

Partie V

L'Organisation, l'institution et l'avenir

Chapitre 14	Direction de l'Organisation et gestion de l'institution	531
Chapitre 15	L'avenir de l'OMC	581

14 Direction de l'organisation et gestion de l'institution

[Les institutions] évoluent par étape, reliant le passé au présent et à l'avenir ; l'histoire, est donc essentiellement celle de l'évolution des institutions dans laquelle les résultats passés des économies ne peuvent être compris que comme des éléments d'un récit séquentiel. Les institutions établissent la structure incitative d'une économie ; à mesure qu'elle évolue cette structure détermine l'orientation de l'économie vers la croissance, la stagnation ou le déclin.

Douglass C. North,
« Institutions » (1991)

Introduction

Par une heureuse coïncidence entre théorie et pratique, Douglass North a écrit son essai fondateur sur les « Institutions » presque au moment où l'idée de créer l'OMC a été avancée pour la première fois. « Les institutions sont les contraintes conçues par l'homme pour structurer les interactions politiques, économiques et sociales », a écrit Douglass North (1991 :97), elles « consistent à la fois en contraintes informelles (sanctions, interdits, coutumes, traditions et codes de conduite) et en règles formelles (constitutions, lois, droits de propriété) » que les êtres humains ont imaginées tout au long de l'histoire pour « créer l'ordre et réduire l'incertitude dans les échanges ». C'est là une bonne définition des objectifs de l'OMC, que l'on peut classer en fonction des deux éléments de la définition. En effet, l'OMC est à la fois une institution composée de fonctionnaires internationaux et une Organisation à laquelle appartiennent ses Membres. C'est la composante organisationnelle de l'OMC qui établit les règles, et c'est la composante institutionnelle qui facilite les négociations, administre les accords, veille à ce que les Membres respectent les règles et renforcent la capacité des pays en développement Membres de participer plus efficacement à l'organisation et de tirer parti des possibilités offertes par des marchés plus ouverts.

Les deux composantes de l'OMC font partie intégrante du système commercial multilatéral. L'institution est subordonnée à l'Organisation, puisque l'OMC n'existerait pas sans la volonté de ses Membres, lesquels ne manquent jamais de rappeler au Secrétariat que l'OMC est pilotée par ses Membres. Mais l'Organisation ne pourrait pas fonctionner sans le soutien de l'institution. Les services que le Secrétariat fournit aux Membres consistent non seulement à répondre à des besoins quotidiens, comme le besoin d'espace ou l'interprétation en trois langues, mais aussi à mettre à leur disposition l'expertise technique de son personnel et la

compétence politique de son Directeur général. Bien qu'en temps normal, ce soit l'organisation qui dirige l'institution, il peut arriver que l'institution ne se contente pas de répondre aux demandes qui lui sont adressées et joue un rôle plus actif dans l'élaboration des accords et dans le règlement des différends.

L'organisation et l'institution de l'OMC illustrent toutes deux les différences entre l'ancien système commercial multilatéral et le nouveau. Comme on l'a vu au chapitre 2, le GATT était un accord auquel les pays étaient parties contractantes, plutôt qu'une organisation dont ils étaient Membres; l'une des principales différences entre l'ancien système et le nouveau est que l'OMC est une Organisation internationale permanente *bona fide*. Ce changement organisationnel a été complété par une transformation institutionnelle. Le GATT avait un Secrétariat, comme l'OMC, mais la structure institutionnelle de l'OMC est plus large à deux égards. Premièrement, elle est composée d'un plus grand nombre d'éléments: l'institution comprend non seulement le Secrétariat de l'OMC, mais aussi le Secrétariat semi-autonome de l'Organe d'appel et elle incorpore en partie d'autres organes que l'OMC coparraine et héberge (à savoir le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce et le Secrétariat exécutif du Cadre intégré renforcé; voir le chapitre 5).¹ La seconde différence, plus significative, est que les Membres accordent à l'institution de l'OMC plus de confiance, de ressources et de responsabilités qu'à son prédécesseur le Secrétariat du GATT. Nous avons déjà vu au chapitre 8 de quelle façon le rôle du Secrétariat a évolué, passant de la réception passive des notifications à l'examen actif des politiques des Membres. Comme nous le verrons plus loin, la confiance accrue que les Membres placent dans l'institution se manifeste aussi à travers le statut plus élevé du Directeur général, qui représente l'OMC aux réunions du G-20 et à d'autres réunions de haut niveau. Le rôle précis du Directeur général reste néanmoins une question controversée, illustrant les conflits qu'il peut y avoir entre l'organisation et l'institution.

Les tensions pérennes au sein de l'OMC

Il y a trois tensions pérennes dans la direction et la gestion de l'OMC. La plus large concerne à la fois l'organisation et l'institution, qui doivent toutes deux trouver un équilibre entre le respect de l'idéal d'impartialité et la poursuite des objectifs déclarés de l'OMC. Les deux autres sont les tensions entre l'organisation et l'institution, tout particulièrement entre les ambassadeurs et le Directeur général, et les tensions intraorganisationnelles entre les Membres de différentes tailles et capacités.²

L'OMC en soi n'a pas d'intérêts ou de volonté distincts de ceux de ses Membres. Les Membres ont néanmoins choisi de lui faire incarner un ensemble d'idéaux, d'établir des règles et des normes pour traduire ces idéaux en objectifs concrets, et de créer des structures jumelles pour réaliser ces objectifs. Les présidents des comités et des conseils assurent la direction de l'organisation, tandis que la direction de l'institution est assurée par le directeur général, les directeurs généraux adjoints et les directeurs de division. Les délégués et les hauts fonctionnaires sont censés agir dans le respect des normes diplomatiques qui privilégient

l'impartialité, mais pas au point d'être inactifs. «Le Président, le Directeur général ou les Chefs d'unités doivent tous être neutres vis-à-vis des Membres», selon Mario Matus, Ambassadeur du Chili, « mais ils ne doivent pas être neutre vis-à-vis de l'objectif du groupe ou de l'institution. De ce point de vue, le Président, le Conseil général ou le Directeur général doivent faire avancer le système, même en acculant les pays ou les individus à accomplir ce qu'ils doivent faire ». ³ Quoique largement partagée, cette opinion n'est pas universelle, car les Membres ne sont pas tous désireux de voir l'OMC tirer parti de ses réalisations en termes d'ouverture des marchés et de respect des règles. Les divergences de vues sur ce point contribuent aux deux tensions examinées ci-dessous.

L'organisation et l'institution

Les deux composantes de l'OMC sont structurées suivant des lignes parallèles, mais qui se recoupent partiellement. La plus haute instance de l'organisation est la Conférence ministérielle, qui se réunit tous les deux ans, mais pour les activités courantes à Genève, c'est le Conseil général, qui coiffe divers conseils, comités et (le cas échéant) divers groupes de négociation et groupes de travail, présidés chacun par des représentants des Membres choisis par roulement. Les divisions de l'institution ont une structure parallèle à celle de l'organisation, chacune est dirigée par un directeur qui relève du Directeur général, soit directement soit, plus souvent, par l'intermédiaire de l'un des quatre Directeurs généraux adjoints. Certaines divisions de l'institution correspondent exactement à un organe de l'organisation, de sorte qu'il y a, par exemple, une Division de l'examen des politiques commerciales qui assiste l'Organe d'examen des politiques commerciales et une Division de l'accès aux marchés qui assiste le Conseil du commerce des marchandises. D'autres sections du Secrétariat ont des fonctions horizontales, comme la Division des ressources humaines et la Division des services linguistiques, de la documentation et de la gestion de l'information.

Les relations entre les deux composantes de l'OMC sont parfois en tension dynamique, le Secrétariat cherchant à jouer un rôle plus actif et les Membres s'y opposant souvent, mais pas toujours. Les deux parties sont à peu près aussi nombreuses. Comme on l'a vu au chapitre 3, en 2012, 861 personnes étaient assignées aux missions des Membres, mais si l'on tient compte des seules missions à vocation générale, ce chiffre peut être revu à la baisse pour s'établir à environ 485 personnes. Cette année-là, 677 personnes travaillaient au Secrétariat. Au total, la communauté formelle de l'OMC est constituée de plus de 1 200 personnes, dont la moitié environ dans les missions et la moitié au Secrétariat. ⁴ Toutes ces personnes sont attachées aux grands objectifs du système commercial multilatéral, mais elles ont souvent des vues très différentes sur ceux qui devraient être prioritaires, sur la façon dont l'OMC devrait être pilotée pour les atteindre et sur la question de savoir qui devrait être aux commandes.

Les rôles différents de l'organisation et de l'institution sont illustrés par les ressources qu'elles consacrent à la négociation de nouvelles règles. La fonction législative domine l'organisation, absorbant une grande partie – voire l'essentiel – du temps que les Membres consacrent à l'OMC. En revanche, le poste « Facilitation des négociations » ne représentait

pas plus de 3 % des coûts inscrits au budget 2012 du Secrétariat, soit moins d'un dixième de ce qui est alloué à l'Aide pour le commerce et moins d'un septième des ressources consacrées à l'« Administration des règles convenues de l'OMC ». ⁵ Le rôle de l'institution dans les négociations peut parfois contredire l'impression que donnent ces chiffres bruts. Par exemple, le Directeur général préside le Comité des négociations commerciales et peut proposer des compromis ou des projets de textes, ou même négocier directement avec les ambassadeurs et les ministres. La répartition des tâches peut aussi être floue dans les fonctions juridictionnelles de l'OMC. Les différends sont jusqu'à présent un processus piloté par les Membres dans la mesure où seuls les Membres peuvent déposer une plainte contre d'autres Membres ou trouver une solution à l'amiable; de plus, ce sont eux qui désignent les membres des groupes spéciaux (dont beaucoup sont nommés par le Directeur général), alors que l'institution fournit l'expertise des juristes du Secrétariat, l'autorité de l'Organe d'appel et les bons offices du Directeur général quand une médiation est demandée.

Les relations entre le Secrétariat et les Membres, et notamment entre le Directeur général et les ambassadeurs à Genève, peuvent générer des tensions, voire un affrontement direct. Le Directeur général cherchera parfois à renforcer l'autorité de l'institution en général, et de ses services en particulier, mais les Membres s'opposent généralement à ces initiatives. Ce point était particulièrement évident dans les toutes premières années de l'OMC. Les Membres ont reconnu qu'il avait été nécessaire, dans les derniers jours du Cycle d'Uruguay, d'avoir un Directeur général de la trempe de Peter Sutherland, mais, comme l'a dit Stuart Harbinson, une fois ces négociations achevées on a ressenti « parmi les ambassadeurs une nette volonté d'imposer leur autorité sur l'organisation ». ⁶ Cela les a amenés à restreindre la marge de manœuvre du Directeur général Renato Ruggiero, les ambassadeurs soulignent qu'ils devaient « montrer très clairement dès le début que l'Organisation est dirigée par ses Membres » et qu'ils étaient déterminés à « remettre le Directeur général à sa place ». Les Directeurs généraux n'ont retrouvé la présidence du Comité des négociations commerciales qu'au début du Cycle de Doha et ils n'ont jamais présidé les Conférences ministérielles. M. Ruggiero s'est irrité de la façon dont les Membres limitaient son pouvoir. « Quand je vais à Paris ou à Washington, je rencontre des premiers ministres et des présidents », s'est-il plaint un jour à M. Harbinson. « Mais quand je suis à Genève, je dois demander la permission d'aller aux toilettes et les Membres disent « oui, pas plus de deux minutes ! » » ⁷

Les contraintes que les Membres imposent au Directeur général affectent aussi l'institution dans son ensemble. Bien que les Membres aient du respect pour le savoir-faire et l'impartialité du personnel du Secrétariat, ils sont très attentifs à ce qu'il agisse dans certaines limites. Deux règles tacites priment : l'initiative de toute nouvelle activité repose sur les Membres eux-mêmes et, hormis le cas particulier de l'examen et du suivi des politiques commerciales (voir le chapitre 8), le personnel ne doit jamais critiquer directement les Membres ou leurs politiques. Le Secrétariat doit aussi aider les Membres dans les domaines logistiques et techniques et s'acquitter des fonctions que lui confient les Membres, mais il ne peut pas suggérer aux Membres ce qu'ils devraient faire ni leur reprocher leurs choix. Les Membres

sont particulièrement sensibles aux questions de politique étrangère. Dans les rares cas où des fonctionnaires de la Division de la recherche économique et des statistiques ou de la Division des relations extérieures ont fait allusion, même indirectement, à des questions concernant les intérêts politiques ou la sécurité de certains Membres, ils ont été fermement rappelés à l'ordre par les Membres concernés.

Les capacités et les activités des grands et des petits pays Membres

Au-delà des désaccords de fond entre les Membres ayant des intérêts offensifs et défensifs opposés et des divergences de vues des riches et des pauvres, les Membres sont divisés par les différences de taille et de capacités. C'est une distinction horizontale qui transcende leur niveau de développement économique. Même les pays pauvres peuvent se permettre, s'ils sont suffisamment grands, d'établir une mission spécialisée à Genève, dotée d'un personnel diplomatique compétent et expérimenté, de manière à pouvoir défendre leurs intérêts et influencer les résultats mieux que ne peuvent le faire les Membres qui n'ont pas de représentation à Genève ou qui ont une mission relativement petite à vocation générale. En ce sens, le Liechtenstein et Sainte-Lucie ont peut-être plus en commun entre eux qu'avec l'Union européenne ou le Brésil. Ces préoccupations influent non seulement sur les positions que les Membres adoptent dans les négociations, mais aussi sur le choix des personnes qui dirigent l'organisation et l'institution et sur les règles de fonctionnement de l'organisation. Le seul avantage qu'ont les Membres plus pauvres et plus petits est celui du nombre et cet avantage serait renforcé si le système fonctionnait comme une démocratie parlementaire. Si le nombre seul comptait, le G-90 l'emporterait nettement sur des petits groupes comme la quadrilatérale ou le G-7, qui ont toujours exercé le plus grand pouvoir.

Le fonctionnement de l'OMC ne ressemble ni à une démocratie (gouvernement du plus grand nombre), ni à une monarchie (gouvernement d'un seul), bien qu'à, certains égards, le GATT ait fonctionné plutôt comme une oligarchie (gouvernement d'un petit groupe). L'OMC telle qu'elle existe aujourd'hui ressemble davantage à une république au sens classique du terme, c'est-à-dire un système de gouvernement qui combine des éléments de démocratie, d'oligarchie et de monarchie. Les éléments démocratiques de l'organisation sont les plus évidents et sont particulièrement bien illustrés par la règle du consensus (qui pourrait, en fait, être considérée comme hyperdémocratique), et par la large participation des petits pays et surtout des pays de taille moyenne aux devoirs civiques qui sont la présidence des comités et la fonction de juré (c'est-à-dire le fait d'être membres de groupes spéciaux dans les procédures de règlement de différends). Comme nous l'avons déjà vu au chapitre 7, les Membres les plus actifs dans les différends sont nécessairement moins actifs dans les groupes spéciaux, dont les Membres viendront plus souvent de pays comme la Nouvelle-Zélande, le Chili et l'Afrique du Sud que de pays comme la Chine, l'Union européenne ou les États-Unis. Une dynamique analogue est à l'œuvre pour ce qui est de la présidence des comités et des conseils. Comme on le verra plus loin, on trouve plus de présidents venant de Norvège que d'Allemagne, du Canada que des États-Unis et de Hong Kong, Chine que de Chine.

