

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

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

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

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

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

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

Le respect des droits de propriété intellectuelle pour les produits pharmaceutiques est l'une des questions les plus controversées du point de vue du commerce, comme cela est expliqué au chapitre 10. Du point de vue de la santé publique, le compromis qu'implique le strict respect des brevets consiste à trouver un équilibre entre deux résultats souhaitables mais quelque peu contradictoires. Les médicaments existants seraient sans doute moins chers si les brevets n'étaient pas respectés, mais la suppression de cette protection supprimerait aussi les perspectives de profits qui incitent à développer de nouveaux médicaments. Consciente de ce compromis, l'OMS soutient l'équilibre trouvé dans l'Accord sur les ADPIC tel que modifié par la Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique. Elle s'est rangée avec circonspection à cet avis dans sa Stratégie et plan d'action mondiaux pour la santé publique, l'innovation et la propriété intellectuelle de 2008²⁶, dans laquelle elle affirme qu'« [i] est indispensable de renforcer la capacité d'innovation ainsi que la capacité des pays en développement de gérer et appliquer les droits de propriété intellectuelle », faisant observer que cela pourrait être obtenu en partie en se prévalant « pleinement des dispositions de l'Accord sur les ADPIC et des instruments liés à cet accord qui ménagent des flexibilités permettant de prendre des mesures pour protéger la santé publique ».

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

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

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

L'Organisation de coopération et de développement économiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

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

La coopération entre l'OMC et l'OMPI est particulièrement étroite et c'est l'exemple le plus notable d'incorporation du droit d'une autre organisation dans les Accords de l'OMC. À la fin de 1995, les deux institutions ont signé un accord de coopération pour la fourniture d'une assistance technique aux membres³¹, puis elles ont lancé des initiatives communes pour aider les pays en développement et les pays les moins avancés à respecter les échéances de 2000 et 2006, respectivement, pour la mise en œuvre de l'Accord sur les ADPIC. Un expert a observé que, bien que les termes de l'accord de coopération aient été « formulés de manière diplomatique comme il convient entre deux organisations intergouvernementales égales », ce document et les initiatives qui ont suivi « marquaient la reconnaissance *de facto* de l'expérience plus ancienne et plus longue et de la plus grande capacité du programme de soutien de l'OMPI en faveur des pays en développement » (Yu, 2011 : 126).

Représentation et relations avec les autres parties prenantes

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

Transparence

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

Ces lignes directrices ont été remplacées en 2002³⁴ par des procédures révisées, qui sont toujours en vigueur et qui concernent tous les documents publiés depuis leur entrée en vigueur. Elles disposent qu'en règle générale, « [t]ous les documents officiels de l'OMC [font] l'objet d'une distribution non restreinte »³⁵, et prévoient cinq exceptions à cette règle générale, qui sont résumées dans l'encadré 5.2. Les procédures disposent enfin que la traduction des documents dans les trois langues officielles de l'OMC (anglais, espagnol et français) doit être achevée dans les meilleurs délais et qu'une fois traduits, « tous les documents officiels de l'OMC qui ne font pas l'objet d'une distribution restreinte [sont] mis à disposition sur le site Web de l'OMC afin de faciliter leur diffusion auprès du public ».

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

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

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

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

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

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

Organisations non gouvernementales

La reconnaissance des ONG³⁶ en tant qu'acteurs sur la scène internationale est antérieure à l'OMC et même au GATT. L'article 71 de la Charte des Nations Unies autorisait le Conseil économique et social à «prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent des questions relevant de sa compétence». De même, la Charte de La Havane pour l'OIC prévoyait des consultations avec les ONG et précisait, à l'article 87.2 : «L'Organisation pourra conclure les arrangements propres à faciliter les consultations et la coopération avec les organisations non gouvernementales intéressées à des questions relevant de la présente Charte.» Cette disposition a conduit la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce (ICITO) à engager des travaux en vue de l'établissement de relations formelles entre l'OIC et les ONG, notamment en rédigeant des notes à ce sujet à l'intention des membres et en identifiant les candidats possibles (Chambre de commerce internationale, Association internationale pour la protection de la propriété industrielle, Fédération syndicale mondiale, entre autres).³⁷ Ces efforts sont restés sans suite du fait de l'échec de l'OIC. Comme aucune disposition de ce genre ne figurait dans le GATT de 1947, hormis la mention d'un vague lien entre les dispositions relatives au règlement des différends et le Conseil économique et social de l'ONU³⁸, le GATT n'a jamais établi de relations formelles avec les ONG. Il a cependant eu des échanges informels et ponctuels avec certaines d'entre elles, notamment dans ses dernières années. Les ONG n'ont jamais eu directement accès aux réunions.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce sentiment concerne certaines ONG plus que d'autres. Pérez-Esteve (2010) a publié les résultats de deux enquêtes réalisées auprès d'ONG. La majorité des organisations interrogées ont désigné le commerce et l'environnement comme leur principal centre d'intérêt, bien que quatre autres domaines – commerce et développement, commerce des services, sécurité alimentaire et agriculture – se soient disputés la seconde place. Les résultats concernant le forum privilégié par les ONG sont encore plus intéressantes, celles-ci estimant que « c'est au niveau multilatéral qu'elles réussissent le mieux à influencer les politiques commerciales, et immédiatement après au niveau national » (*Ibid.* : 302). Le forum le moins apprécié est celui des accords commerciaux préférentiels (ACPr) :

Les ONG estiment que le processus de prise de décisions à l'OMC favorise les intérêts divers des pays en développement d'une manière plus cohérente que le processus des ACPr, où une forte pression est exercée sur le participant le plus faible. Elles considèrent aussi que la négociation d'ACPr est plus secrète et, de ce fait, réduit les possibilités d'atteindre un public intéressé. De plus, elles notent que l'administration des multiples ACPr au niveau mondial est devenue très complexe et qu'un cadre multilatéral est probablement plus complet (*Ibid.*).

Selon Pérez-Esteve (2010 : 285), « les organisations professionnelles sont de loin celles qui ont cherché le plus activement à influencer la formulation des politiques commerciales au niveau multilatéral depuis la création du GATT en 1947 ». L'une de ces organisations est le Dialogue économique transatlantique, groupe qui rassemble les PDG d'entreprises américaines et européennes dans le but de coordonner les activités sur les questions commerciales et réglementaires. Convoqué pour la première fois en 1995 par le Département du commerce des États-Unis et par la Commission européenne, il sert de cadre au dialogue officiel entre les chefs d'entreprises, les Secrétaire de cabinet américains et les Commissaires européens.

Il ne fait aucun doute que les ONG représentant les intérêts des entreprises sont généralement mieux organisées et mieux financées dans les pays développés que dans les pays en développement, mais il y a aussi des ONG implantées dans des pays développés qui défendent des positions favorables aux pays en développement. C'est le cas, par exemple, de

Health Action International, d'Oxfam, de Médecins sans frontières et d'autres ONG qui ont aidé les pays en développement à recentrer le débat sur les brevets pharmaceutiques pour en faire une question de santé publique et non une question de droits de propriété intellectuelle au sens strict (voir Odell et Sell, 2006). Les ONG et les gouvernements ont aussi appris à jouer le jeu à deux niveaux des négociations commerciales modernes, qui exige souvent un assouplissement des barrières autrefois rigides qui empêchaient la société civile d'un pays de traiter directement avec le gouvernement d'un autre pays ou pour son compte. Nonobstant ces exceptions d'ordre tactique, en règle générale les pays en développement sont plus circonspects à l'égard des ONG que les pays industrialisés.

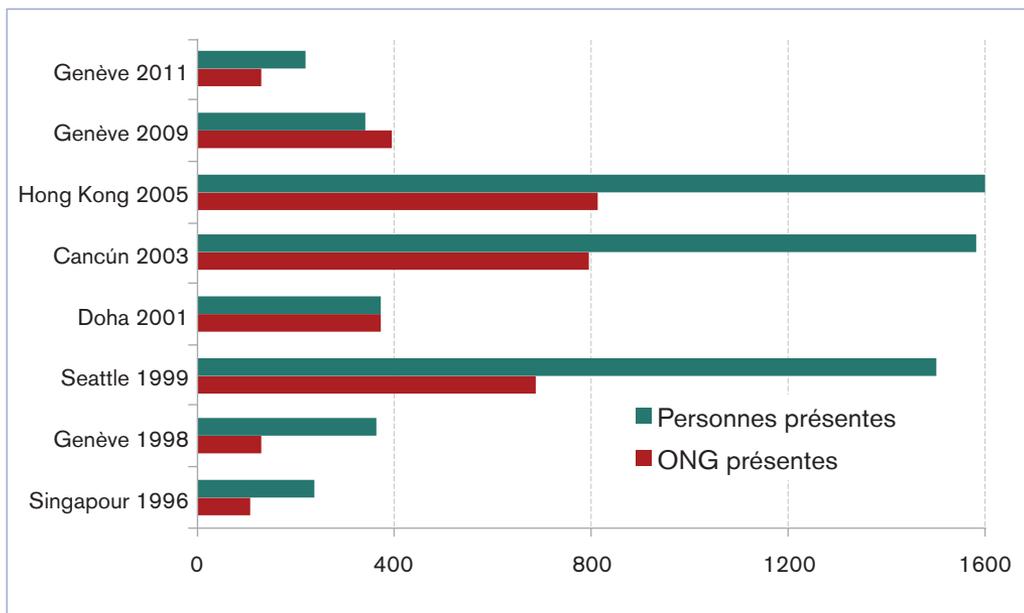
ONG, conférences ministérielles et règlement des différends

Les ONG ne peuvent pas participer directement aux délibérations des Conférences ministérielles, mais cela ne les empêche pas de tenter d'exercer une certaine influence sur les négociations au moyen d'activités allant des séminaires organisés dans des salles de conférence voisines aux manifestations de rue. Dans toutes les Conférences ministérielles de l'OMC, les ONG ont été autorisées à assister aux séances plénières officielles (qui sont essentiellement protocolaires et portent rarement sur le fond) et à participer à certaines activités organisées pour l'occasion (voir la figure 5.1).

À l'exception de la Conférence ministérielle de Doha en 2001, où les installations étaient limitées et où la participation avait été réduite par souci de sécurité, chaque Conférence ministérielle entre 1996 et 2005 a vu augmenter le nombre d'ONG accréditées (159 en 1996 et 1 596 en 2005) et présentes (108 en 1996 et 812 en 2005). Mais la tendance s'est nettement inversée en 2009 et 2011, sans doute parce que le Cycle de Doha était en perte de vitesse et qu'il était moins probable que les conférences traitent de questions intéressant les ONG.

La question de la participation des ONG aux procédures de règlement des différends est un sujet plus sensible. L'article 13 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends dispose que chaque groupe spécial a « le droit de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié des renseignements et des avis techniques ». De plus, en 1998, l'Organe d'appel chargé de l'affaire *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevette*, a rendu une décision selon laquelle les groupes spéciaux sont libres de prendre en considération ou de rejeter les mémoires d'*amici curiae*. Dans cette affaire, les États-Unis avaient joint à leur communication des documents présentés par différentes ONG, dont le Earth Island Institute, le Centre pour le droit environnemental international et le Philippine Ecological Network. Les autres parties au différend ont fait objection, mais l'Organe d'appel a statué que « le fait de joindre une intervention ou d'autres documents à la communication de l'appelant ou de l'intimé, quelle que soit leur source ou la manière dont ils ont été communiqués, fait que ces documents sont du moins à première vue partie intégrante de la communication du participant ».⁴¹ Allant plus loin encore, l'Organe d'appel a estimé non seulement qu'un groupe spécial pouvait prendre en considération un mémoire d'*amici curiae* joint à la communication d'une partie, mais aussi que des pièces non demandées pouvaient être acceptées :

Figure 5.1. Participation des ONG et de leurs représentants aux Conférences ministérielles de l'OMC, 1996-2011



Sources: Les données pour les six premières Conférences ministérielles proviennent de Van den Bossche (2009 : 322) ; les données pour les Conférences ministérielles de 2009 et 2011 proviennent du Secrétariat de l'OMC.

Notes: Les chiffres de la participation à la Conférence ministérielle de 1999 sont approximatifs.

Un groupe spécial a le pouvoir discrétionnaire soit d'accepter et de prendre en compte soit de rejeter les renseignements ou avis qui lui ont été communiqués, qu'il les ait ou non demandés. Le fait qu'un groupe spécial peut *motu proprio* avoir été à l'origine de la demande de renseignements n'oblige pas, en soi, le groupe spécial à accepter et à prendre en compte les renseignements qui sont effectivement présentés. L'étendue du pouvoir conféré aux groupes spéciaux pour ce qui est de définir les processus d'établissement des faits et d'interprétation juridique montre clairement qu'un groupe spécial ne sera pas inondé, pour ainsi dire, de pièces non demandées, à moins qu'il n'accepte d'être ainsi inondé.⁴²

C'était là une autre question qui divise les pays développés et les pays en développement. Alors que les pays développés préconisent un système plus transparent dans lequel les procédures seraient ouvertes au public et qui fixerait des lignes directrices plus strictes concernant la prise en compte des mémoires d'*amici curiae*, de nombreux pays en développement sont « préoccupés par le fait que la présentation directe de communications par des tiers (ONG et associations d'entreprises) aux groupes spéciaux ou à l'Organe d'appel risquent d'affaiblir le caractère intergouvernemental de l'OMC » (Mshomba, 2009 : 69).