Tableau 14.1. Participation aux activités de l'OMC en fonction de la taille des pays Membres, 1995-2012

	Activités auxquelles les grands pays Membres participent moins			Activités auxquelles les grands pays Membres participent plus	
	Part du total des Membres de l'OMC	Membres des groupes spéciaux de règlement des différends	Présidence des organes de l'OMC	Membres de l'Organe d'appel	Directeur général et Directeurs généraux adjoints
Huit grands pays Membres	5,1	13,2	10,9	48,7	56,5
Cinq grands pays développés ^a	3,2	5,8	7,1	30,8	37,0
Trois grands pays émergents ^b	1,9	7,4	3,8	17,9	19,6
Tous les autres Membres	94,9	86,8	89,1	51,3	43,5
Autres pays développés	19,4	41,9	35,5	17,9	17,4
Autres pays en développement	75,5	44,9	53,6	33,3	26,1
<i>Pour rappel :</i>					
Tous les pays développés	22,6	47,7	42,6	48,7	54,3
Tous les pays en développement	77,4	52,3	57,4	51,3	45,7

Sources : Tableaux 7.7 et 7.8, tableau 14.2 (fondé sur la mesure composite) et leurs sources propres, ainsi que www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/ddgs_e.htm et www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/exdgs_e.htm.

Notes : Pourcentage de postes occupés par des représentants de Membres par type. Membres de l'Organe d'appel et de la haute direction calculés en fonction du nombre de mandats. Part du total des Membres de l'OMC basée sur les 155 Membres existants au début de 2012. La somme des pourcentages peut ne pas être égale à 100, les chiffres ayant été arrondis.

^aFrance, Allemagne, Japon, Royaume-Uni et États-Unis. ^bBrésil, Chine et Inde.

Huit grands pays Membres = Cinq grands pays développés + trois grands pays émergents

Les éléments ressemblant le plus à une oligarchie sont les postes les plus élevés de l'institution. On ne peut pas dire que les plus grands pays Membres monopolisent les postes de directeur général ou de directeur général adjoint et les sièges à l'Organe d'appel, mais on ne peut pas dire non plus que ces postes sont distribués au hasard. En effet, la tradition veut qu'un citoyen des États-Unis siège toujours à l'Organe d'appel et qu'un autre soit directeur général adjoint et que les autres grandes régions et grands pays Membres soient représentés dans la distribution des autres sièges à l'Organe d'appel et des postes de directeur général et de directeur général adjoint. C'est lors des Conférences ministérielles que l'OMC ressemble le plus à une monarchie, et encore pour une très courte période. À ce moment-là, le Ministre du commerce du pays hôte est investi par ses pairs de pouvoirs extraordinaires, comprenant le pouvoir de prolonger les débats ou d'y mettre fin, ce qui peut paraître insignifiant mais qui a contribué aussi bien au succès de Doha (voir le chapitre 11) qu'à l'échec de Cancún (voir le chapitre 12). Le Président de la Conférence a aussi une

grande marge de manœuvre pour organiser la réunion et désigner les Amis de la présidence, même si, dans la pratique, cela se fait en étroite coordination avec le Secrétariat et en consultation avec les Membres.

La distinction entre les éléments démocratiques et oligarchiques de la gouvernance de l'OMC est étayée statistiquement par les données du tableau 14.1, qui montrent la différence entre huit grands pays Membres et le reste des Membres. Au début de 2012, ces cinq pays développés et ces trois pays émergents ne représentaient que 5,1 % des Membres, mais leur empreinte démographique et économique était beaucoup plus importante : ils représentaient ensemble 41,4 % des exportations mondiales de marchandises et de services, 49,2 % de la population mondiale et 59,2 % du produit intérieur brut mondial.⁸ Leurs contributions en tant que membres de groupes spéciaux et présidents sont du même ordre de grandeur que leur part du total des Membres, mais leur part des postes de haut niveau dans l'institution (membres de l'Organe d'appel et postes de Directeur général/Directeur général adjoint) est à peu près identique à leurs parts de la richesse et de la population mondiales.⁹ À titre de comparaison, les activités dans lesquelles ces grands pays Membres sont moins actifs ressemblent à l'Assemblée générale des Nations Unies et à d'autres comités et conseils de l'ONU, tandis que les activités auxquels ils participent davantage ressemblent au Conseil de sécurité. Cette comparaison est d'autant plus pertinente que quatre de ces huit grands pays Membres sont parmi les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et que l'obtention d'un siège dans un conseil élargi est une priorité majeure pour le Brésil et pour l'Inde.

Diriger l'Organisation : les présidences

Les travaux de l'OMC se déroulent en grande partie dans les conseils, comités, groupes de travail et groupes de négociation. La plupart des organes permanents sont présidés par des Membres par roulement annuel, mais par souci de continuité, les groupes de négociation et les groupes de travail (par exemple pour les accessions) conservent souvent le même président pendant plusieurs années de suite. Les présidences sont attribuées à des personnes et non à leurs missions, habituellement à des ambassadeurs pour les organes de niveau supérieur et à des ambassadeurs, ou à d'autres diplomates pour les autres organes.

Qui préside et qui choisit les présidents

Les principes et les procédures de sélection des présidents sont résumés dans l'encadré 14.1. La dernière tâche incombant à un président du Conseil général sortant est de tenir des consultations sur la liste des candidats aux postes de présidents pour l'année suivante. Stuart Harbinson a trouvé que « c'était la chose la plus déplaisante [qu'il ait] eu à faire pendant toute l'année », parce qu'il fallait –

tenir compte de tous les égos. Certains veulent désespérément obtenir une présidence parce qu'ils ne veulent pas être renvoyés chez eux. Bien sûr, il y a ceux

qui se comportent en bons citoyens et qui se montrent un peu plus souples. Mais il y a aussi toutes sortes de rivalités et de jalousies mesquines, sans compter qu'il faut maintenir un subtil équilibre régional.¹⁰

Les trois plus grands Membres de l'OMC brillent par leur absence aux postes de présidents des principaux organes. Il existe une règle tacite, mais largement admise qui veut que la Chine, l'Union européenne et les États-Unis s'abstiennent de solliciter la présidence du Conseil général, de l'Organe de règlement des différends ou des autres grands comités et conseils de l'OMC. Cette règle a été héritée du GATT. « Cela susciterait des conflits et un manque de confiance parmi les Membres » si l'un de ces trois Membres devait présider un organe majeur, a fait observer Rufus Yerxa.¹¹ Nous pouvons faire ici une comparaison avec d'autres postes importants dans la communauté internationale, comme celui de Secrétaire général des Nations Unies, qui est traditionnellement confié à des diplomates de pays de taille moyenne : Norvège, Suède, Birmanie (aujourd'hui Myanmar), Autriche, Pérou, Égypte, Ghana et République de Corée. Il n'y a jamais eu de Secrétaire général originaire de l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité (Chine, France, Fédération de Russie, Royaume-Uni et États-Unis), et ces cinq pays sont tout aussi réticents lorsqu'il s'agit de présider les organes majeurs de l'OMC.

Ces membres très influents président parfois les comités moins en vue. La France et le Royaume-Uni y sont assez actifs, mais même là, la présidence assurée par ces deux pays a généralement été confiée à des personnes d'un rang inférieur à celui de chef de délégation, qui s'occupent de questions techniques, comme au Groupe de travail sur l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence (présidé par le même expert français de 1997 à 2003) et au Comité de l'évaluation en douane (qui a été présidé par trois diplomates britanniques). Et si des représentants d'autres États membres de l'UE ont présidé des organes de l'OMC, le chef de la délégation de l'UE, ne l'a jamais fait. La Chine et les États-Unis ont été à peine un peu plus actifs à cet égard, ayant présidé seulement trois et cinq organes, respectivement, entre 1995 et 2012, et encore ce n'était pas les six principaux organes de l'OMC. Quatre des cinq présidences assurées par des diplomates américains ont présidé quatre fois le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires ; la Chine a elle aussi eu tendance à présider des organes techniques.

Le tableau 14.2 donne des détails sur les présidences des 28 Membres de l'OMC qui ont été les plus actifs dans ce domaine, réparties en deux catégories d'organes de l'OMC. La première comprend les six organes les plus importants de l'Organisation : le Conseil général, l'Organe de règlement des différends, l'Organe d'examen des politiques commerciales et les conseils qui s'occupent des marchandises, des services et de la propriété intellectuelle. La seconde catégorie comprend tous les autres organes. Pour chaque catégorie, le tableau 14.2 indique le nombre d'années pendant lesquelles les diplomates d'un pays donné ont présidé des organes de l'OMC, ainsi que la part d'un Membre dans le nombre total de personnes-année pour toutes ces présidences entre 1995 et 2012. Les données sont classées en fonction d'une note des présidences des pays, qui représente la moyenne des deux parts.

Encadré 14.1. Sélection des présidents des organes de l'OMC

Source: Lignes directrices pour la désignation des présidents des organes de l'OMC, document de l'OMC WT/L/510 du 21 janvier 2003.

À la fin de 2002, le Conseil général a adopté un ensemble de lignes directrices pour la désignation des présidents des organes de l'OMC. Ces lignes directrices prévoient que les « Membres devraient considérer le processus de sélection des présidents comme une tâche administrative relativement courante dont il faudrait s'acquitter chaque année et dont le principe de rotation serait la norme », l'objectif étant « de permettre à l'Organisation de poursuivre ses activités de manière harmonieuse et sans heurts ». Les procédures se déroulent en cinq étapes :

- le processus de sélection débute par une annonce du Président à la réunion du Conseil général tenue en décembre de chaque année ;
- le Président du Conseil général et ses collaborateurs (à savoir le Président de l'Organe de règlement des différends et tout ancien Président du Conseil général encore en poste à Genève) entendent les éventuels avis et suggestions des Membres, individuellement et/ou en groupes ;
- après toute autre consultation, le Président et ses collègues mettent au point une liste équilibrée conformément aux lignes directrices et aux observations qu'ils ont reçues ;
- une réunion informelle ouverte à tous les Chefs de délégation se tient fin janvier ou début février, pour diffuser la liste à tous et engager une discussion générale à son sujet ; et
- la liste est soumise et acceptée à la réunion ordinaire du Conseil général de février.

Les lignes directrices précisent que les présidents doivent être des représentants de Membres et que la candidature de représentants de Membres ayant des arriérés de contribution de plus d'une année ne peut être prise en considération (comme on le verra plus loin dans ce chapitre) ; elles spécifient en outre que le « choix d'un président devrait être essentiellement fonction de la capacité de l'intéressé d'exercer les attributions spéciales incombant aux titulaires de ces postes dans le système de l'OMC, ainsi que de sa disponibilité à cette fin ». Les présidents se doivent d'être impartiaux et objectifs, d'assurer la transparence du processus de prise de décisions et du processus de consultation et la participation de tous à ces processus, et de faciliter le consensus. Les lignes directrices précisent en outre que les « désignations doivent être acceptables pour l'ensemble des Membres et pas uniquement pour les régions ou les groupements qui les auront éventuellement proposées », mais qu'il devrait aussi y avoir un « équilibre qui reflète la composition globale de l'OMC ».

Ces règles s'appliquent aux principaux organes de l'OMC, comme le Conseil du commerce des marchandises (CCM). Le Président du CCM choisit ensuite les présidents des onze organes subsidiaires qui font rapport au CCM (par exemple, ceux qui s'occupent de l'agriculture, de l'accès aux marchés, des subventions, des mesures antidumping, etc.) ; le même principe s'applique aux conseils chargés des services et de la propriété intellectuelle. Les présidents des organes subsidiaires sont tous sélectionnés de manière à assurer un équilibre régional.

Tableau 14.2. Fréquence des présidences d'organes de l'OMC assurées par les Membres, 1995-2012

	Six principaux organes ^a		Tous les autres organes		Note composite
	Années	Part	Années	Part	
Pays développés	45,0	41,7	252,0	43,6	42,6
Norvège	10,0	9,3	9,5	1,6	5,5
Canada	6,0	5,6	22,5	3,9	4,7
Nouvelle-Zélande	3,0	2,8	32,5	5,6	4,2
Japon	4,0	3,7	19,0	3,3	3,5
Suisse	1,0	0,9	25,0	4,3	2,6
Australie	3,0	2,8	12,0	2,1	2,4
Hongrie	3,0	2,8	7,0	1,2	2,0
Finlande	3,0	2,8	5,0	0,9	1,9
Suède	2,0	1,9	8,5	1,5	1,7
Irlande	3,0	2,8	2,0	0,3	1,6
République tchèque	1,5	1,4	9,0	1,6	1,5
France	0,0	0,0	17,0	2,9	1,5
Belgique	1,5	1,4	5,0	0,9	1,2
Royaume-Uni	0,0	0,0	13,0	2,2	1,1
Tous les autres pays développés	4,0	3,7	65,0	11,2	7,5
Pays en développement	63,0	58,3	326,0	56,4	57,4
Hong Kong, Chine	6,0	5,6	16,0	2,8	4,2
Singapour	5,0	4,6	12,0	2,1	3,4
Nigéria	6,0	5,6	7,0	1,2	3,4
Chili	4,5	4,2	11,5	2,0	3,1
Uruguay	4,0	3,7	12,0	2,1	2,9
Colombie	4,0	3,7	10,0	1,7	2,7
Brésil	2,5	2,3	16,0	2,8	2,5
Pakistan	2,0	1,9	16,0	2,8	2,3
Kenya	4,0	3,7	2,5	0,4	2,1
Corée, République de	2,5	2,3	10,0	1,7	2,0
Malaisie	3,0	2,8	7,0	1,2	2,0
Philippines	1,0	0,9	16,0	2,8	1,8
Costa Rica	1,0	0,9	15,0	2,6	1,8
Thaïlande	1,0	0,9	14,5	2,5	1,7
Tous les autres pays en développement	16,5	15,3	160,5	27,8	21,5
Total	108,0	100,0	578,0	100,0	100,0

Source : Secrétariat de l'OMC.

Notes : Nombre d'années pendant lesquelles les organes ont été présidés par les représentants d'un Membre. Y compris les organes suivants : Conseil général, Organe de règlement des différends, Organe d'examen des politiques commerciales, Conseil du commerce des marchandises, Conseil du commerce des services et Conseil des ADPIC. Les données ne comprennent pas les groupes de travail de l'accèsion à l'OMC. Pour chaque année pendant laquelle un organe a été présidé par deux personnes successivement, une valeur de 0,5 a été attribuée à chacune.

Note composite = Valeur moyenne des deux parts.

Si toutes les présidences étaient attribuées au hasard et que tous les Membres avaient une charge identique, le Membre de l'OMC moyen présiderait un organe tous les quatre ans. En réalité, la participation des Membres, pris individuellement, et de leurs ambassadeurs en tant que présidents varie considérablement. À une extrémité, on trouve les nombreux Membres qui n'ont jamais présidé un seul organe de l'OMC durant les 18 premières années d'existence de l'Organisation. On en compte 73 au total, soit à peu près la moitié de l'ensemble des Membres. En plus du cas spécial de l'Union européenne, mentionné plus haut, ce groupe comprend plusieurs pays assez peuplés comme l'Angola, Cuba, la République dominicaine, l'État du Koweït, le Portugal, les Émirats arabes unis et le Viet Nam. La plupart des autres Membres n'ayant jamais présidé un organe de l'OMC sont des Membres sans représentation à Genève ou de très petits pays.¹² À l'autre extrémité, figure le cas unique de l'Ambassadeur du Costa Rica Ronald Saborio (voir l'appendice biographique, page 627), qui a présidé un comité tous les ans de 1998 à au moins 2013. Les dix Membres les plus actifs, pays développés et pays en développement, ont assuré à eux tous près de la moitié (48,8 %) des présidences des six principaux organes et 28,4 % des autres présidences.

La concentration des présidences parmi certains pays développés est simplement un effet de la loi des petits nombres : les présidences sont généralement réparties également entre les pays développés et les pays en développement, mais, comme en général l'Union européenne et les États-Unis ne président pas, il reste très peu de pays développés pour exercer une présidence. En conséquence, les diplomates de l'Australie, du Canada, du Japon, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande et de la Suisse ne chôment pas. Ou, comme l'a dit l'ambassadeur d'un pays développé, « c'est un pool de gênes très restreint ».¹³ Si la présidence du Conseil général était attribuée par rotation à chacun des Membres, aucun pays ne le présiderait plus d'une fois par siècle ; pendant les 18 années écoulées entre 1995 et 2012, le Canada et la Norvège ont chacun occupé ce poste trois fois. L'Ambassadeur John Weekes (voir l'appendice biographique, page 632), du Canada est le seul Ambassadeur à avoir présidé le Conseil du GATT (1989) et le Conseil général de l'OMC (1998).

La désignation d'ambassadeurs de pays en développement comme président d'un organe de l'OMC est plus qu'une simple question d'arithmétique. Elle dépend en partie de la demande, certains Membres et certaines régions faisant campagne activement pour obtenir une présidence. L'objectif principal du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, plus connu sous le nom de GRULAC, est de faire en sorte que ses membres soient représentés de manière adéquate parmi les présidents. Mais cela dépend aussi de la capacité. Il est pratiquement impossible qu'un Membre sans représentation à Genève ou qu'un Membre ayant une mission à vocation générale dotée d'un personnel limité obtienne une présidence. Le fait que Hong Kong, Chine a présidé des organes plus souvent que tout autre membre en développement s'explique facilement si l'on considère que ce n'est pas un pays indépendant ayant une représentation distincte dans d'autres organisations internationales et que ses diplomates peuvent se consacrer exclusivement à l'OMC.¹⁴ Sept des dix pays en développement suivants sur la liste avaient des missions spécialisées en 2012, généralement avec un personnel d'au moins cinq personnes. Ces Membres pouvaient se permettre de voir leur ambassadeur consacrer beaucoup de temps à une présidence ; cette fonction imposerait

une charge trop lourde à une mission dont le personnel se limite à deux ou trois personnes qui doivent couvrir l'ensemble des organisations internationales à Genève. Un autre facteur est la durée de la présence d'un pays dans le système. Les Membres ayant accédé récemment sont moins susceptibles d'avoir assumé plusieurs présidences, à la fois parce que les occasions ont été moins nombreuses, et parce qu'il leur faut du temps pour mieux comprendre comment l'Organisation fonctionne.

Qu'ils soient développés ou en développement, les pays qui président le plus de comités ne sont pas les pays les plus grands. Le Brésil, le Pakistan et le Nigéria font exception à cette règle générale, étant les sixième, septième et huitième pays Membres les plus peuplés (en comptant l'Union européenne comme un seul Membre), mais il est plus significatif que ni la Chine, ni l'Inde, ni l'Indonésie – qui sont les premier, deuxième et cinquième Membres les plus peuplés – ne figurent en tête de la liste des présidences. Ce sont au contraire des pays comme Singapour et l'Uruguay qui en ont le plus parmi les pays en développement Membres, de même que des pays comme la Norvège et le Canada parmi les pays développés. Le système dans son ensemble paraît mieux fonctionner lorsque les organes sont présidés par des ambassadeurs de pays suffisamment grands pour avoir des missions bien dotées en personnel, mais pas trop grands au point d'être parmi les *demandeurs* les plus actifs.

Les fonctions et les styles des présidents

La personnalité des présidents des organes de l'OMC est-elle importante ? La réponse serait négative si l'on considérait que les présidents sont de simples facilitateurs et qu'ils jouent un rôle analogue à celui de président de la Chambre, dans un parlement du type Westminster. Ce n'est manifestement pas le cas à l'OMC qui suit la tradition établie du GATT selon laquelle le président est censé non seulement faciliter le débat, mais aussi forger un consensus et jouer un rôle actif dans l'élaboration des textes et « l'obtention d'un oui ». Un président idéal doit avoir deux caractéristiques : il doit agir au nom du système dans son ensemble, et non pour le compte de son propre pays ; et il doit concilier l'impartialité envers les Membres et la responsabilité de faire avancer les négociations en proposant des textes, en résolvant les blocages et en dégagant un consensus. À l'OMC, on attend d'un diplomate qu'il opère un compartimentage créatif en faisant passer les obligations du président envers le système avant le devoir du représentant national de promouvoir des objectifs spécifiques. Ou, pour dire les choses dans le langage de la théorie des négociations, un président est censé s'attacher à créer de la valeur pour la communauté dans son ensemble, et non à obtenir de la valeur pour son propre pays.

La conduite des négociations sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la santé publique illustre bien la distinction. Vers la fin de ces négociations en décembre 2002, l'Ambassadeur du Mexique Eduardo Pérez Motta mettait au point le texte final de ce qui allait devenir la Décision sur la mise en œuvre du paragraphe 6 de la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique (voir le chapitre 10). « Les Américains étaient très préoccupés par le résultat », a-t-il indiqué plus tard, car ils craignaient que le texte n'aille à l'encontre de leur position sur certains points

essentiels. M. Pérez Motta recevait des « appels de la capitale mexicaine qui me transmettait des messages des États-Unis, j'ai répondu « Bon, je suis désolé mais ... je ne remplis pas cette fonction en tant qu'ambassadeur, donc je ne veux pas d'informations ou d'instructions à ce sujet. » Ses interlocuteurs à Mexico ont alors compris qu'il était inutile de faire pression sur lui pour qu'il adopte telle ou telle position. Cet échange entre l'ambassadeur et la capitale reposait sur une certaine interprétation de l'éthique du président. Voici comment M. Pérez Motta voit cette responsabilité :

Si vous jouez ce rôle, en tant que responsable d'un groupe de travail [à Genève], c'est à titre personnel. Vous ne représentez pas votre pays. Votre délégation représentera votre pays et vous devez l'écouter comme n'importe quelle autre délégation. Mais, parfois, ce rôle n'est pas clairement perçu ou compris par les capitales, et il faut leur dire les choses sans ambiguïté.¹⁵

Les ambassadeurs n'ont pas tous la volonté ou la capacité de faire cette distinction et, s'ils avaient été dans la position de M. Pérez Motta, nombre d'entre eux auraient peut-être interprété ces instructions comme des ordres et auraient agi en conséquence. C'est l'un des nombreux points sur lesquels la culture et les traditions politiques des États Membres diffèrent et qui peuvent dépendre fortement de la personnalité des intéressés. Idéalement, l'approche adoptée par M. Pérez Motta est ce que le système attend d'un président.

Les présidents doivent être à la fois impartiaux et efficaces. Pour être un bon médiateur, le président doit respecter les vues de tous les Membres ; il ne doit pas défendre les intérêts de son pays ou ceux d'une coalition ou faction à laquelle son pays serait associé, et il ne doit montrer aucune hostilité envers les positions ou les personnes d'autres Membres ou d'autres groupes. Mais, comme beaucoup d'autres vertus, l'impartialité peut devenir un vice si elle va trop loin. « Un président doit être à la fois ferme et flexible », selon l'Ambassadeur Julio Lacarte, « en fonction des circonstances ».¹⁶ Il doit « percevoir l'esprit de la réunion, sentir quand un texte a des chances de passer et ne pas hésiter à agir en conséquence ».¹⁷ Odell (2005 : 475) a classé les tactiques que les présidents peuvent adopter sur une gamme des plus passives au plus interventionnistes. « La tactique de médiation la plus passive à l'OMC », fait-il observer, « est l'observation, le diagnostic et la communication ». Plus souvent, les présidents cherchent plus activement à dégager un consensus. Un président peut même recourir à « une tactique de manipulation pour orienter le processus ou les individus dans une direction particulière » (*ibid.* : 487). Le choix dépend des circonstances et de la personne. Le rôle du président « repose largement sur la négociation », d'après l'Ambassadeur Ronald Saborio, qui explique :

il y a des moments où un président doit laisser les Membres jouer eux-mêmes un rôle très important pour que les choses viennent de la base. Quand il y a un grand intérêt pour les résultats d'une négociation, lorsque des intérêts sont exprimés, il est important de laisser les forces s'exprimer, de laisser les Membres entrer en scène. Si le président joue un rôle très actif, cela peut avoir un effet perturbateur. Mais il y a aussi des cas où les négociations piétinent et où le président doit

s'activer et proposer des choses. Cela est plus difficile et plus risqué, car non seulement le président peut se brûler les doigts, mais, pire encore, il peut faire échouer la négociation.¹⁸

Certains Membres n'apprécient pas que les présidents prennent trop d'initiatives dans l'élaboration des textes. En 2002, le Groupe de Membres partageant la même opinion a proposé des changements dans le mode de fonctionnement de l'OMC qui auraient modifié le rôle du président. Les 13 pays de ce groupe¹⁹ préconisaient la « participation effective de tous les Membres aux négociations » par un processus qui « devrait engendrer la transparence et la prise de décisions fondée sur le consensus ».²⁰ Cela aurait réduit le pouvoir et la marge de manœuvre du Directeur général et des présidents des groupes de négociation en confiant la présidence du Comité des négociations commerciales à un Membre plutôt qu'au Directeur général, en faisant en sorte que ce président et tous les autres soient élus « par consensus par les ambassadeurs en poste à Genève » et en limitant le pouvoir des présidents d'élaborer des textes de négociation sous leur propre autorité. Le Groupe de Membres partageant la même opinion demandait que tous les rapports ou projets de décision « soient convenus par consensus dans l'organe de négociation concerné » et qu'au cas où il n'y aurait pas de consensus, « les vues divergentes des Membres, avec des suggestions de rechange appelant une décision, figurent dans les projets à soumettre pour décision à des organes supérieurs ».²¹

Qu'il soit passif ou non, un président doit commencer par obtenir des informations sur les positions des Membres et, si la question est techniquement complexe, il doit approfondir sa connaissance du sujet. Les consultations ne consistent pas seulement à recueillir les vues des Membres les plus actifs, du côté offensif comme du côté défensif ; il faut aussi sonder les Membres pour évaluer la solidité de leurs positions et pour savoir s'ils sont disposés à envisager des compromis et des arrangements. Un président doit interpréter les choses, parce que les Membres « ne laissent pas voir leur jeu », d'après M. Saborio. « Vous pouvez deviner leurs cartes et faire vos propres calculs, et vous recevez des signaux qui sont très codifiés. »²²

Le moyen le plus courant est l'entretien de type « confessionnal », réunion en tête-à-tête pour passer en revue les questions et les positions. La pratique elle-même date d'avant le GATT, mais le terme de confessionnal est une invention de Julio Lacarte, l'Ambassadeur de l'Uruguay, qui a expliqué que, pendant le Cycle d'Uruguay, il invitait les « Chefs de délégation à [le] rencontrer individuellement et dans des conditions de stricte confidentialité, pour évaluer leurs objectifs réels, les détromper sur les demandes qui n'avaient aucune chance d'aboutir et préparer le terrain pour un accord acceptable par tous ».²³ Cela exigeait souvent de nombreuses réunions. Les participants partent toujours de leurs positions maximales, mais le président arrive parfois à les ramener à leurs positions de base. Les informations obtenues dans ce processus permettent au président non seulement de définir les questions techniques (généralement en consultation avec le Secrétariat), mais aussi de délimiter la zone d'accord possible. Cette dernière tâche dépend de l'intuition du président, ainsi que des discussions qu'il peut avoir avec d'autres présidents, avec le Directeur général, avec le personnel du Secrétariat ou avec d'autres personnes de confiance.

Le passage de la collecte d'informations à l'obtention d'un accord peut se faire progressivement. M. Pérez Motta a décrit les négociations sur les ADPIC et la santé publique comme «un processus impliquant de nombreuses discussions, pour que chaque partie comprenne quels étaient les motivations et les arguments de l'autre». Un président doit repérer «les petites ouvertures que chaque côté peut ménager, même sans en avoir conscience».

Vous devez d'abord comprendre quelles sont les possibilités de mettre sur la table un document qui, au final, doit laisser chacun assez mal à l'aise. Tout le monde doit finalement s'en aller assez mécontent, car, si un groupe est très content et l'autre pas du tout, les choses ne sont pas équilibrées. Mais si tout le monde est mécontent et vous accuse d'être à l'origine du problème, c'est que vous faites bien votre travail.²⁴

L'Ambassadeur de l'Uruguay Guillermo Valles a été confronté à la tâche difficile de diriger les négociations sur les mesures correctives commerciales et les subventions à la pêche lorsqu'il a présidé le Groupe de négociation sur les règles dans le cadre du Cycle de Doha, de 2004 à 2010. Ces deux questions étaient complexes en soi, sur le fond et sur le plan politique. Les Membres qui étaient demandeurs sur la question des mesures correctives commerciales pouvaient fort bien adopter une position défensive sur les subventions à la pêche et inversement. Cela avait obligé M. Valles à travailler en étroite collaboration avec des experts du Secrétariat et de nombreuses missions pour recenser les positions des Membres et cartographier les options. «Ma stratégie était d'arriver à un point où les Membres reconnaîtraient qu'ils ne pouvaient pas par eux-mêmes trouver un compromis.»²⁵ La rédaction du texte du président est la tâche la plus compliquée, qui oblige le président à décider de ce qu'il faut inclure ou exclure, de ce qu'il faut mettre entre crochets et du degré de précision du projet de texte. M. Valles était parvenu à établir une série de textes qui définissaient les options, mais un président ne peut guère faire aller plus loin quand les positions des Membres sont irréconciliables. Il arrive un moment où il n'est plus possible de faire des compromis dans un même texte, mais il est possible de persuader les Membres de faire des compromis entre eux. Cela nécessite généralement une décision politique au niveau ministériel.

Les présidents du Conseil général et de la Conférence ministérielle

Deux types de présidents occupent une place particulière dans le système de l'OMC. L'un est le Président du Conseil général, le pinacle du système des comités et conseils permanents. Comme d'autres présidences importantes, celle-ci est exercée pendant un an seulement, par roulement. L'autre est le Président de la Conférence ministérielle, poste qui est toujours détenu par le Ministre du commerce du pays hôte ou, lorsque la Conférence ministérielle se tient à Genève, par le Ministre du commerce du pays dont l'Ambassadeur préside le Conseil général.²⁶

Le processus de sélection du Président du Conseil général obéit à deux traditions. L'une est que la personne qui obtient le poste dans une année donnée est normalement celle qui a

présidé l'Organe de règlement des différends (ORD) l'année précédente. C'est le seul point sur lequel le système de l'OMC reprend le concept romain de *cursus honorum*, ou ordre des postes à suivre avant d'accéder à la fonction la plus élevée. Un ambassadeur n'a pas à exercer successivement telle ou telle présidence avant de devenir Président de l'ORD. Le résultat est que, quand les Membres choisissent le Président de l'ORD pour une année donnée, ils choisissent de fait celui qui présidera le Conseil général l'année suivante, sauf événement inattendu (comme la réaffectation de l'ambassadeur). L'autre tradition est qu'il y a un double roulement régional, qui fait que le Conseil général sera présidé une année par un pays développé et l'année suivante par un pays en développement et, ces années-là, il y a un roulement entre les trois régions en développement. Dans les années impaires entre 1995 et 2011, il y a eu trois cycles Asie-Amérique latine-Afrique, dans l'ordre suivant : Singapour-Brésil-Tanzanie – Hong Kong, Chine-Uruguay-Kenya – Malaisie-Chili-Nigéria. La séquence a repris en 2013 avec un Président du Conseil général du Pakistan. Ces mêmes années, la présidence de l'ORD a été assurée par un diplomate d'un pays développé.