Ces divergences se manifestent aussi à propos de l'ouverture au public des réunions des groupes spéciaux. En septembre et octobre 2006, le groupe spécial chargé des affaires jumelles *Canada – Maintien de la suspension* et *États-Unis – Maintien de la suspension* a fait droit à la demande des parties (Canada, États-Unis et Union européenne) de permettre la diffusion simultanée en circuit fermé de deux de ses réunions. Les audiences n'étaient pas diffusées sur le Web, ni à la télévision et n'étaient même pas enregistrées, mais elles étaient transmises sur un écran dans une autre salle, où les 200 premières personnes qui avaient obtenu une autorisation pouvaient les visionner. « Bien que les ONG aient souvent demandé une plus grande transparence des procédures de règlement des différends », observe Van den Bossche (2009 : 329) avec ironie, « peu d'entre elles y ont réellement « assisté » et l'enthousiasme de celles qui l'ont fait s'est rapidement émoussé (une fois passé l'attrait de la nouveauté) ». Des dispositions analogues ont été prises dans quelques affaires ultérieures, mais la grande majorité des groupes spéciaux sont totalement fermés au public et à la presse.

Le Forum public et la présentation de communications à l'OMC

La présentation d'exposés de position par les ONG obéit peut-être à une dynamique analogue. Dans les Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales adoptées par le Conseil général en 1996, il était demandé au Secrétariat de « jouer un rôle plus actif dans ses contacts directs avec les ONG », rôle qui « devrait être développé[] par différents moyens », y compris par « des arrangements informels qui permettraient de recevoir les renseignements que les ONG souhaiteraient mettre à la disposition des délégations intéressées pour consultation ». ⁴³ Pour s'acquitter de ce mandat, le Secrétariat a créé une page sur le site Web de l'OMC, sur laquelle les exposés de position des ONG pouvaient être affichés. Au début, cette page a été peu utilisée avec seulement 11 exposés affichés à la fin de 1998, mais, l'année suivante, il y en avait 74. En 2003, leur nombre était encore élevé avec 68 exposés de position d'ONG puis il a fortement diminué. Il n'y en avait plus que trois en 2011, et un seul en 2012. ⁴⁴

L'analyse des exposés présentés tend à corroborer l'idée que, en donnant davantage la parole aux ONG, on donne aux pays développés une occasion supplémentaire de faire entendre leurs opinions et leurs demandes plus que les pays en développement. Le tableau de Bown (2009 : 182) recensant les exposés de position présentés par les ONG entre 1999 et 2007 montre que les groupes les plus prolifiques étaient la Chambre de commerce internationale (37), l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs (31) et l'American Chamber of Commerce (21). Avec 20 exposés, Greenpeace vient en quatrième position.

Depuis 2000, l'OMC organise un Forum public ⁴⁵ annuel portant sur des sujets d'actualité concernant le système commercial. Ce forum de deux ou trois jours consiste en tables rondes organisées par des ONG, des universités, des groupes de réflexion ou d'autres institutions. Les réunions ouvrent l'OMC à l'ensemble de la communauté et des professionnels du commerce et font désormais partie intégrante de son calendrier annuel. La participation aux activités a augmenté rapidement dans les premières années puis s'est stabilisée à environ 1 500 personnes avec environ 45 séances organisées à chaque forum au cours des dernières années (voir le tableau 5.4).

Tableau 5.4. Le Forum public de l'OMC, 2001-2013

Année	Thème	Séances	Participants
2001	Symposium consacré aux problèmes auxquels se heurte le système commercial multilatéral	12	ND
2002	Le programme de Doha pour le développement et au-delà	18	782
2003	Les défis à relever d'ici à la Conférence de Cancún	24	1 148
2004	Le multilatéralisme à la croisée des chemins	32	1 325
2005	L'OMC dix ans plus tard : Problèmes mondiaux et solutions multilatérales	27	1 821
2006	Quelle OMC au XXI ^e siècle ?	36	1 377
2007	Comment l'OMC peut-elle aider à maîtriser la mondialisation ?	40	1 741
2008	Un commerce tourné vers l'avenir	42	1 335
2009	Problèmes mondiaux, solutions mondiales : Vers une meilleure gouvernance mondiale	45	1 289
2010	Les forces qui déterminent le commerce mondial	44	1 368
2011	Trouver des réponses aux défis du commerce mondial	46	1 523
2012	Le multilatéralisme est-il en crise ?	44	1 359
2013	L'expansion du commerce à travers l'innovation et l'économie numérique	36	À déterminer

Source : Division de l'information et des relations extérieures, OMC.

Les parlementaires

Depuis la Conférence de Seattle en 1999, les parlementaires tiennent des réunions formelles parallèlement aux Conférences ministérielles de l'OMC. Comme l'OMC, l'Union interparlementaire (UIP) a son siège à Genève et c'est là que s'est tenue en 2001 la première réunion parlementaire mondiale sur le commerce international dont la déclaration finale demandait de donner « une dimension parlementaire aux négociations et dispositifs commerciaux internationaux ». Les parlementaires se sont organisés de manière plus formelle à la Conférence ministérielle de Doha qui a eu lieu cette année-là et où l'UIP et le Parlement européen ont organisé conjointement une réunion. Les ministres n'ont pas retenu la proposition de ce groupe qui demandait que la Déclaration ministérielle de Doha prévoie expressément d'accroître la transparence de l'OMC « par l'association plus étroite des parlements à ses travaux ». Les parlementaires ont alors créé eux-mêmes une Conférence parlementaire sur l'OMC. Ce groupe, affilié à l'UIP, tient des réunions annuelles, prend part aux activités organisées en marge des Conférences ministérielles de l'OMC et a un comité directeur qui suit les événements de plus près.

L'engagement des parlementaires a été accueilli avec enthousiasme en Europe. Le Parlement européen a adopté en 1999 une résolution demandant à la Commission et au Conseil « d'examiner la possibilité de créer une assemblée parlementaire de l'OMC de manière à développer la responsabilité démocratique ».⁴⁶ Erika Mann (2005 : 425), membre du Parlement européen, a noté quelques frictions :

Le Parlement européen et l'UIP sont les principaux moteurs de l'engagement des parlementaires. Comme les deux organisations ont une histoire, des fonctions,

des structures et des procédures de prise de décision différentes, il est plus que compréhensible que la coopération n'ait pas toujours été facile. En outre, des problèmes politiques sont parfois apparus en raison des différences dans la composition de l'UIP et de l'OMC. En particulier, Taiwan est Membre de l'OMC en tant que territoire douanier distinct, mais n'est pas membre de l'UIP. Par contre, l'Iran est membre de l'UIP, mais n'est pas Membre de l'OMC. Certains Membres de l'OMC n'ont même pas de parlement, ou bien leur parlement a été dissous.