La présidence du Conseil général est un poste exceptionnel qui constitue, à certains égards, une passerelle entre les Membres et le Secrétariat. C'est le seul président qui a un bureau au siège de l'OMC et qui dispose de personnel d'appui. C'est une nouveauté qui date du Directeur général, Mike Moore, qui avait pris cette disposition pour que les dirigeants de l'institution et de l'organisation puissent avoir des contacts réguliers pendant les mois critiques qui ont précédé le lancement du Cycle de Doha. M. Moore a entretenu avec le Président du Conseil général, Stuart Harbinson, une relation particulièrement étroite et constructive. « Nous étions très liés », a-t-il indiqué plus tard. « Il pouvait compter sur moi, et moi sur lui. »²⁷ Certains au Secrétariat n'ont pas apprécié ce changement, qui était contraire à l'idée qu'ils se faisaient de la division entre les branches législative et exécutive de l'institution. M. Moore n'était pas d'accord avec l'idée d'une séparation stricte. « Vous devez pouvoir aller dans le bureau de l'autre, frapper du poing sur la table et dire ce que vous avez sur le cœur »²⁸, a-t-il expliqué.

Le rôle du Président du Conseil général varie en fonction de la personne qui occupe ce poste, de la personnalité du Directeur général et de la relation entre les deux. « Le Directeur général et le président du Conseil général doivent essayer de développer une relation de complémentarité », d'après M. Harbinson, « de manière à ce que l'un fasse ce que l'autre ne fait pas ». ²⁹ L'importance du Président du Conseil général est directement proportionnelle à l'importance des questions examinées pendant son mandat. Quand les négociations sont à un stade critique, le Président du Conseil général peut jouer un rôle clé en les faisant avancer, en débloquent la situation, en suggérant des solutions et en favorisant le consensus, mais parfois, quand les négociations sont ralenties ou paralysées, sa tâche est réduite d'autant. Le Président du Conseil général est aussi un moyen de communication entre les Membres et le Secrétariat, ce qui l'amène parfois à jouer un rôle de médiateur ou à arbitrer les conflits de personnalité. Les Présidents du Conseil général ont également suggéré qu'ils devraient parler au nom de l'OMC dans les affaires extérieures, notamment quand l'OMC est représentée aux réunions du G-8 ou du G-20, mais cet honneur est réservé au Directeur général.

L'Accord sur l'OMC ne dit rien sur la question de savoir qui doit présider la Conférence ministérielle. M. Ruggiero avait espéré exercer cette fonction à la première Conférence

ministérielle en 1996, mais les Membres ont réservé cette prérogative au Ministre du commerce du pays hôte. La répartition effective des tâches entre le Président de la Conférence et le Directeur général peut toutefois être définie plus précisément, comme cela a été le cas à la Conférence ministérielle de Doha. Le Ministre Yousef Hussain Kamal a présidé les séances plénières, qui consistaient principalement en discours officiels, tandis que la négociation effective s'est déroulée dans le salon vert, sous la conduite de M. Moore. Cet arrangement a permis aux ministres de gagner « au moins cinq heures de négociation, chacun pouvant aller prononcer son discours devant la caméra, puis revenir à la table des négociations » (Moore, 2003 : 128).

Comme les présidents des organes permanents de l'OMC, le Président de la Conférence ministérielle doit donner la priorité aux besoins de l'Organisation et évite les questions intéressant son propre pays. C'est peut-être trop demander à un président qui représente l'un des principaux acteurs, comme c'était le cas à la Conférence ministérielle de Seattle en 1999. Certains Membres s'étaient inquiétés de voir que l'Ambassadrice Charlene Barshefsky ne pouvait pas faire de distinction entre la fonction de représentation et la fonction de facilitation. Cela était peut-être dû moins à une lacune personnelle qu'à une erreur dans la décision d'organiser la Conférence ministérielle dans un grand pays, et cela explique aussi pourquoi le système préfère confier l'organisation des Conférences ministérielles à des pays de taille moyenne plutôt qu'à des grandes puissances. Une autre question récurrente dans l'histoire des Conférences ministérielles, notamment celles qui ont été associées au lancement ou à la conduite du Cycle de Doha, est que le Président de la Conférence est généralement victime d'épuisement. Accueillir le monde entier est une tâche exigeante quand tout va bien et c'est encore plus difficile quand il faut éteindre les incendies, servir de médiateur entre les camps hostiles et prendre des décisions sur la manière de mener la conférence et sur sa clôture. Ce seul fait peut aider à expliquer pourquoi les Présidents des Conférences ministérielles de Seattle et de Cancún ont pris certaines décisions controversées.

Diriger l'institution : les directeurs généraux et les directeurs généraux adjoints

Le Directeur général occupe le poste le plus en vue à l'OMC et c'est le plus éminent décideur du monde en matière de politique commerciale. Mais ce poste peut être ingrat. Comme l'a dit M. Moore, un directeur général peut très vite se rendre compte qu'il n'est « ni directeur, ni général ». ³⁰ Parfois, les Membres qui attendent le plus du directeur général sont ceux qui sont les plus réticents à lui donner plus de pouvoir.

Blackhurst (2012 : 3790-91) note qu'une « discussion sur le rôle du DG peut partir du constat que les pays Membres n'ont jamais fourni au Directeur général une description de poste précise ». Ni l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce ni aucun autre document n'énoncent précisément les fonctions et les pouvoirs du directeur général. L'article VI de l'Accord dispose que les ministères « nommer[ont] le Directeur général et adopter[ont] des règles énonçant les pouvoirs, les attributions, les conditions d'emploi et la durée du mandat

du Directeur général», mais à part l'obligation faite au Directeur général de ne solliciter ni accepter « d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'OMC », l'Accord ne dit rien. Les règles auxquelles il fait allusion n'ont jamais été établies, bien que les Membres aient donné quelques indications sur le Directeur général idéal lorsqu'ils ont décrit les qualifications requises pour ce poste dans les Procédures de désignation des Directeurs généraux, de 2002. Ce document prévoit que « [d]'une manière générale, les candidats devraient avoir une grande expérience des relations internationales, y compris une expérience dans les domaines économique, commercial et/ou politique; être fermement résolu à soutenir les activités et les objectifs de l'OMC; avoir une autorité et une capacité de direction attestées; et avoir un don reconnu de la communication ». ³¹ Le statut élevé du poste ressort aussi de l'accord de siège, c'est-à-dire de l'Accord entre l'Organisation mondiale du commerce et la Confédération suisse. Cet instrument de 1995 prévoit, entre autres, le traitement que le pays hôte accorde aux personnes associées à l'OMC. Il précise que le Directeur général (article 30.1) et les autres hauts fonctionnaires (article 31.1) « bénéfici[ent] des privilèges et immunités qui sont reconnus aux agents diplomatiques conformément au droit des gens et aux usages internationaux »; mais il distingue le Directeur général en précisant qu'il « bénéficie des facilités accordées aux Chefs de mission » (article 30.2). ³²

Les principales fonctions du Directeur général ont été définies par la tradition et la pratique et, parfois, par tâtonnements. « [Dans] le monde réel, le Directeur général façonne son rôle », a expliqué l'Ambassadeur Julio Lacarte, « en fonction de son charisme, de ses atouts professionnels, de sa capacité d'interpréter les tendances et les intérêts des gouvernements, et de ses relations personnels avec les ambassadeurs accrédités ». ³³ C'est un processus qui continue.

Les Directeurs généraux du GATT sont restés en poste pendant de longues périodes (voir l'annexe 2 page 635). Avant la carrière unique et relativement brève de Peter Sutherland, qui a été le dernier Directeur général du GATT (1993-1994) et le premier de l'OMC (1995), l'institution n'a eu que trois Directeurs généraux. Celui qui a occupé le poste le plus longtemps est Eric Wyndham-White (1948-1968). ³⁴ Entré au Ministère britannique des affaires économiques peu après avoir obtenu son diplôme de droit en 1938, M. Wyndham-White a aussi participé à la Conférence de La Havane et, après l'échec de la création de l'OIC, il a poursuivi sa carrière au Secrétariat du GATT. Il a été suivi par Olivier Long (1968-1980) et Arthur Dunkel (1980-1993), tous deux de nationalité suisse. M. Long a été Ambassadeur de la Suisse au Royaume-Uni avant de devenir directeur général et M. Dunkel a représenté la Suisse auprès du GATT et d'autres institutions économiques de 1971 jusqu'à sa nomination. Les mandats de ces 3 Directeurs généraux du GATT ont duré au total 46 ans, période pendant laquelle le monde a vu passer 5 papes, 6 secrétaires généraux des Nations Unies, 6 chanceliers allemands, 10 présidents des États-Unis, 11 premiers ministres britanniques et 19 premiers ministres japonais. Parmi les grandes figures mondiales, seuls les rois ont connu une plus grande stabilité d'emploi que les Directeurs généraux du GATT. ³⁵

Après M. Sutherland, les mandats des directeurs généraux de l'OMC ont été beaucoup plus courts. Renato Ruggiero (1995-1999), Mike Moore (1999-2002), Supachai Panitchpakdi

(2002-2005) et Pascal Lamy (2005-2013) ont servi en moyenne moins de 5 ans chacun, contre plus de 15 ans pour chacun de leurs prédécesseurs du GATT. Les règles prévoient un mandat de quatre ans et la possibilité d'un second mandat en précisant qu'il « ne [faut] pas s'attendre à l'automatisme du renouvellement du mandat »,³⁶ mais seul M. Lamy a accompli deux mandats de suite. Ses prédécesseurs ont vu leurs mandats tronqués par des arrangements conclus lors du processus de sélection.

Le processus de sélection des directeurs généraux

Une différence importante entre le GATT et l'OMC apparaît dans la façon dont se déroule le processus de sélection du Directeur général. Dans le cadre du GATT, le processus était relativement simple, rapide et peu fréquent. Mais depuis la désignation de M. Ruggiero en 1995, le processus de sélection à l'OMC s'est allongé et est devenu plus controversé, provoquant des tensions entre les grands pays développés et en développement et au sein de ces deux groupes. Les luttes qui en ont résulté ont fragilisé l'autorité d'une personnalité qui devrait être considérée comme un gestionnaire impartial, un médiateur équitable et, dans des moments particuliers, un « faiseur d'accords ».

Sans vraiment le savoir à ce moment-là, les parties contractantes qui ont choisi le dernier Directeur général du GATT ont également choisi le premier Directeur général de la nouvelle organisation qu'elles étaient sur le point de créer. La campagne pour l'élection de 1993 a débuté dès qu'il a été demandé à M. Dunkel de ne pas solliciter un nouveau mandat. Certains négociateurs ont eu le sentiment qu'il avait été remercié sans cérémonie, en partie parce que certains aspects de son projet de texte de 1991 avait irrité à la fois la Communauté européenne et les États-Unis ; d'autres ont estimé qu'il s'était trop attaché à son propre projet, ce qui l'avait empêché d'y apporter les modifications nécessaires pour parvenir à un accord. Bruxelles et Washington ont soutenu M. Sutherland pour remplacer M. Dunkel (voir le chapitre 2) et après une brève lutte avec M. Lacarte (voir l'encadré 14.2), M. Sutherland a obtenu le poste. Il l'a occupé pendant 22 mois seulement, dont à peine 4 en tant que Directeur général de l'OMC.

La première campagne pour le poste de directeur général, de la nouvelle organisation a commencé bien avant que l'OMC ne voie le jour. À la fin de 1994, il y avait des candidats, soutenus chacun par un bloc : le Président mexicain Carlos Salinas de Gortari était soutenu par les États-Unis et l'Amérique latine ; le Japon et la plupart des pays asiatiques soutenaient le Ministre du commerce de la République de Corée Kim Chulsu (voir l'appendice biographique, page 617) ; enfin, la Communauté européenne, et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique soutenaient l'ancien Ministre italien du commerce extérieur, Renato Ruggiero. Les tractations étaient bien avancées dans les dernières semaines de 1994 et elles se sont prolongées au premier trimestre de 1995. Il est difficile de savoir ce qui se serait passé si le Mexique n'avait pas sombré dans une crise économique. Cette crise, coïncidant avec un scandale qui a conduit à l'arrestation du frère de M. Salinas, a amené ce dernier à se retirer de la course au début du mois de mars. Les États-Unis ont finalement décidé, à contrecœur, de soutenir M. Ruggiero. Aux termes d'un accord entre la

Encadré 14.2. La campagne récurrente de l'Amérique latine pour le poste de directeur général

Dans chaque campagne pour le poste de directeur général entre 1993 et 2013, il y a toujours eu un candidat d'Amérique latine et depuis 1994, au moins deux candidats de cette région.

Julio Lacarte a fait campagne contre Peter Sutherland pour le poste de Directeur général du GATT en 1993. Quand l'heure du vote est arrivé, M. Lacarte avait compris que M. Sutherland avait la majorité et il s'est dit « qu'il fallait respecter la tradition du GATT d'élire le Directeur général à l'unanimité et non par un vote ».⁹⁹ M. Lacarte a donc retiré sa candidature et a soutenu M. Sutherland après avoir négocié la nomination d'un directeur général adjoint latino-américain (voir ci-dessous).

La campagne pour la sélection du premier Directeur général de l'OMC ayant un mandat complet a lancé la tradition qui fait qu'il y a toujours au moins deux candidats latino-américains, ce qui réduit en général les chances de l'un ou de l'autre d'obtenir le poste. En 1994, les deux candidats étaient Rubens Ricupero, ancien Ambassadeur du Brésil auprès du GATT, qui était Ministre des finances, et le Président du Mexique, Carlos Salinas de Gortari. La rivalité régionale alors n'a pas duré cette fois-là et M. Ricupero s'est retiré avant que M. Salinas ne le fasse.

Il n'y avait pas de candidats latino-américains au début de la campagne de 1998-1999, même si, pendant un temps, le Ministre canadien du commerce, Sergio Marchi (voir l'appendice biographique, page 620) avait proposé le Ministre chilien des affaires étrangères, José Miguel Insulza, comme candidat de compromis. Le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales a exprimé un certain intérêt pour cette candidature mais la Maison Blanche refusa de retirer son soutien à Mike Moore. M. Insulza a finalement obtenu le poste de Secrétaire général de l'Organisation des États américains, l'emportant sur le Ministre mexicain des affaires étrangères, Luis Ernesto Derbez.

La rivalité latino-américaine s'est durcie en 2005. Cette année-là, deux des trois candidats malheureux face à Pascal Lamy, le Commissaire européen au commerce, étaient l'Uruguayen Carlos Pérez del Castillo (voir l'appendice biographique, page 624) et le Brésilien Luiz Felipe de Seixas Corrêa. Le Brésil était un chef de file du G-20 à l'époque de Cancún et, bien que les intérêts de l'Uruguay aient concordé avec la position de ce groupe sur les subventions agricoles, M. Pérez del Castillo estimait qu'il devait être impartial en tant que Président du Conseil général. Sa décision de tenir l'Uruguay à l'écart du G-20 a irrité le Ministre brésilien des affaires étrangères, Celso Amorim, et, aux yeux de certains officiels uruguayens, la décision du Brésil de présenter son propre candidat vers la fin de la campagne visait expressément à saboter la candidature de M. Pérez del Castillo.

En 2013, un nombre record de neuf candidats étaient en lice pour le poste, dont un tiers venait d'Amérique latine. Il y avait l'Ambassadeur du Brésil auprès de l'OMC Roberto Azevêdo, la Ministre costaricienne du commerce extérieur Anabel González et l'ancien Secrétaire mexicain au commerce et à l'industrie Herminio Blanco. Lors de la troisième et dernière série de consultations dans cette campagne, seuls M. Azevêdo et M. Blanco restaient en lice et c'est finalement M. Azevêdo qui l'a emporté et qui est devenu le sixième Directeur général de l'OMC.

Communauté européenne et l'administration Clinton, M. Ruggiero devait avoir un seul mandat de quatre ans et son successeur ne serait pas un Européen.

Une autre question récurrente apparue pendant la campagne de 1994-1995 concernait le *curriculum vitae* que devait avoir le Directeur général. Au temps du GATT, il était suffisant qu'un candidat soit un ambassadeur ou un autre haut fonctionnaire de rang intermédiaire ; à l'époque de l'OMC, le candidat type a été soit un ministre du commerce en exercice ou non, soit, dans quelques cas, un ancien président ou un ancien premier ministre. Ce changement a commencé avec M. Sutherland, qui, en tant que Commissaire européen à la concurrence, avait le même rang (sinon le même poste) qu'un ministre du commerce. M. Salinas a été le premier candidat à avoir été Chef de gouvernement, mais certains diplomates à Genève n'ont pas apprécié cette innovation. « Les ambassadeurs craignent que Salinas les ignore et s'adresse directement aux Chefs d'État, et qu'il ne respecte pas le processus existant », a confié l'un d'eux à un journaliste à l'époque. Définissant l'OMC comme un « organisme relativement informel », cet ambassadeur a indiqué que M. Salinas « n'aurait pas la sécurité, l'entourage et le genre de bureau auxquels il est habitué dans le palais présidentiel à Mexico ». ³⁷

La campagne suivante a débuté à la fin du mandat de M. Ruggiero en 1999. Les Membres soutenaient quatre candidatures concurrentes. Les deux principaux candidats étaient l'ancien Premier Ministre néo-zélandais Mike Moore et l'ancien Vice-Premier Ministre thaïlandais Supachai Panitchpakdi. Cette campagne a été plus idéologique, plus longue et plus âpre que la précédente, M. Moore étant associé au monde du travail et M. Supachai étant soutenu par le groupe de Membres partageant la même opinion (LMG). Les autres candidats étaient un ancien Ministre canadien du commerce, Roy MacLaren, et un émissaire du Maroc pour le commerce, Hassan Abouyoub. La Communauté européenne était divisée : alors que M. Abouyoub avait le soutien de la France et des pays africains, le Royaume-Uni avait rejoint l'Australie, le Japon, la Malaisie et le Kenya pour soutenir M. Supachai. Les États-Unis ne se sont pas prononcés dans un premier temps, ³⁸ mais ont fini par apporter leur soutien à M. Moore, parce qu'il était favorable à un lien entre le commerce et le travail. Quand l'intérêt pour la candidature de M. Abouyoub a diminué, plusieurs de ses principaux partisans sont passés dans le camp de M. Moore. Le processus s'est alors trouvé dans une impasse. M. Moore avait peut-être un très léger avantage, mais cela ne pouvait être confirmé sans briser le tabou général contre un vote formel à l'OMC.

La longue campagne de cette année-là a nui à l'image de l'institution et du vainqueur et à la perspective d'un nouveau cycle à court terme. M. Ruggiero a quitté ses fonctions le 1^{er} mai 1999 et durant les cinq mois qui ont suivi, David Hartridge a dirigé l'institution par intérim. Cette situation de vacance était à la fois « une tragédie et une farce », selon *The Economist* (1999), qui a fait remarquer que le blocage freinait « les préparatifs d'un grand sommet de l'OMC à Seattle en novembre » et augmentait « le risque d'échec à Seattle ». Le magazine s'est alors associé à la brève campagne de soutien au Ministre chilien des affaires étrangères José Miguel Insulza (voir l'encadré 14.2).

Un compromis a été trouvé grâce à une proposition que le Ministre thaïlandais des affaires étrangères Surin Pitsuwan a faite à la mi-juin à la Secrétaire d'État des États-Unis Madeleine Albright (Blustein, 2009 : 63-64). Il était proposé que M. Moore occupe le poste de 1999 à 2002, et M. Supachai de 2002 à 2005. La solution consistant en mandats de trois ans non renouvelables était digne de Salomon en termes purement mathématiques, mais d'un point de vue institutionnel, le résultat était loin d'être idéal. M. Moore a pris ses fonctions juste quelques semaines avant la Conférence ministérielle de Seattle et l'irritation causée par le processus de sélection n'a pas eu le temps de s'apaiser pendant ce bref intervalle. « Il y avait une constante tension entre la sélection du Directeur général et la préparation pour Seattle »,⁴⁰ s'est souvenu le Directeur général adjoint Rodriguez, les membres groupe du LMG, soulevant sans cesse des objections. Le seul avantage, d'ailleurs bien maigre, que M. Moore a retiré de cette situation est que, n'ayant pas la possibilité de briguer un second mandat, il jouissait d'une certaine liberté.

La sélection des directeurs généraux après 1999

Les luttes prolongées et contre-productives des années 1994-1995 et surtout de 1998-1999, ont incité les Membres à adopter en 2002 les Procédures de désignation des directeurs généraux. Ces règles prévoient un processus plus formel qui réduit le risque d'impasse. Le processus est dirigé par le Président du Conseil général en consultation avec les Membres, avec le concours des Présidents de l'Organe de règlement des différends et de l'Organe d'examen des politiques commerciales. Les procédures demandent à ces trois facilitateurs « d'encourager et de faciliter l'instauration du consensus entre les Membres et de les aider à passer du stade initial des candidatures à une décision finale sur la désignation »,⁴¹ mais elles prévoient aussi la possibilité d'un vote en cas de blocage.

Sergio Marchi, Ministre du commerce du Canada devenu Ambassadeur auprès de l'OMC en 1999, a donné la priorité à l'élaboration de ces procédures de désignation pendant son mandat de Président du Conseil général en 2002. Sachant que trois ans s'écouleraient avant qu'un nouveau processus de sélection ne soit engagé et qu'il n'y avait donc encore aucun candidat déclaré ou supposé qui pouvait être avantagé ou désavantagé par telles ou telles règles, M. Marchi a considéré que c'était le moment idéal pour engager une réforme. Il a consacré une bonne partie de son mandat à l'élaboration de nouvelles procédures tout en s'efforçant d'obtenir l'approbation des Membres. Pour cela, il a fallu surmonter plusieurs difficultés, notamment celle d'adapter les règles à la tradition de la rotation entre pays développés et pays en développement et à la tradition plus ancienne et plus ancrée encore qui veut que les Membres évitent de voter. Il a résolu le premier problème en laissant aux Membres le soin de décider lors de chaque campagne et il a contourné le second en s'en remettant à la tradition de l'ambiguïté constructive du GATT et de l'OMC.

Les procédures spécifient que le processus de désignation débute neuf mois avant l'expiration du mandat du directeur général en poste et qu'il doit durer six mois, de manière à ménager une période de transition de trois mois. Le calendrier prévoit un délai d'un mois pour la présentation des candidatures, celles-ci devant être « présentées uniquement par les Membres, et pour leurs propres ressortissants », après quoi les candidats ont trois mois pour

faire campagne pour le poste (ou comme cela est dit de manière plus diplomatique dans les procédures, « pour se faire connaître aux Membres » et « engager des entretiens sur les questions pertinentes se posant à l'Organisation »). Pendant cette période, les candidats comparaissent devant le Conseil général pour « faire un bref exposé, incluant ce qu'ils envisagent pour l'OMC, qui sera suivi d'une séance de questions et réponses ». Ils font campagne directement en rendant visite aux ambassadeurs dans leurs missions et aux ministres du commerce dans leurs capitales et en se présentant dans d'autres enceintes comme le Forum économique mondial à Davos.

Vient ensuite un processus que l'on pourrait qualifier d'élection sans vote. Les trois facilitateurs consultent tous les Membres un à un sur le mode du « confessionnal » pour évaluer leurs préférences et le niveau du soutien qu'ils accordent à chaque candidat, le but étant « d'identifier le candidat pour lequel il sera possible d'arriver à un consensus ». Le résultat de ces consultations est communiqué aux Membres à chaque étape et « le ou les candidats ayant le moins de chances de faire l'objet d'un consensus se retireront » (le nombre de retraits à chaque étape étant « déterminé en fonction du nombre initial de candidats et communiqué à l'avance »). La liste des candidats est donc réduite à chaque étape successive, les Membres cherchant un consensus sur un seul candidat. Au terme de ce processus, les facilitateurs soumettent « le nom du candidat ayant le plus de chances de faire l'objet d'un consensus et recommandera qu'il soit désigné par le Conseil général ».⁴²

L'un des présidents qui a fait partie du jury de sélection en 2005 a décrit son expérience. Les trois facilitateurs se sont réunis dans le bureau du Président du Conseil général avec chacun des ambassadeurs auprès de l'OMC, l'un après l'autre, dans un ordre déterminé par une fiche d'inscription, et ils ont demandé à chacun ses préférences pour le poste. Certains ambassadeurs ont exprimé leurs vues de manière très directe, soit en mettant en avant le candidat qu'ils soutenaient, soit en présentant une liste hiérarchisée, tandis que d'autres parlaient avec des circonlocutions diplomatiques, obligeant les trois présidents à conférer entre eux pour déterminer ce qui leur avait été réellement dit. Les facilitateurs ont ensuite analysé les informations reçues afin de déterminer le niveau du soutien accordé à chaque candidat. Cette estimation du niveau du soutien n'était pas à une simple addition des voix, mais c'était une évaluation qualitative qui tenait compte de « la répartition des préférences entre les régions géographiques et entre les catégories de Membres généralement reconnues dans les dispositions de l'OMC : à savoir [pays les moins avancés], pays en développement et pays développés ».⁴³ Après avoir entendu tous leurs pairs, les membres de la troïka devaient déterminer quel candidat avait le moins de soutien et devaient le contacter pour lui suggérer de façon implicite ou (si nécessaire) explicite de se retirer, puis ils devaient recommencer avec la liste réduite. Comme il y avait quatre candidats en 2005, les facilitateurs ont dû recommencer le processus trois fois avec l'ensemble des Membres.

Cette méthode est une version plus formelle de l'approche adoptée lors de la toute première campagne pour le poste de directeur général. Dans le processus de 1994-1995, c'est le Président des Parties Contractantes du GATT, András Szepesi (Hongrie), qui a dû sonder les autres délégations. La première différence est l'élargissement du jury qui est passé de un à

trois Membres éliminant la crainte qu'une personne seule puisse mal interpréter, ou mal représenter les positions effectives des Membres (comme certains l'avaient prétendu lors de la campagne de 1999). En 1994-1995, on espérait que les deux candidats ayant le moins de soutien se retireraient gracieusement dès que M. Szepesi estimerait qu'un candidat se détachait nettement. Mais ce premier processus de sélection a duré plusieurs mois de plus que ce qui était souhaitable, la phase la plus intense durant à peu près cinq mois. Les choses n'ont fait qu'empirer lors de la campagne suivante et si ce processus était resté le seul moyen de désigner un directeur général, cela aurait pu se reproduire. La deuxième innovation très importante dans les procédures était qu'elles prévoyaient un plan B permettant aux Membres de recourir à un vote en l'absence de candidat de consensus. Si « le Conseil général n'a pas pu prendre une décision par consensus dans le délai prévu [...], les Membres devraient envisager la possibilité de procéder à un vote en dernier recours suivant une procédure qui sera déterminée à ce moment-là ». ⁴⁴ C'est là que se manifeste l'ambiguïté constructive de M. Marchi, qui ne précise pas si le vote se fera à la majorité simple ou à la majorité qualifiée, si chaque Membre disposera d'une voix ou s'il s'agira d'un vote pondéré, entre autres options.

Les procédures ont été testées pour la première fois en 2005, lorsque quatre candidats se sont présentés pour le poste. Cette campagne s'est déroulée plus harmonieusement que les deux précédentes et était terminée le 26 mai. Aucun vote n'a été nécessaire. Cela a laissé au Directeur général élu, Pascal Lamy, un délai de trois mois pour préparer une transition tout aussi harmonieuse avant son entrée en fonction, et pour choisir ses directeurs généraux adjoints. M. Lamy a brigué un second mandat en 2009, sans opposition. Lorsque la campagne pour son successeur a commencé à la fin 2012, il y avait un nombre record de neuf candidats, dont trois Latino-Américains, deux Africains et des candidats d'Indonésie, de Jordanie, de République de Corée et de Nouvelle-Zélande. Comme il aurait été difficile de procéder aux huit séries successives de consultations avec l'ensemble des Membres, les trois facilitateurs ont décidé cette fois d'éliminer quatre candidats dans la première série de consultations et trois autres dans la deuxième série, limitant ainsi le processus à trois séries de consultations. ⁴⁵

Les styles de leadership des directeurs généraux

Chaque Directeur général a une approche unique de la définition de son rôle et du style qu'il adoptera pour poursuivre ses objectifs. Pour simplifier, on peut distinguer quatre approches générales : le leadership par la confiance, la manière forte, la persuasion douce et le développement institutionnel. La plupart des Directeurs généraux ont plus ou moins combiné ces quatre styles de leadership, mais chacun peut être associé principalement à un Directeur général en particulier. Ces styles sont décrits ci-après par ordre chronologique.

Le leadership par la confiance a été pratiqué plus à l'époque du GATT qu'à l'époque de l'OMC et il est bien adapté à un système plus petit et plus homogène. Eric Wyndham-White a probablement été le principal praticien du leadership fondé sur la confiance que la communauté accorde au Directeur général. Ce style est illustré par un incident rapporté par M. Lacarte, montrant comment M. Wyndham-White a réglé « une très grosse dispute » entre les parties contractantes :

Personne n'était d'accord sur cette question particulière, les avis divergeaient fortement et une nouvelle réunion a été convoquée pour essayer de trouver une solution. Au début de la réunion, Wyndham-White a déclaré en tapotant sa poche : « J'ai la solution ici. » Tout le monde s'est écrié : « Alors, donnez-la nous. » Il a répondu : « Je vous la donne si vous dites d'avance que vous l'accepterez. » Tout le monde sans exception a accepté sa condition. Il a sorti de sa poche un morceau de papier, a lu ce qui y était écrit et le problème a été réglé (Lacarte, 2011 : 15).