Ce processus reçoit peu de soutien aux États-Unis, où le Congrès exerce déjà un pouvoir considérable sur la politique commerciale et où « de nombreux représentants au Congrès estiment que les intérêts de leurs électeurs sont mieux défendus quand le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales négocie dans un contexte intergouvernemental fermé » (Shaffer, 2005a : 398). Par exemple, quand l'UIP et le Parlement européen ont établi, après Doha, un comité directeur composé de représentants de 22 pays et de 4 organisations internationales, les deux sièges réservés aux membres du Congrès américain sont restés vides (Mann, 2005 : 425).

L'option interparlementaire reste impopulaire dans certains pays en développement pour diverses raisons, notamment « la crainte que l'ajout d'une dimension parlementaire n'alourdisse la charge [des gouvernements] », ou « favorise les grands pays ayant d'importantes délégations » et « nuise aux positions de négociation » des pays en développement, et aussi la crainte que les parlementaires compromettent les accords « en défendant des intérêts particuliers protectionnistes » (Shaffer, 2005a : 400). Shaffer conclut cependant que les avantages pourraient l'emporter sur les coûts et qu'une « assemblée parlementaire consultative de l'OMC serait un instrument approprié pour que les intérêts et les aspirations des individus soient pris en considération dans le processus de prise de décisions de l'OMC » (*Ibid.* : 420).

La presse

Bien qu'elle ne soit pas partie prenante en soi, la presse établit un lien essentiel entre l'OMC, ses Membres et la société civile. Les médias peuvent participer indirectement aux négociations, en particulier dans la mesure où leurs reportages peuvent influencer sur les positions de négociation par le biais de l'opinion publique. Odell et Sell (2006 : 86), par exemple, ont expliqué qu'« une coalition de pays en développement cherchant à obtenir un avantage des États dominants, quel que soit le régime, augmentera ses gains si elle capte l'attention des médias » et si « elle les persuade de reformuler le problème en utilisant un point de référence plus favorable à la position de la coalition ». Pour étayer leur propos, ils ont cité des faits survenus pendant le Cycle d'Uruguay au cours duquel –

de puissantes sociétés transnationales et leurs gouvernements avaient fait de la protection de la propriété intellectuelle une question commerciale, soutenant qu'une solide protection des brevets favorise le commerce et l'investissement dans l'intérêt mutuel, et que sans cela, on tolère le piratage. Plus récemment, les détracteurs de l'Accord sur les ADPIC ont tenté de présenter la protection de la propriété intellectuelle comme une question de santé publique, en soutenant

qu'une forte protection peut être préjudiciable à la santé publique. Dans ce cas, la reformulation du problème était une tactique dans une stratégie distributive (visant à obtenir gain de cause aux dépens des positions des États-Unis et des détenteurs de brevets) (*Ibid.* : 86-87).

La presse peut également être un instrument utile pour les négociateurs commerciaux, comme l'avait bien compris Peter Sutherland quand il a été nommé au poste de Directeur général du GATT. La première mesure qu'il a prise alors a été de demander au bureau de presse de lancer une campagne plus agressive soulignant l'importance du Cycle et les avantages concrets qui en découleraient s'il était mené à bien. Cette offensive médiatique faisait partie d'un plan plus large pour forcer les négociateurs à sortir du marasme dans lequel ils se trouvaient, et pour accroître la pression exercée sur eux de l'extérieur.

Les relations avec les médias sont l'un des domaines dans lesquels l'OMC diffère qualitativement du GATT, bien que cette différence ne soit pas le résultat d'une décision formelle des Membres. C'était plutôt la conséquence d'un débat interne, pas toujours serein, entre les fonctionnaires du Secrétariat, qui cherchaient les moyens de réparer le dommage que la Conférence ministérielle de Seattle avait causé à l'image du libre-échange en général et de l'OMC en particulier. L'un des principaux acteurs de ce processus était Keith Rockwell (voir l'appendice biographique, page 625), ancien reporter au vénérable *Journal of Commerce*, devenu Directeur de la Division de l'information et des relations extérieures de l'OMC. Ayant été en aval des relations du GATT avec les journalistes, M. Rockwell a pu dire de celles-ci qu'«elles témoignaient d'une profonde réticence de l'institution à divulguer des informations». ⁴⁷ Après la Conférence de Seattle, il a décidé d'encourager l'organisation et ses Membres à dialoguer plus directement avec la presse et les ONG. Les premiers efforts faits pour fournir aux journalistes des informations récentes se sont heurtés à l'opposition farouche de certains Membres. Cela a été le cas en particulier lors de la sélection du nouveau Directeur général en 1999. M. Rockwell a alors reçu l'ordre de ne pas fournir aux journalistes des renseignements en temps réel sur le déroulement du processus. Le fiasco de Seattle a fait comprendre à de nombreuses délégations qu'il était important d'améliorer la communication de l'institution avec les médias et la société civile.

La plus grande visibilité politique de l'OMC a permis d'enterrer les anciennes pratiques du GATT. L'attention des médias a été particulièrement intense pendant la période où le Cycle de Doha a été le plus actif, pendant laquelle le nombre de journalistes présents aux Conférences ministérielles a augmenté puis diminué à peu près de la même façon que le nombre des ONG (voir la figure 5.1). Il y avait environ 2 700 journalistes à la Conférence ministérielle de Seattle en 1999, et jusqu'à 3 400 à celle de Hong Kong en 2005, mais lors des Conférences de Genève en 2009 et 2011, il n'y en avait plus que 209 et 226, respectivement. ⁴⁸

Les journalistes ont accès au Centre William Rappard. Le Secrétariat délivre des badges à tout titulaire d'une carte de presse, et reconnaît les badges délivrés par l'Office des Nations Unies à Genève. Au début de 2013, le Secrétariat avait délivré 55 badges annuels supplémentaires à des journalistes du monde entier.