Cette approche du leadership dépend autant de la volonté de la communauté d'être dirigée de cette façon que de la capacité du Directeur général de la faire. Dans les dernières années du GATT, cette volonté résultait, dans une large mesure, de la façon dont l'Ambassadeur de la CE Paul Tran (voir l'appendice biographique, page 631), faisait respecter les règles. M. Tran s'est fait une réputation en enseignant les « dix commandements » (voir l'encadré 14.3) à tous les nouveaux ambassadeurs. La teneur exacte de ces commandements a varié quelque peu au fil du temps, mais ils comportaient une constante, l'injonction d'honorer le Directeur général. C'est une coutume qui n'a pas toujours été respectée dans les années qui ont suivi le départ de M. Sutherland de l'OMC en 1995 et la retraite de M. Tran en 1994.

Encadré 14.3. Les « dix commandements » du GATT et de l'OMC

Paul Trân Van-Thanh, que ses collègues appelaient aussi Paul Tran, a été l'Ambassadeur de la Communauté européenne auprès du GATT de 1979 à 1994. Il est connu pour avoir enseigné à tous les nouveaux ambassadeurs auprès du GATT ce qu'il avait appelé les « dix commandements ». Dans son discours d'adieu le 26 janvier 1994, il a actualisé ces commandements pour les adapter à la nouvelle organisation qu'il avait contribué à créer.

1. Tu ne feras rien qui mette en péril le Seigneur GATT/OMC, qui n'a pas d'égal et sans qui il n'y a pas de salut.
2. Tu ne feras pas de discrimination et tu ne créeras des zones de libre-échange et des unions douanières que dans le strict respect des lois du Seigneur GATT/OMC.
3. Tu transformeras en droits de douane tes barrières commerciales, tu consolideras ces droits et les réduiras progressivement, jusqu'à ce qu'il n'en reste plus.
4. Tu garantiras des conditions de concurrence loyales sur ton marché intérieur comme sur le marché mondial.
5. Tu administreras tes politiques commerciales de manière transparente, en pleine lumière.
6. Tu accorderas un traitement spécial et différencié aux pays en développement aussi longtemps qu'ils seront ainsi.
7. Tu t'efforceras d'élargir le domaine du Seigneur GATT/OMC, jusqu'à ce qu'il englobe même les relations entre le commerce et l'environnement.
8. Tu seras tolérant et loyal envers les autres en toute circonstance, même dans les négociations.
9. Tu ne feras rien pour politiser le travail de l'Organisation car, pour qu'elle puisse vivre et s'épanouir, elle ne doit pas suivre les traces de l'ONU.
10. Tu ne manqueras pas de respect au Directeur général car tu dois honorer ton berger comme tu honores le Président du Conseil général et la myriade de fonctionnaires de l'Organisation.

Au début des années 1990, la communauté du GATT était encore disposée à s'en remettre dans une certaine mesure, au Directeur général pour sortir d'une impasse, comme l'a montré l'évolution du projet Dunkel en accord final. Mais on ne peut pas imaginer que les parties ont approuvé quelque chose d'une telle ampleur sans l'avoir vu. Même quand elles ont pris le projet de M. Dunkel de 1991 comme nouveau point de départ, il a fallu encore trois années de négociations pour transformer ce texte en un accord final. Les acteurs clés ont décidé, pendant ces négociations, qu'ils avaient besoin de sang neuf au poste de Directeur général. La communauté du commerce continue de faire confiance au Directeur général dans le cadre de l'OMC, comme l'a montré le fait que les principaux Membres étaient prêts à utiliser le « projet Lamy » de la mi-2008 comme le point de départ de ce qui aurait pu être la phase finale du Cycle de Doha (voir le chapitre 12). Ces négociations ont finalement échoué, mais cet échec peut être attribué plus à l'incapacité fondamentale des Membres de surmonter leurs divergences qu'à des lacunes dans le projet de texte lui-même. Ce qui compte le plus pour notre propos c'est que les acteurs clés étaient encore disposés à laisser au Directeur général le soin de proposer une solution.

M. Sutherland, qui a repris le Cycle d'Uruguay là où le projet Dunkel l'avait laissé, a adopté une approche totalement différente du leadership, que les diplomates de l'époque décrivent de façon imagée comme la méthode du poing sur la table ou de la chaussure à clous. Cette approche a déjà été décrite au chapitre 2 et un autre exemple du « style Sutherland » est donné dans la section suivante. M. Sutherland n'a pas été le dernier Directeur général à adopter une approche très ferme de son travail, mais quand ses successeurs ont tenté de bousculer les Membres, ceux-ci ne se sont pas toujours laissés faire. M. Lamy, par exemple, a reconnu que de nombreux Membres de l'OMC estimaient qu'il avait été « trop direct, trop agressif, trop volontaire » et qu'il fallait « un Directeur général plus subtil ». ⁴⁶

Si le style de M. Sutherland est à l'une des extrémités du spectre allant de la passivité à l'activisme, celui du Directeur général Supachai Panitchpakdi est à l'autre extrémité. « Quand on me critiquait pour ce que j'avais fait », se souvient M. Supachai, « on me disait « Vous ne frappez pas du poing sur la table » ». Pour lui, c'était « une façon de négocier très barbare ». Le rôle d'un directeur général est défini non seulement par ce que les Membres attendent de lui, mais aussi par ce que le directeur général attend des Membres. Or, les traditions culturelles de M. Supachai et sa formation universitaire avaient instillé en lui la croyance en l'harmonie des intérêts des Membres. Il estimait que son rôle était de les d'encourager à agir dans leur intérêt commun afin d'ouvrir les marchés. Au lieu de frapper du poing sur la table, il préférerait –

préparer la négociation le mieux possible, dialoguer avec les gens, les inciter à dialoguer entre eux, aller au fond des choses pour voir ce qu'ils voulaient réellement et ensuite préparer un texte qui peut vraiment les satisfaire, sans se dire « Je cède ceci » ou « Je prends cela ». ⁴⁷

Il ne pouvait se faire à l'idée que les ambassadeurs se souciaient peut-être seulement des intérêts de leurs pays. M. Supachai considérait les négociations comme un « exercice collectif » dans lequel « nous nous efforçons tous de créer quelque chose pour le monde »,

rejetant l'idée que les pays pouvaient avoir des intérêts offensifs et défensifs.⁴⁸ Cela faisait de lui, en quelque sorte, un herbivore dans un monde dominé par les carnivores.

Alors que M. Sutherland a investi le Directeur général d'un grand pouvoir et que M. Supachai a laissé l'initiative à l'Organisation et à ses Membres, une autre approche consistait à s'appuyer sur l'institution et sur les compétences du Secrétariat. M. Lamy, qui a vécu dans un système où les États européens confiaient de plus en plus de pouvoir à une série d'institutions régionales, voyait naturellement dans l'Union européenne un modèle pour une institution mondiale comme l'OMC. Il voyait aussi que les membres d'autres organisations internationales, laissaient une plus grande latitude à leur secrétariat. Ces institutions s'appuyaient moins sur les initiatives des membres et davantage sur des experts impartiaux pour trouver des solutions et rédiger des textes. Selon lui, « le rôle du Directeur général est de renforcer la partie stable du système, c'est-à-dire l'institution ».⁴⁹ Lorsque M. Lamy a pris ses fonctions, il a constaté que trois aspects du processus de prise de décisions à l'OMC entravaient la fonction législative, à savoir l'engagement unique, la règle du consensus et le processus de négociation ascendant (c'est-à-dire piloté par les Membres), mais il a conclu que le troisième élément était le plus problématique. Il s'est donc attaché à renforcer la capacité et le rôle de l'institution, espérant réformer le processus en réduisant l'importance de l'Organisation pilotée par les Membres et en développant la capacité de l'institution de piloter les Membres.

Le style de leadership de M. Lamy accordait donc une priorité élevée au renforcement des capacités de l'institution et, à travers l'institution, des capacités de ses membres. L'institution a des tâches importantes à accomplir même quand l'Organisation n'est pas engagée dans des négociations, tâches qui vont de l'administration des accords existants au règlement des différends concernant leur interprétation et leur application. Le renforcement du pouvoir de l'institution est apparu clairement lors de la crise financière de 2009, quand l'OMC a adopté un programme de surveillance, qui a renforcé la capacité de l'institution de faire respecter la lettre, et l'esprit des accords en encourageant la pression des pairs et en décourageant les retours en arrière (voir le chapitre 8). M. Lamy a également insisté sur la nécessité de réunir tout le Secrétariat sous un même toit et, comme on le verra plus loin, il a abandonné le projet d'un second bâtiment en faveur de l'extension du siège actuel de l'OMC. Il a pris d'autres initiatives qui ont renforcé la capacité de l'institution d'effectuer des recherches et de les diffuser et de mettre des données et des analyses à la disposition non seulement des Membres, mais aussi de la société civile. L'attention qu'il a portée au budget de l'OMC et au problème des arriérés de contribution s'inscrit aussi dans ce schéma. Ayant débuté sa carrière dans la fonction public en tant qu'inspecteur des impôts, M. Lamy a pris l'initiative de demander à des ministres, et même à des présidents et des premiers ministres de s'assurer que les montants dus soient payés. Comme on le verra plus loin dans ce chapitre, cette démarche a permis de réduire les arriérés et de stabiliser l'assise financière de l'institution. M. Lamy a aussi réformé le processus budgétaire pour que les ressources soient allouées sur la base des fonctions. Ces mesures n'ont certes pas transformé l'Organisation pilotée par ses Membres en une institution ayant à la fois la capacité et le mandat nécessaires pour diriger les débats, mais elles ont fait avancer l'OMC dans cette direction.

Les différents niveaux d'interaction entre les directeurs généraux et les Membres

Tous les directeurs généraux traitent directement avec les Membres, mais pas nécessairement de la même façon ni au même niveau. Au temps du GATT, cela se faisait presque exclusivement par l'intermédiaire des ambassadeurs. Les ministres étaient si rarement impliqués dans les négociations et la prise de décisions que, l'un des principaux objectifs des négociations du Cycle d'Uruguay sur le fonctionnement du système du GATT (voir le chapitre 2) a été d'encourager leur participation accrue. Quand il a été nommé Ambassadeur du Canada auprès du GATT, John Weekes a rencontré M. Dunkel pour lui présenter ses lettres de créances et, à cette occasion, le Directeur général lui a dit que « ses relations avec les parties contractantes avaient lieu principalement par l'intermédiaire des Représentants permanents à Genève car c'étaient les personnes nommées par leur gouvernement pour travailler en permanence sur les questions liées au GATT », se souvient M. Weekes. « En deuxième lieu, il avait des relations distinctes avec les hauts fonctionnaires dans les capitales et, en troisième lieu, avec les personnes au niveau politique ».⁵⁰ Bien que M. Dunkel ait été disposé à travailler à ces trois niveaux, il était plus à l'aise dans ses contacts avec les ambassadeurs et communiquait rarement avec les Chefs de gouvernement.

Par rapport à leurs prédécesseurs du GATT, les Directeurs généraux de l'OMC hésitent moins à court-circuiter les chefs des missions diplomatiques à Genève pour s'adresser directement aux ministres et, occasionnellement, aux plus hauts placés. C'est une pratique qui date du mandat de M. Sutherland, mais qui s'est poursuivie, à des degrés divers, avec chacun de ses successeurs. Dès son premier jour en fonction, M. Sutherland a rencontré le Premier Ministre britannique John Major, et il n'a pas tardé à rencontrer tous les dirigeants du G-7, à l'exception du Président des États-Unis Bill Clinton. L'objectif n'était pas de négocier directement avec ces chefs de gouvernement ou de leur demander de modifier les instructions qu'ils donnaient à leurs négociateurs, mais c'était plutôt de les sensibiliser et d'établir des lignes de communication que M. Sutherland pourrait activer – ou menacer d'activer – ultérieurement en traitant avec les ambassadeurs. En général, il veillait à ce que les ambassadeurs soient présents lorsqu'il rencontrait un président ou un premier ministre et, dans les cas où (à la demande de ces derniers), l'Ambassadeur n'assistait pas à la réunion, le Directeur général veillait à ce qu'il soit informé de ce qui en ressortait. Mais, quand cela était tactiquement nécessaire M. Sutherland n'hésitait pas à traiter les ambassadeurs plus rudement.

Un événement survenu à la fin du Cycle d'Uruguay illustre bien l'approche adoptée par M. Sutherland. L'Ambassadeur du Japon Minoru Endo l'avait contacté pour lui faire savoir qu'il ne pouvait accepter le texte sur l'antidumping qui avait été approuvé la nuit précédente dans le salon vert. M. Endo avait approuvé le texte avec l'aval de l'un des ministres japonais concernés, mais, à présent, un autre ministre soulevait des objections. M. Sutherland a alors décidé de jouer la carte de la capitale en demandant à l'Ambassadeur de lui donner le numéro de téléphone du Premier Ministre. L'Ambassadeur a répondu qu'il n'avait pas ce numéro, « alors je suis resté perplexe quelques secondes », se souvint plus tard M. Sutherland. La manœuvre ayant échoué, il s'est rabattu sur une carte genevoise. « Savez-vous ce que je vais faire maintenant ? », a-t-il demandé à l'Ambassadeur :

Je vais aller devant le Comité des négociations commerciales et je vais lui dire que la nuit dernière, à trois heures du matin, nous avons approuvé le texte sur l'antidumping. Et je vais demander « Est-ce que quelqu'un lève la main pour faire objection ? » Et si quelqu'un lève la main et fait objection, je vais dire « Voilà, c'en est fait, nous ne pouvons pas conclure le cycle. »

M. Sutherland a fait ce qu'il avait dit, sans savoir comment réagirait l'Ambassadeur. « Je l'ai regardé droit dans les yeux, et il n'a pas bronché. » Bang ! Le marteau de M. Sutherland avait retenti. « Nous tenions notre accord » et le cycle était terminé.⁵¹

Traiter avec les ambassadeurs tout en conservant le pouvoir de les court-circuiter est « un difficile exercice d'équilibre », fait observer Blackhurst (2012 : 3856), « que certains Directeur généraux ont mieux maîtrisé que d'autres ». Les ambassadeurs peuvent s'opposer à cette tactique de deux façons, en protestant contre cette forme de pression et en faisant valoir que les ministres n'ont ni le temps ni l'expertise nécessaire pour résoudre certains problèmes délicats. « Les négociations ont plus de chances d'aboutir si l'on ne soumet aux ministres que des questions simples », explique l'Ambassadeur chilien Mario Matus. « Il faut leur donner des choix binaires. »⁵² Le Néo-Zélandais Tim Groser, qui a été Ambassadeur auprès de l'OMC puis Ministre du commerce, reconnaît qu'il faut calibrer les décisions de manière appropriée. Selon lui, il est absurde que des négociateurs très expérimentés déclarent « nous avons besoin d'orientations politiques de la part de nos ministres », et puis, quand « les ministres arrivent, ils lisent un discours qui a été écrit pour eux précisément par les personnes qui réclament des orientations politiques ». M. Groser a présidé une fois une réunion avec les ministres du commerce et de l'agriculture des cinq plus grands Membres, à qui « il était demandé de définir une formule pour convertir les droits de douane non *ad valorem* en équivalents *ad valorem* ». Se demandant s'ils « avaient au moins compris la question, sans même parler de connaître la réponse », M. Groser explique qu'il faut donner aux ministres une base pour prendre des décisions sur les questions qui leur sont soumises. « Il faut leur expliquer le choix politique, le jugement, le compromis qu'ils sont en train de faire et s'ils ne voient pas cela, ils ne peuvent pas prendre de décision. »⁵³ Le Directeur général est le seul décideur qui doit pouvoir travailler à la fois au niveau technique et au niveau politique.