La Division de l'information et des relations extérieures a développé son action auprès des médias, et elle a persuadé les Membres qu'il était important de faire venir à Genève des journalistes de pays en développement pour des ateliers intensifs sur l'OMC et ses activités. En collaboration avec la Fondation Friedrich Ebert (FES), la Division a organisé à Genève 20 activités de ce genre entre 2003 et 2012. L'OMC et la FES ont fait en sorte que 15 journalistes des PMA assistent à chaque Conférence ministérielle, depuis celle de Marrakech en 1994. Avec le concours de la FES et d'autres fondations, la Division organise aussi des ateliers dans le monde entier à l'intention des ONG et des parlementaires. Ces activités de sensibilisation sont maintenant financées sur le budget d'assistance technique de l'OMC. Une autre initiative de la Division a été d'engager des responsables de l'information parlant d'autres langues que les langues officielles, anglais, espagnol et français. En 2010 et 2012, respectivement, elle a engagé comme porte-parole des personnes de langues chinoise et arabe, et parmi les 32 membres du personnel de la Division, certains parlent aussi le catalan, le hollandais, le portugais, le tagalog, le thaï et l'ourdou. Par ailleurs, la Division a commencé en 2009 à utiliser les nouveaux médias, notamment en se rendant présente sur Facebook et Twitter. Au début de 2013, elle comptait plus de 17 000 « amis » sur chacun de ces réseaux sociaux, principalement des jeunes.⁴⁹

Renforcement des capacités, assistance technique et soutien

L'extension du champ de la politique commerciale nécessite des connaissances techniques beaucoup plus étendues de la part des négociateurs et des décideurs. Pendant la majeure partie de la période du GATT, les professionnels travaillant dans ce domaine devaient connaître principalement ce qui avait trait aux droits de douane, aux autres mesures à la frontière, à la conduite de la diplomatie et au moins aux rudiments de la législation sur les mesures correctives commerciales et des procédures de règlement des différends. Aujourd'hui, les décideurs dans le domaine du commerce doivent avoir ou avoir accès à des compétences dans un beaucoup plus grand nombre de domaines.

Cela ne signifie pas que même les aspects les plus traditionnels de l'élaboration des politiques commerciales soient chose facile. La préparation et la conduite de négociations tarifaires exigent non seulement d'avoir accès aux chiffres bruts – tarifs consolidés, tarifs appliqués et données concernant les importations et les exportations⁵⁰ – mais aussi de « faire parler » ces chiffres et de discerner l'effet des propositions réelles ou potentielles sur les différentes branches d'activité du pays et sur l'économie dans son ensemble. Cela peut être assez difficile si l'on cherche à identifier, de manière statique, chacune des lignes tarifaires susceptibles d'être affectées, et beaucoup moins dans un modèle dynamique qui prévoit l'effet possible de ces modifications sur les niveaux effectifs de la production, du commerce, de l'emploi, du bien-être des consommateurs et des recettes publiques. Les pays développés, où les organismes publics, les milieux universitaires et les groupes de réflexion disposent d'installations de recherche sophistiquées, peuvent effectuer les deux types d'analyses de manière courante. À l'autre extrême, la question ne se pose pas pour les pays les moins avancés (PMA), qui sont en général dispensés de prendre de nouveaux engagements. Parmi

les autres pays en développement, il y a ceux qui ont des capacités de recherche, rivalisant parfois avec celles des pays développés, et ceux qui en sont dépourvus. C'est un aspect pour lequel l'utilisation de formules en tant qu'instrument de négociation sur l'accès aux marchés peut accroître la complexité de la tâche. Le passage des formules linéaires aux formules non linéaires (voir le chapitre 9) peut être comparé au passage de la règle à calcul au tableur, mais cela n'est un progrès que si chacun a un ordinateur et sait s'en servir.

Les problèmes d'analyses liés aux aspects traditionnels du commerce des marchandises peuvent néanmoins paraître simples par rapport aux questions complexes que l'on a commencé à aborder pendant le Cycle d'Uruguay. Du point de vue analytique, le commerce des services est beaucoup plus complexe que le commerce des marchandises, englobant non seulement les mesures à la frontière, mais aussi toute la panoplie des lois et autres instruments au moyen desquels les pays réglementent et promeuvent des activités aussi diverses que le droit, la médecine, la comptabilité, le tourisme et l'éducation. Si l'on ajoute à cela des sujets comme les droits de propriété intellectuelle et l'investissement, sans parler des questions qui peuvent être reliées au commerce par le biais du règlement des différends ou de nouvelles négociations proposées (concernant par exemple l'environnement ou la politique de la concurrence), il est clair que pas même un homme de la Renaissance moderne ne pourrait maîtriser tous les sujets susceptibles d'être abordés à Genève.

La meilleure façon pour le Secrétariat de l'OMC d'aider les pays confrontés à ces problèmes d'analyse est de leur fournir directement les services. Tout Membre de l'OMC peut demander l'assistance du Secrétariat pour déterminer, par exemple, l'incidence d'une proposition donnée sur ses droits de douane et sur ceux de ses partenaires commerciaux, et cette aide peut être indispensable pour surmonter le problème immédiat. Cela illustre aussi le vieux proverbe qui dit : « donne un poisson à un homme, il mangera un jour ; apprends-lui à pêcher, il mangera toute sa vie ». Les services de renforcement des capacités fournis par le Secrétariat de l'OMC dans des domaines traditionnels, comme les négociations sur l'accès aux marchés et sur les sujets plus complexes qui distinguent l'OMC du GATT sont encore plus utiles pour aider les Membres à faire face aux besoins sans cesse croissants de données factuelles et d'analyses.

L'élaboration des politiques commerciales exige non seulement que les ministères du commerce soient prêts à traiter un large éventail de questions, mais aussi qu'ils se coordonnent avec tous les autres organes gouvernementaux concernés. C'est pourquoi le renforcement des capacités nécessite plus que la formation des fonctionnaires du ministère du commerce. « L'objectif premier du Cadre intégré renforcé », a expliqué la Directrice générale adjointe Valentine Sendanyoye Rugwabiza (voir l'appendice biographique, page 627), « est moins à faire en sorte que les agents du ministère du commerce comprennent les implications d'un accord multilatéral particulier que d'aider le ministère à réunir tous les autres organismes dont les activités ont, d'une manière ou d'une autre, des incidences sur la politique commerciale ». ⁵¹ Outre la nécessité de faire participer les différents ministères concernés, il faut faire appel aux compétences d'un large éventail d'organisations internationales. Le Secrétariat de l'OMC a pour tâche de renforcer les capacités des Membres en leur fournissant