Les Directeurs généraux adjoints et les Chefs de cabinet

La tâche principale des Directeurs généraux adjoints est d'assister le Directeur général dans toutes les fonctions qui peuvent leur être confiées, y compris celle de conseillers ou de médiateurs, et d'aider le Directeur général à comprendre les intérêts et les sensibilités des régions et des pays d'où ils viennent (voir l'annexe 2, page 635). Ils administrent les domaines qui relèvent de leur responsabilité, assignés par le Directeur général, et ils exercent leur autorité sur les Directeurs des divisions qui s'occupent de leurs domaines respectifs. Dans l'administration de M. Lamy, par exemple, un Directeur général adjoint s'est vu confier la responsabilité des divisions en charge des accessions, de la recherche économique et des statistiques, des affaires juridiques et des règles ; un autre des divisions en charge du

développement, de la coopération technique et de l'examen des politiques commerciales ; un autre encore des divisions de l'agriculture et des produits de base, du commerce et de l'environnement et des services ; et un des divisions en charge de l'accès aux marchés, des solutions en technologies de l'information, de la propriété intellectuelle, de l'administration et des services généraux, et des services linguistiques, de la documentation et de la gestion de l'information.⁵⁴ Outre ces fonctions hiérarchiques, les Directeurs généraux adjoints prennent les commandes dans les domaines dans lesquels ils ont des compétences particulières. Par exemple, dans l'administration Lamy, la Directrice générale adjointe Valentine Sendanyoye Rugwabiza a promu l'Aide pour le commerce (voir le chapitre 5), et le Directeur général adjoint Alejandro Jara a dirigé le processus de réforme du système de règlement des différends, dit processus Jara (voir le chapitre 7). Dans la même administration, le Directeur général adjoint Harsha Vardhana Singh (voir l'appendice biographique, page 629) a assumé en grande partie la responsabilité de traiter avec les autres organisations internationales et d'assurer la cohérence dans le domaine de la sécurité alimentaire (voir le chapitre 5), tandis que le Directeur général adjoint Rufus Yerxa a dirigé le projet de rénovation et d'extension du bâtiment du siège de l'OMC (voir ci-dessous).

L'augmentation du nombre de directeurs généraux adjoints a été une tendance assez constante au GATT comme à l'OMC. Alors qu'il n'y avait qu'un poste de directeur général adjoint entre 1947 et 1967,⁵⁵ poste qui est d'ailleurs resté vacant entre la fin du Kennedy Round et le début du Tokyo Round, il y a eu deux postes entre 1973 et 1993. M. Sutherland en a créé un troisième pendant son mandat de transition du GATT à l'OMC, et M. Ruggiero en a ajouté un quatrième. Le nombre croissant de directeurs généraux adjoints est déroutant pour certains anciens qui voient d'un mauvais œil la prolifération des postes et la notion de représentation régionale. Les traditionalistes préfèrent voir dans le Directeur général adjoint un fonctionnaire très qualifié dont l'affiliation à un pays ou à une région ne serait due qu'au hasard de la naissance et qui place les besoins de l'institution avant toute autre considération.

Comme nous l'avons vu plus haut dans ce chapitre, ces postes sont généralement occupés par des ressortissants de grands pays. Depuis l'époque du GATT, la tradition veut que l'un des directeurs généraux adjoints soit un citoyen des américains, et il y en a eu six à ce poste au GATT ou à l'OMC jusqu'à la fin de 2012.⁵⁶ L'Inde a donné au GATT et à l'OMC trois Directeurs généraux adjoints.⁵⁷ Dans la seconde moitié de la période du GATT, un directeur général adjoint (généralement celui des États-Unis) s'occupait des questions administratives et l'autre des négociations. La plupart des mandats des directeurs généraux adjoints ont coïncidé avec à ceux du Directeur général qui les avait nommés, mais ce n'est pas une règle gravée dans le marbre. Madan Mathur (Inde) est resté en poste de 1973 à 1991 sous les administrations Long et Dunkel ; M. Ruggiero a gardé les trois Directeurs généraux adjoints choisis par M. Sutherland et M. Yerxa (États-Unis) a servi à la fois dans l'administration Supachai et dans l'administration Lamy. M. Yerxa détient le record de longévité à l'OMC, ayant servi pendant 11 ans, mais il est loin du record de 18 ans de M. Mathur. Paradoxalement, le mandat le plus court a été celui de M. Lacarte (1947-1948), alors que sa longévité à la tête de la communauté du commerce ne sera sans doute jamais égalée.

M. Lacarte est à l'origine du retour à la tradition d'un «siège latin» parmi les directeurs généraux adjoints. Cela remonte à la campagne de 1993 dans laquelle il était en lice avec M. Sutherland pour succéder à M. Dunkel. M. Lacarte raconte que, quand il a décidé de se retirer de la course –

J'ai parlé à l'Ambassadeur suisse William Rossier [voir l'appendice biographique, page 626], qui dirigeait la campagne de Peter, et je lui ai dit que je me retirerais s'il était convenu qu'il y aurait un nouveau poste de Directeur général adjoint pour l'Amérique latine. William a cru que je voulais ce nouveau poste pour moi alors je lui ai dit que j'étais candidat au poste de Directeur général, pas à un poste de Directeur général adjoint, et que l'Ambassadeur du Mexique M. Seade serait un bon candidat. Après quelques minutes, William est revenu avec l'accord de son groupe et nous avons tous voté pour Peter Sutherland.⁵⁸

Depuis lors, l'un des directeurs généraux adjoints vient toujours d'un pays d'Amérique latine, et ce poste a été occupé par des diplomates du Brésil, du Chili, du Mexique et de l'État bolivarien du Venezuela. Le poste de directeur général et les autres postes de directeur général adjoint ont suivi un schéma géographique assez prévisible dans chaque administration depuis celle de M. Ruggiero, avec un Directeur général adjoint des États-Unis, un d'un pays européen (France, Irlande et Italie) et au moins un d'un pays en développement (Burkina Faso, Inde, Kenya, République de Corée, Rwanda et Thaïlande). La seule exception à cette répartition régionale est M. Moore, qui est originaire de Nouvelle-Zélande.

Le processus de sélection des directeurs généraux adjoints de l'OMC est identique à la tradition du GATT sur un point – la décision finale revient au directeur général – mais il a aussi subi d'importantes modifications. Alors que naguère les candidats faisaient campagne pour le poste ou, comme le montre l'anecdote ci-dessus, faisaient du marchandage, aujourd'hui, ils passent des entretiens d'embauche. Ce changement peut être illustré par le cas des deux hommes qui ont occupé le «siège latin», Miguel Rodriguez Mendoza, qui a occupé le poste pendant l'administration Moore, n'était pas réellement le candidat de son pays. La République bolivarienne du Venezuela avait alors connu un changement de gouvernement et sa constitution allait encore être modifiée; M. Rodriguez – qui avait négocié l'accession du pays au GATT – était perçu à Caracas comme trop proche de l'ancien gouvernement. C'était néanmoins le candidat préféré des capitales latino-américaines autres que Caracas et La Havane, et il avait le soutien de Washington (qui avait auparavant soutenu la candidature de M. Moore). En fin de compte, le gouvernement vénézuélien a cédé et a soutenu la candidature de M. Rodriguez. Lorsqu'il a été invité à rencontrer M. Moore, l'entretien d'embauche s'est limité à une question: «Quand pouvez-vous commencer?» Et, quelques minutes plus tard, le nouveau directeur général adjoint présidait un comité chargé de préparer la toute proche Conférence ministérielle de Seattle.

La nouvelle administration Lamy avait complètement changé le processus quand Alejandro Jara a obtenu le «siège latin». Pendant la période où il était le Directeur général désigné, M. Lamy a annoncé que les quatre postes de directeur général adjoint seraient attribués

suivant un processus de candidature ouvert, invitant les candidats à faire connaître leurs noms au Directeur de la Division des ressources humaines de l'OMC avant le 10 juillet 2005. Bien qu'il soit un diplomate expérimenté ayant de nombreuses relations, M. Jara, qui était alors Ambassadeur du Chili, n'a eu vent du processus que lorsqu'une amie de la famille lui a dit avoir vu l'annonce sur le site Web de l'OMC. L'annonce précisait que la sélection « tiendrait compte de la nécessité de garantir un équilibre adéquat en termes de genre et de répartition géographique », ⁵⁹ ce qui signifiait qu'un siège serait probablement réservé à l'Amérique latine. M. Jara était l'un des candidats latino-américains qui ont eu un entretien pour le poste ; les autres étaient Elbio Rosseli de l'Uruguay (qui était alors Ambassadeur en Belgique et au Luxembourg) et Esperanza Durán du Mexique (alors Directrice exécutive de l'Agence de coopération et d'information pour le commerce international). Le 29 juillet, M. Lamy a annoncé qu'il avait sélectionné M. Jara et les trois autres directeurs généraux adjoints ce qu'il leur a laissé deux mois pleins pour préparer la transition avant le début de leur mandat le 1^{er} octobre.

La modification du processus de désignation des directeurs généraux adjoints a eu pour effet de renforcer l'indépendance du Directeur général vis-à-vis des Membres. L'augmentation du nombre de directeurs généraux adjoints, et leurs liens plus étroits avec leur région ont amené certains pouvaient s'ils avaient plus de loyauté envers l'institution (incarnée par le Directeur général) ou envers les Membres et les régions qui avaient soutenu leur candidature. Cette question semble moins pertinente lorsque la sélection est dissociée de toute campagne et de tout marchandage et relève plus clairement du Directeur général.

Un autre changement que M. Lamy a apporté à la machine administrative de l'OMC a consisté en la transformation du poste de *Chef de Cabinet*. À l'époque du GATT, le Chef de Cabinet était essentiellement un rédacteur de discours et un facilitateur, qui jouait plus un rôle de secrétaire privé qu'un rôle d'administrateur, de décideur ou de négociateur. Le poste était généralement confié à un fonctionnaire expérimenté du Secrétariat, qui avait déjà été ou serait bientôt directeur d'une division. Cette description s'applique aussi à certaines personnes ayant occupé ce poste à l'OMC, comme Evan Rogerson (dans l'administration Ruggiero ; voir l'appendice biographique, page 626), ainsi que Patrick Low et Patrick Rata (tous les deux dans l'administration Moore ; voir l'appendice biographique, pages 625 et 619). Toutefois, depuis la fin du Cycle d'Uruguay, la description du poste et les qualifications requises sont devenues plus élastiques et ont été redéfinies par les directeurs généraux successifs et leurs *Chefs de cabinet*.

M. Sutherland a imposé un style nouveau en amenant avec lui Richard O'Toole, qui est devenu son Chef de Cabinet. M. O'Toole, qui avait également le titre de Sous-Directeur général, a joué un rôle essentiel dans la campagne de M. Sutherland pour conclure le Cycle d'Uruguay et assurer l'adoption de ses résultats. Comme M. Sutherland, il ne venait pas de la communauté du commerce international et il a quitté l'OMC une fois le travail accompli. Deux autres Chefs de cabinet sortaient du moule habituel. L'un est Stuart Harbinson, qui est passé latéralement du poste de Représentant permanent⁶⁰ pour Hong Kong, Chine à celui de Chef de Cabinet. Il avait une solide expérience, ayant présidé de nombreux organes de l'OMC avant de devenir Président du Conseil général à un moment crucial en 2001. Tout en exerçant la fonction de

Chef de Cabinet du Directeur général Supachai (2002-2005), M. Harbinson a continué à présider les négociations sur l'agriculture, ce qui a suscité quelques controverses. Cela le mettait dans une position unique puisqu'il était, avec le Directeur général (qui préside habituellement le Comité des négociations commerciales), l'un des deux seuls présidents à l'OMC qui ne représentaient pas un Membre. M. Harbinson est resté conseiller spécial de M. Lamy de 2005 à 2007. Arancha González, qui a occupé ce poste pendant toute la durée de l'administration Lamy, s'écartait aussi du profil habituel d'un *Chef de Cabinet*. Comme M. O'Toole, elle est arrivée à l'OMC avec son patron, mais elle avait déjà une expérience des négociations commerciales. Elle avait participé à plusieurs négociations de la CE dès 1996 et elle était conseillère de M. Lamy lorsqu'il était Commissaire européen au commerce (2002-2004). Mme González a imposé son propre style, et le Directeur général lui a conféré beaucoup plus de pouvoir que n'en avaient eu la plupart de ses prédécesseurs.

Le Secrétariat

Parlant du Secrétariat de l'OMC, Steger et Shpilkovskaya (2009: 145) ont dit que c'était « sans doute le Secrétariat le plus léger parmi les organisations internationales ». Avec 677 fonctionnaires en 2012, le Secrétariat de l'OMC représentait moins du tiers de la taille de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) ou du Fonds monétaire international (FMI), presque un cinquième de celle de l'Organisation internationale du travail (OIT) et

Le Secrétariat de l'OMC est cependant plus grand que la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui emploie 420 personnes.⁶¹ Les Membres sont unanimes à louer la compétence et le savoir-faire des fonctionnaires du Secrétariat. Il y a bien longtemps que les Membres ont cessé de dire en plaisantant que le Secrétariat devrait avoir pour seules fonctions de réserver des chambres et de faire du café. Pourtant, certaines délégations craignent encore que, s'il avait une plus grande latitude, le personnel du Secrétariat risque de devenir une sorte de garde prétorienne de la Rome antique ou d'armée d'eunuques de la Cité interdite – les images variant selon les références culturelles. C'est en partie un compliment déguisé qui reflète l'idée que le savoir c'est le pouvoir, et que les fonctionnaires du Secrétariat en savent plus sur certaines questions que la plupart des Membres ; mais c'est aussi l'expression du souci des Membres de maintenir un équilibre entre leur autorité et les pouvoirs qu'ils confèrent à l'institution. Aucun Membre n'est disposé à déléguer sa souveraineté à une organisation internationale, et surtout pas à ses fonctionnaires. De même qu'ils accueillent avec circonspection toute proposition susceptible de renforcer le pouvoir du Directeur général, ils sont réticents à l'idée d'augmenter le budget, le nombre de fonctionnaires ou le mandat du Secrétariat. Si ce dernier est « maigre », c'est parce que les Membres veulent qu'il en soit ainsi.