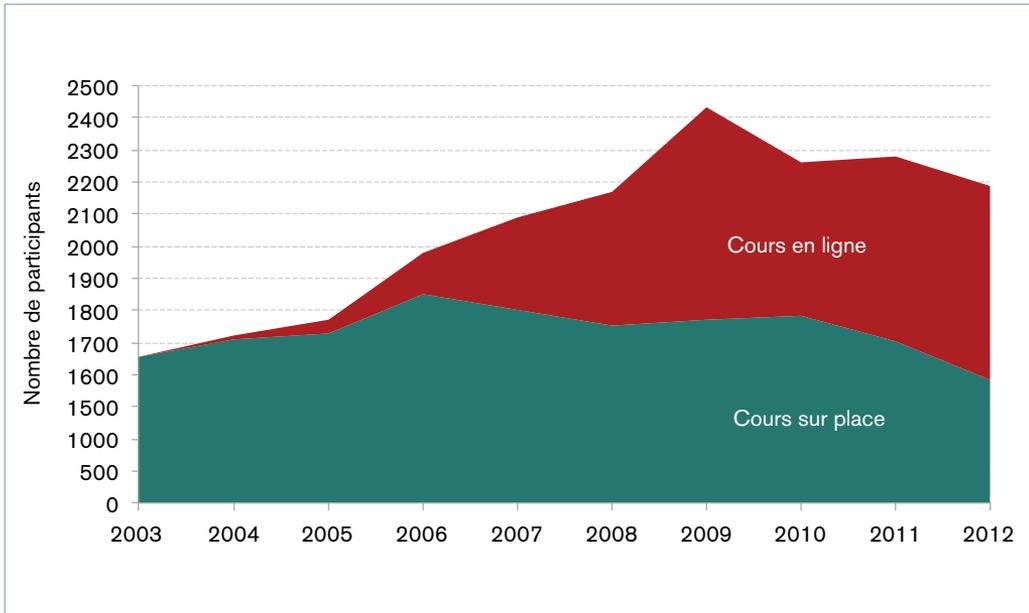
une assistance directement et en coordonnant les activités avec d'autres organisations. Le Cadre intégré renforcé (CIR) dont l'OMC assure la coordination est un partenariat avec le FMI, l'ITC, la CNUCED, le PNUD et le Groupe de la Banque mondiale.

Les programmes de renforcement des capacités commerciales mis sur pied par le Secrétariat ont pour principal objectif d'apporter un soutien direct aux bénéficiaires pour améliorer leurs capacités humaines et institutionnelles afin de les aider à relever les défis de l'élaboration des politiques commerciales. La formation est dispensée de diverses manières et en différents lieux, notamment sous la forme de cours organisés à Genève ou dans les pays Membres, et de plus en plus sous la forme d'un apprentissage en ligne via Internet.⁵² La figure 5.2 montre comment cette cyber pédagogie, lancée en 2004, est rapidement devenue la principale méthode de formation. Le programme de formation en ligne est fondé sur le concept de l'apprentissage progressif et permet aux participants de passer des notions fondamentales à des sujets plus complexes.⁵³ L'OMC utilise aussi les technologies de l'information comme outil de formation et d'assistance technique en finançant des centres de référence qui offrent un emplacement physique où obtenir tous les renseignements pertinents sur l'OMC via son site Web, sur CD-ROM ou sur un support imprimé ou électronique. En 2011, il y avait des centres de références dans 86 pays, dont 35 PMA et 14 Membres qui n'avaient pas de mission permanente à Genève.⁵⁴

L'OMC organise également des programmes de stages privilégiant l'apprentissage par la pratique et destinés principalement au personnel de premier échelon des pays en développement. Parmi ces programmes figurent le Programme de stages dans les missions et le Programme de formation des Pays-Bas, qui consistent à apporter un soutien aux participants en les affectant à différentes divisions de l'OMC. Les stagiaires reçoivent une allocation qui n'est guère inférieure au traitement d'un administrateur auxiliaire, et ils bénéficient d'une assurance médicale. Entre 2005 et 2011, le Programme de stages dans les missions a accueilli des stagiaires de 38 pays en développement (dont 21 PMA), et le Programme de formation des Pays-Bas 55 stagiaires de pays en développement (dont 35 PMA).⁵⁵ Les programmes de stages ne contribuent pas seulement à l'amélioration des connaissances et des compétences individuelles, mais ils peuvent aussi amener les pays sans représentation à décider d'ouvrir une mission à Genève. Cela a été le cas de certains pays qui ont établi ensuite une mission où ils ont envoyé l'ancien stagiaire comme délégué (voire comme ambassadeur). On peut citer comme exemple le Bénin, qui a aidé à former le groupe Coton-4. Le Niger et le Togo en sont deux autres exemples.⁵⁶

La représentation pose aussi d'autres problèmes car de nombreux pays ont du mal à soutenir une mission permanente dans une des villes les plus chères du monde. Néanmoins, depuis la création de l'OMC, le nombre de pays sans représentation a baissé, diminuant de moitié environ entre 1997 et 2012. Cela peut être dû en partie à l'assistance que le gouvernement suisse fournit aux PMA, ainsi qu'à l'aide que le Commonwealth britannique et d'autres organisations offrent aux PMA et aux autres pays en développement. De ce fait, l'absence de représentation est plus un problème pour les pays légèrement plus riches que les PMA que pour les PMA eux-mêmes, en particulier pour les pays peu peuplés qui ont par conséquent

Figure 5.2. Assistance technique de l'OMC à l'intention des fonctionnaires gouvernementaux, 2003-2012



Source : Institut de formation et de coopération technique de l'OMC.

Note : Les données pour 2012 sont préliminaires et incomplètes.

une base imposable très limitée. Les PMA ont droit à un soutien de la Suisse d'environ 3 000 FS par mois, ce qui équivaut au montant du loyer des bureaux à Genève. L'assistance provenant d'autres sources permet de couvrir en partie les autres frais afférents au fonctionnement d'une mission.

En général, le financement des programmes d'assistance technique liée au commerce de l'OMC n'a pas posé de problème grâce aux engagements en faveur de l'initiative Aide pour le Commerce obtenus par le Directeur général Pascal Lamy à la Conférence ministérielle de Hong Kong, en 2005. Il pourrait cependant devenir problématique en raison de la crise financière et des restrictions budgétaires. En 2011, par exemple, les entrées de fonds n'ont pas couvert la totalité des dépenses du plan d'assistance technique de l'OMC, ce qui a entraîné l'annulation ou le report de plusieurs projets.⁵⁷ Cela peut s'expliquer en partie par la diminution des contributions et des annonces de contributions des Membres destinées au Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement (FGASPDD), comme le montre le tableau 5.5. Les contributions et les annonces de contributions à ce fonds se sont élevées à 19,7 millions de FS en 2009, mais elles n'étaient plus que de 15,1 millions de FS en 2011, soit une baisse de 23,6%. Dans certains cas, cela peut être attribué aux variations du cours du franc suisse; comme cela est expliqué au chapitre 14, le budget général de l'OMC est libellé en francs suisses alors que les

contributions au FGASPDD peuvent être faites dans n'importe quelle monnaie. L'Union européenne et ses États membres assurent environ les deux tiers du financement du FGASPDD, mais les contributions et les annonces de contributions de dix États membres et de l'Union européenne elle-même ont diminué entre 2009 et 2011. La tendance est la même pour la Chine, les États-Unis, le Japon et la République de Corée. La réduction du fonds d'affectation spéciale a entraîné une réduction équivalente des activités d'assistance technique, comme le montre, par exemple, la diminution du nombre de participants aux cours donnés sur place (voir figure 5.2).

Tableau 5.5. Contributions et annonces de contributions au Fonds d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement, 2008-2011

Donateur	Francs suisses (milliers)	Part du total (%)
Union européenne et ses États membres	45 281,8	65,2
<i>Suède</i>	9 151,9	13,2
<i>Pays-Bas</i>	5 892,0	8,5
<i>Union européenne</i>	5 794,1	8,3
<i>Allemagne</i>	5 751,5	8,3
<i>Finlande</i>	5 473,2	7,9
<i>France</i>	3 517,0	5,1
<i>Irlande</i>	3 313,4	4,8
<i>Espagne</i>	1 973,3	2,8
<i>Luxembourg</i>	1 525,5	2,2
<i>Autres membres de l'UE</i>	2 894,9	4,2
Norvège	7 093,6	10,2
Australie	6 267,7	9,0
États-Unis	3 913,3	5,6
Canada	1 805,0	2,6
Japon	1 755,2	2,5
Corée, République de	1 383,6	2,0
Suisse	800,0	1,2
Chine	616,9	0,9
Taïpei chinois	184,2	0,3
Liechtenstein	160,0	0,2
Nouvelle-Zélande	158,0	0,2
Turquie	50,0	0,1
Total	69 469,3	100,0

Source: Calculé sur la base du *Rapport annuel sur l'assistance technique et la formation*, document de l'OMC WT/COMTD/W/186, 25 juin 2012, annexe 5.

Notes finales

- 1 Pour des points de vue africains sur ce problème universel, voir Mbekeani (2005) et Odhiambo *et al.* (2005).
- 2 Pour les raisons expliquées ci-après, le FMI et la Banque mondiale sont appelés à juste titre les « autres » institutions de Bretton Woods, car, contrairement à ce que l'on croit en général, l'OMC fait partie de cette catégorie.
- 3 Pour plus de renseignements sur l'histoire, la structure et les activités du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, voir www.unsceb.org/ceb/home.
- 4 Pour plus de renseignements sur l'équipe spéciale, voir <http://www.un.org/french/issues/food/taskforce/>.
- 5 Pour plus de renseignements sur l'ITC, voir www.intracen.org/.
- 6 Pour plus de renseignements sur le fonds, voir <http://www.standardsfacility.org/fr/index.htm>.
- 7 Voir, ci-après, la description de l'accord conjoint négocié par le GATT et l'UNESCO dans les années 1950.
- 8 À ce sujet, M. Adrian Otten (voir l'appendice biographique, page 623), alors Directeur de la Division de la propriété intellectuelle, avait envoyé un courriel au Directeur général adjoint M. Paul-Henri Ravier, dont le texte a été inséré par inadvertance dans un document de l'OMC, puis mis sur Internet, à l'adresse <http://lists.essential.org/pipermail/ip-health/2001-September/001900.html>. Dans ce courriel, M. Otten appelait à la prudence dans le processus de collaboration et indiquait, entre autres : « [I]l y a un réseau qui comprend des personnalités non gouvernementales de premier plan, certaines personnes du Secrétariat de l'OMS, M. Raghavan et son bulletin, ainsi que de nombreux délégués de pays en développement, et rien ne permet d'assurer que ce qui est communiqué à l'OMS restera confidentiel. »
- 9 Pour plus de renseignements sur le manuel voir http://www.wto.org/french/res_f/statis_f/its_manual_f.htm.
- 10 Le texte de l'accord de transfert se trouve dans le document intitulé *Arrangements transitoires : Accord de transfert entre le GATT de 1947, l'ICITO et l'OMC*, document de l'OMC PC/W/12 et 6SS/W/1, 7 décembre 1994.
- 11 Voir la *Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*, Résolution de l'ONU A/RES/S-6/3201, 1er mai 1974.
- 12 Entretien de l'auteur avec M. Supachai, 27 septembre 2012.
- 13 Le texte du mémorandum d'accord est disponible à l'adresse <http://unctad.org/sections/press/docs/mou.pdf>.
- 14 Lettre du 14 décembre 2011 à l'adresse http://www.wto.org/french/news_f/news11_f/agcom_14dec11_f.htm#letter.
- 15 Voir *Règlements intérieurs des sessions de la Conférence ministérielle et des réunions du Conseil général*, document de l'OMC WT/L/161, 25 juillet 1996.
- 16 Données provenant des sites Web des organisations respectives.
- 17 Des fonctionnaires canadiens envisageaient de proposer un arrangement de ce type lorsqu'ils ont développé leurs idées concernant le remplacement du GATT par l'OMC. D'après une note non datée

- (environ 1990) de Debra Steger à Bill Crosbie, l'une des réformes institutionnelles proposées pour renforcer la cohérence entre la nouvelle OMC, le FMI et la Banque mondiale consistait à « établir un bureau de liaison du GATT à Washington » (page 1). C'est la seule référence trouvée par l'auteur qui fasse allusion à une forme de présence permanente de l'OMC hors de Genève.
- 18 Sur les pouvoirs d'exécution de l'OIT, voir Harrison (2007 : 87-92).
 - 19 Le texte de la déclaration peut être consulté à l'adresse www.un-documents.net/dec-phil.htm.
 - 20 Le texte de l'accord est disponible à l'adresse www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=DN18.
 - 21 La stratégie peut être consultée à l'adresse <http://siteresources.worldbank.org/TRADE/Resources/WBGTradeStrategyJune10.pdf>.
 - 22 Les propositions initiales ont été élaborées par l'UNESCO et ont servi de base aux négociations menées par un groupe de travail lors du troisième cycle (Cycle d'Annecy) de négociations du GATT en 1950. Le texte de l'accord a ensuite été communiqué à l'UNESCO pour aval et est entré en vigueur en 1952. Voir Organisation mondiale du commerce (1995 : 281).
 - 23 Le texte de la convention et les documents connexes sont disponibles à l'adresse <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002148/214824e.pdf>.
 - 24 Pour une analyse plus poussée de l'élaboration et des termes du projet de convention, voir VanGrasstek (2006).
 - 25 Entretien de l'auteur avec M. Jara, 23 février 2013.
 - 26 Voir *Stratégie et plan d'action mondiaux pour la santé publique, l'innovation et la propriété intellectuelle*, document de l'OMS WHA61.21, 24 mai 2008.
 - 27 Bien que l'expression « pays de l'OCDE » soit souvent utilisée comme synonyme de pays développé ou industrialisé, c'est plus pour des raisons de commodité linguistique que comme une règle de droit. Ainsi, quand on dit que les pays de l'OCDE ont tel ou tel objectif, c'est bien souvent un raccourci pour désigner les pays développés, et non la mention d'une initiative formelle de l'OCDE elle-même. Le statut de pays en développement à l'OMC est un statut autodéclaré, pour lequel il n'y a pas de norme spécifique.
 - 28 On pourrait évidemment supposer que, s'ils le souhaitent, les membres de l'OCDE pourraient doter cette institution d'une structure analogue à l'Organe de règlement des différends. Mais s'ils le faisaient, cela pourrait être considéré comme un signe clair de leur souhait de se substituer à l'OMC en tant que principale instance de négociation et d'exécution des accords concernant le commerce et les questions économiques connexes.
 - 29 Voir aussi Blair (1993) pour des études de cas concernant les négociations à l'OCDE sur les crédits à l'exportation et le commerce des produits agricoles, de l'acier et des navires.
 - 30 L'Union télégraphique internationale est la première organisation internationale de l'époque moderne. Créée en 1865, elle a été rebaptisée ensuite Union internationale des télécommunications (UIT). Comme l'OMPI, c'est une institution spécialisée des Nations Unies.
 - 31 Le texte de l'accord peut être consulté à l'adresse http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/wtowip_f.htm.
 - 32 Par exception à cette règle, les comptes rendus de l'Organe d'examen des politiques commerciales faisaient l'objet d'une distribution générale. De même, les rapports d'examen des politiques commerciales établis par le Secrétariat et par le gouvernement concerné devaient être mis en distribution générale dès l'expiration de l'embargo sur les communiqués de presse.

- 33 Voir *Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC : Décision adoptée par le Conseil général le 18 juillet 1996*, document de l'OMC WT/L/160, 22 juillet 1996.
- 34 Voir *Procédures de distribution et de mise en distribution générale des documents de l'OMC : Décision du 14 mai 2002*, document de l'OMC WT/L/452, 16 mai 2002.
- 35 Une note de bas de page indique que l'expression « document officiel de l'OMC » doit s'entendre « de tout document soumis par un Membre ou élaboré par le Secrétariat pour être publié dans l'une des séries de documents de l'OMC suivantes : série WT (y compris les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel); série G (à l'exception de la série G/IT); série S; série IP; série GATS/SC/EL; série GATS/SC; Listes de concessions et série TN ».
- 36 Certains analystes préfèrent l'expression « acteurs non étatiques » pour décrire les groupes qui ne sont pas affiliés à des gouvernements. Voir, par exemple, Capling et Low (2010) et leurs collaborateurs. À des fins de cohérence, le terme ONG est utilisé dans l'ensemble de cet ouvrage.
- 37 Voir *Relations avec les organisations non gouvernementales : Note du Secrétariat de la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce*, document du GATT ICITO/EC.2/11, 15 juillet 1948.
- 38 L'article XXIII:2 du GATT (Protection des concessions et des avantages) dispose que dans le règlement des différends, les parties contractantes « pourront, lorsqu'elles le jugeront nécessaire, consulter [...] le Conseil économique et social des Nations Unies [...] ». Cette disposition ne mentionne pas expressément l'association entre le Conseil et les ONG.
- 39 Voir *Arrangements concernant les relations entre les organisations non gouvernementales et l'ONU, ses organes subsidiaires et quelques organisations intergouvernementales : Note du Secrétariat*, document de l'OMC PC/SCTE/W/2, 11 octobre 1994, page 4.
- 40 Voir *Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales : Décision adoptée par le Conseil général le 18 juillet 1996*, document de l'OMC WT/L/162, 23 juillet 1996.
- 41 Voir *États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevette : AB-1998-4*, document de l'OMC WT/DS58/AB/R, 12 octobre 1998, page 31.
- 42 *Ibid.*, page 38.
- 43 Voir *Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales : Décision adoptée par le Conseil général le 18 juillet 1996*, document de l'OMC WT/L/162, 23 juillet 1996.
- 44 Calcul de l'auteur sur la base de documents disponibles à l'adresse http://www.wto.org/french/forums_f/ngo_f/pospap_f.htm, consultée le 19 janvier 2013.
- 45 Le terme « symposium public » a été utilisé entre 2001 et 2005.
- 46 Voir *Résolution du Parlement européen sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'approche de l'UE en vue du cycle du millénaire de l'OMC*, document COM(1999) 331 – C5-0155/1999 – 1999/2149(COS), A5-0062/1999, 18 novembre 1999.
- 47 Correspondance de l'auteur avec M. Rockwell, le 11 février 2013.
- 48 Données fournies par la Division de l'information et des relations extérieures de l'OMC.
- 49 Correspondance de l'auteur avec M. Rockwell, le 8 février 2013.

- 50 En tant que conseiller de nombreux ministères du commerce de pays en développement, l'auteur a constaté que bon nombre d'entre eux ne disposent pas de ces données de base. Les données sur le commerce sont collectées en premier lieu par les douanes dans un but bien précis (déterminer la valeur des importations et recouvrer les taxes sur ces importations), et, bien souvent, le partage de ces données avec une autre administration n'est pas une priorité.
- 51 Entretien de l'auteur avec Mme Sendanyoye Rugwabiza, 24 janvier 2013.
- 52 Le portail Web du système d'apprentissage en ligne de l'OMC est accessible à l'adresse <http://etraining.wto.org/>.
- 53 Les cours sont réservés aux fonctionnaires gouvernementaux ayant obtenu l'accord de leur ministère. L'accès se fait au moyen d'un identifiant et d'un mot de passe obtenus quand l'utilisateur s'enregistre en ligne et envoie une note signée et visée par son supérieur hiérarchique. Les participants doivent pourvoir consacrer au cours cinq à six heures par semaine pendant les heures de travail normales; ils ont trois mois pour terminer le cours (passé ce délai, le mot de passe expire). Chaque cours est composé de plusieurs modules à la fin desquels les participants doivent répondre à un questionnaire à choix multiples et passer un examen final. Ceux qui répondent correctement au nombre requis de questions reçoivent un certificat et sont admis à un niveau de formation supérieur. L'apprentissage en ligne sert également à sélectionner les participants à d'autres activités avancées.
- 54 Voir *Rapport annuel sur l'assistance technique et la formation (1er janvier au 31 décembre 2011)*, document de l'OMC WT/COMTD/W/186, juin 2012, page 31.
- 55 *Ibid.*, pages 47-48.
- 56 Entretien de l'auteur avec Mme Sendanyoye Rugwabiza, 24 janvier 2013.
- 57 Voir *Rapport annuel sur l'assistance technique et la formation (1er janvier au 31 décembre 2011)*, document de l'OMC WT/COMTD/W/186, 25 juin 2012, page 3.