Ces préoccupations mises à part, les Membres s'appuient sur le Secrétariat pour obtenir des informations, des analyses et des orientations. « Les fonctionnaires du Secrétariat qui réussissent le mieux sont ceux qui savent murmurer le bon conseil à la bonne oreille au bon moment », dit le négociateur des États-Unis Dave Shark, et ceux qui « savent comment faciliter la communication

entre les gens». ⁶² Cette aptitude dépend non seulement des connaissances des fonctionnaires, mais aussi de leur crédibilité personnelle et de leur capacité de fixer les limites. La clé de la relation, selon un éminent délégué devenu fonctionnaire, est de faire en sorte

qu'ils vous fassent confiance, qu'ils vous confient leurs secrets et qu'ils sachent que vous les traiterez avec professionnalisme de façon à ne pas les compromettre. Et il est très important qu'ils se rendent compte que, sur le plan professionnel, vous connaissez les paramètres de ce que vous leur offrez. Vous leur offrez des conseils sur le fond, sur les aspects juridiques de ce qu'ils essaient de faire, sur le contexte et sur l'histoire institutionnelle. Vous les aidez à déterminer ce qu'ils veulent et à faire ce qu'ils veulent. Mais vous n'avez pas d'agenda personnel. Vous n'essayez pas de leur dire ce qui est bon pour eux. C'est à eux de le savoir. Je ne fais pas de choix politique à votre place. Je vous donne un conseil sur ce qu'il faut prendre en considération pour faire un choix en connaissance de cause, et sur la manière d'organiser une négociation. ⁶³

La recherche et la statistique est une fonction du Secrétariat qui mérite une attention particulière. Les services statistiques sont indispensables pour aider les Membres à comprendre le sens des arrangements proposés, pour assister la Division de l'examen des politiques commerciales dans la préparation de ses rapports et, d'une manière générale, pour fournir des données empiriques permettant aux Membres, au Secrétariat et au monde extérieur d'évaluer la situation et l'orientation du système commercial. La recherche est une tâche plus complexe, tant sur le fond que politiquement. Les spécialistes de la recherche à l'OMC sont très peu nombreux par rapport à d'autres organisations. Sur les 2 500 personnes qui travaillent à l'OCDE, beaucoup se consacrent à la recherche, la Direction du commerce et de l'agriculture employant à elle seule 120 chercheurs en 2012. À l'OMC, il n'y a que dix personnes travaillant dans le domaine de la recherche, ce qui est à peine plus que les six ou sept occupées à cette tâche en 1997. Comme pour l'ensemble du Secrétariat, le petit nombre de fonctionnaires spécialisés dans la recherche témoigne de la préférence des Membres pour une institution ayant un effectif et un mandat restreints. Il résulte aussi du constat qu'une objectivité totale est illusoire et que, si les faits et les idées ont une importance primordiale dans ce domaine, ils peuvent aussi être manipulés ou « biaisés » à des fins politiques.

Les directeurs généraux ont adopté des approches différentes de l'utilisation des statistiques et des études, en fonction de leur propre style de leadership et de gestion. M. Sutherland a utilisé les résultats des travaux de recherche de Richard Blackhurst (voir l'appendice biographique, page 608) pour faire comprendre aux politiciens et à la presse que le monde risquait d'y perdre si les négociations du Cycle d'Uruguay n'étaient pas achevées et n'aboutissaient pas à l'ouverture des marchés. M. Supachai voyait dans les activités de l'OMC un moyen de promouvoir une coopération plus étroite entre les Membres. Il a institutionnalisé la publication annuelle du *Rapport sur le commerce mondial* parce qu'il pensait que « les diplomates devaient apprendre [non seulement] l'art de la négociation ... mais [aussi] la signification économique du commerce international », « pour avoir une idée aussi claire que possible de ce dont ils ont réellement besoin ». ⁶⁴ M. Lamy s'est attaché à renforcer la capacité de l'institution de collecter, analyser et diffuser des données statistiques, en particulier au

moyen de ressources en ligne comme le Portail intégré d'information commerciale (dont il est question au chapitre 15). Il voyait dans la publication phare qu'est le *Rapport sur le commerce mondial* « un excellent outil pour partager cette somme de connaissances et offrir à nos parties prenantes des réflexions sur l'avenir », afin d'avoir « une longueur d'avance dans l'analyse des questions importantes pour l'avenir du commerce mondial, comme le commerce des ressources naturelles et les mesures non tarifaires ». ⁶⁵

Les chercheurs de l'OMC doivent travailler dans les limites de ce que les Membres peuvent accepter. « Nous avons peu à peu gagné en indépendance au fil du temps », affirme Patrick Low, « pour autant que nous obéissions à certaines règles ». L'astuce consiste à ne pas trop s'autocensurer, tout en reconnaissant que, « si vous commencez à vous intéresser à certaines choses, vous allez provoquer une réaction très négative qui peut vous empêcher de faire quoi que ce soit ». La recherche ne peut pas critiquer ouvertement les politiques d'un pays particulier et « vous ne devez pas choisir comme sujet un thème de négociation qui occupe tous les esprits, à moins d'aborder la question afin de l'élucider et non pour dire « Voilà la réponse ». » ⁶⁶ Les Membres n'aiment pas qu'on leur dise ce qu'ils doivent faire, mais ils apprécient les données et les analyses qui les aident à identifier la nature des problèmes qui se présentent, les solutions qui pourraient être envisagées et, d'une manière générale, les conséquences économiques de telle ou telle solution.

Les effectifs de l'OMC et du GATT avant elle ont augmenté en trois temps. La figure 14.1 montre que la taille du Secrétariat a augmenté de façon géométrique au début de la période du GATT, de 14,7 % par an en moyenne entre 1952 et 1972, puis elle a brièvement diminué entre la fin des Négociations Kennedy et le lancement de négociations actives dans le cadre du Tokyo Round ⁶⁷, avant d'augmenter de manière arithmétique entre la fin du GATT et le début de l'OMC, avec l'ajout d'environ un nouveau poste par mois en moyenne entre 1974 et 2012. Le taux de croissance n'a guère changé pendant le passage du GATT à l'OMC. L'éventail des questions traitées dans la nouvelle organisation était plus large qu'au temps du GATT mais, comme on l'a vu au chapitre 2, la transition a été progressive pendant tout le Cycle d'Uruguay et n'a pas eu lieu brusquement à la fin du Cycle. Le Secrétariat du GATT avait déjà assumé certaines des nouvelles responsabilités (comme l'établissement des rapports d'examen des politiques commerciales) et abordé les nouvelles questions (comme les droits de propriété intellectuelle et le commerce des services) qui allaient distinguer l'OMC de son prédécesseur, de sorte que l'augmentation du nombre de fonctionnaires a été graduelle plutôt que radicale.

Le profil du personnel du Secrétariat n'est pas le même qu'à l'époque du GATT. Certes, les Européens occupent encore la majorité des postes et les postes les plus élevés sont souvent détenus par des hommes, mais les choses sont en train de changer. Les femmes ont accédé à des fonctions plus importants dans l'administration Lamy, comme en témoigne le choix de Valentine Sendanyoye Rugwabiza, qui a été la première directrice général adjointe, et d'Arancha González, première cheffe de cabinet. Les données du tableau 14.3 indiquent que les femmes détenaient déjà la majorité des postes dès 2000, et que leur part a légèrement augmenté jusqu'en 2011. Le nombre de femmes originaires de pays en développement a particulièrement augmenté, puisqu'il a presque doublé en chiffres absolus entre 2000 et 2011.

Figure 14.1. Effectifs du GATT et de l'OMC, 1952-2012

Source: Calcul effectué sur la base des données de l'Office cantonal de la statistique de Genève, *Enquête sur les organisations internationales* (plusieurs années).

Cette augmentation est encore plus remarquable si l'on considère uniquement les postes de professionnels,⁶⁸ où la part des femmes est passée de 30,2% en 1994 à 47,3% en 2011.⁶⁹ Et bien que les groupes spéciaux chargés du règlement des différends fassent partie de l'organisation et non de l'institution, il est intéressant de noter que là aussi, la place des femmes est de plus en plus importante. Alors qu'à peine 6,8% des membres de groupes spéciaux entre 1996 et 1998 étaient des femmes, entre 2010 et 2012, cette part était passée à 21,1%.⁷⁰

Les nationalités représentées au Secrétariat ont elles aussi changé. Au début de son second mandat, M. Lamy s'est engagé à «appliquer les principes de la compétence technique, du mérite et de la diversité», notant que, pendant son premier mandat, l'OMC avait «accru le nombre de nationalités représentées» en «ajout[ant] huit nouvelles nationalités de pays en développement et de PMA».⁷¹ Ces années-là ont été marquées par un recul du nombre de fonctionnaires originaires des pays développés en général et de l'Europe en particulier, bien qu'en 2011, les pays en développement représentaient encore un peu moins d'un quart de l'effectif total. Il est un point qui mérite une explication, à savoir le pourcentage élevé et croissant de fonctionnaires du Secrétariat de nationalité française. Il est normal qu'une grande partie du personnel d'une organisation internationale soit des ressortissants du pays hôte et, en l'espèce, la France peut être considérée comme un co-hôte non officiel. La frontière entre la France et la Suisse n'est pas loin du siège de l'OMC et de nombreux fonctionnaires du Secrétariat – Français et expatriés de nombreux autres pays – font le trajet tous les jours.⁷² Les ressortissants français représentent une grande partie du personnel d'appui de l'institution, les Suisses ne venant qu'en quatrième position. À part ces deux cas particuliers, les pays les plus représentés parmi les fonctionnaires à l'OMC sont (en ordre décroissant) le Royaume-Uni, l'Espagne, les États-Unis, le Canada, l'Italie et l'Inde.

Comme nous l'avons vu au chapitre 5, à l'époque du GATT, le Secrétariat faisait techniquement partie du système des Nations Unies. Ces liens ont été rompus dans les premières années de

Tableau 14.3. Le personnel du Secrétariat de l'OMC par nationalité et genre, 2000 et 2011

	2000				2011			
	Hommes	Femmes	Total	Part	Hommes	Femmes	Total	Part
Pays développés	195	246	441	82,6	210	299	509	75,2
Europe	159	216	375	70,2	175	263	438	64,7
<i>France</i>	63	68	131	24,5	80	108	188	27,8
<i>Royaume-Uni</i>	15	60	75	14,0	17	52	69	10,2
<i>Espagne</i>	14	15	29	5,4	14	29	43	6,4
<i>Suisse</i>	16	27	43	8,1	15	23	38	5,6
<i>Italie</i>	10	10	20	3,7	7	8	15	2,2
<i>Europe, autres</i>	41	36	77	14,4	42	43	85	12,6
États-Unis	8	15	23	4,3	10	19	29	4,3
Canada	17	8	25	4,7	16	8	24	3,5
Australie	5	5	10	1,9	5	5	10	1,5
Japon	2	1	3	0,6	2	2	4	0,6
Nouvelle-Zélande	4	1	5	0,9	2	2	4	0,6
Pays en développement	57	36	93	17,4	98	70	168	24,8
Amériques	23	19	42	7,9	44	28	72	10,6
<i>Colombie</i>	4	0	4	0,7	7	3	10	1,5
<i>Brésil</i>	1	3	4	0,7	6	3	9	1,3
<i>Argentine</i>	2	4	6	1,1	6	3	9	1,3
<i>Amériques, autres</i>	16	12	28	5,2	25	19	44	6,5
Asie	19	13	32	6,0	31	24	55	8,1
<i>Inde</i>	7	3	10	1,9	10	3	13	1,9
<i>Philippines</i>	2	4	6	1,1	6	5	11	1,6
<i>Chine</i>	0	0	0	0,0	4	6	10	1,5
<i>Asie, autres</i>	10	6	16	3,0	11	10	21	3,1
Afrique	15	4	19	3,6	23	18	41	6,1
Total	252	282	534	100,0	308	369	677	100,0
Part	47,2	52,8	100,0		45,5	54,5	100,0	

Sources : Calculs effectués sur la base des rapports annuels de l'OMC de 2000 et de 2012.

l'OMC, le Secrétariat de la nouvelle organisation ayant son propre système de rémunération, de prestations et de retraite. Il y a eu des tensions, pendant quelque temps, entre le personnel et la direction au sujet du niveau des traitements, les fonctionnaires de la nouvelle institution réclamant une rémunération identique à celle du personnel des autres institutions de Bretton Woods (que l'on appelle les « organisations coordonnées » à des fins budgétaires); le niveau des traitements à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international est nettement plus élevé que dans le système des Nations Unies. Pour répondre à ces demandes, il a été décidé que le barème des traitements de l'OMC serait fondé à 70 % sur celui des Nations Unies et à 30 % sur celui des institutions de Bretton Woods.

Budget

Le budget de l'OMC est nettement supérieur à celui du GATT, mais il est quand même bien inférieur à celui de la plupart des autres organisations internationales. Le budget du GATT était

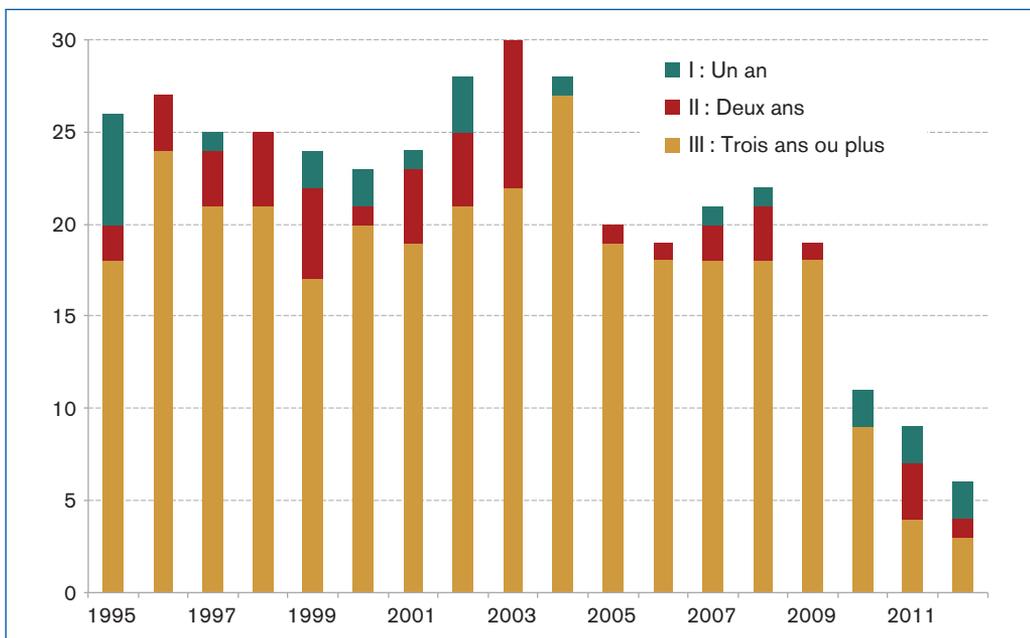
inférieur à 1 million de dollars EU jusqu'en 1961. Puis il est passé à 25 millions de dollars EU environ en 1980 (il était alors déjà libellé en francs suisses) et à plus de 70 millions de dollars EU en 1994.⁷³ Entre 2001 et 2011, le budget total de l'OMC est passé de 132,9 à 194,3 millions de francs suisses. En 2011, il représentait environ la moitié du budget administratif de l'OCDE et moins d'un dixième de celui de la Banque mondiale.⁷⁴ L'augmentation annuelle moyenne du budget de l'OMC entre 2001 et 2011 a été de 4,2%. Elle a été plus ou moins forte selon les Membres, en fonction de leur monnaie. Le risque de change dans ce système est supporté par les Membres, et non par l'institution. En effet, le montant en francs suisses dû par chaque Membre est fixé chaque année, mais il peut augmenter ou diminuer en termes de dollars, d'euros, de pesos, de yen ou d'autres monnaies. Certains fonds spéciaux sont traités différemment; si un Membre annonce une contribution dans sa propre monnaie au Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement, le montant effectivement versé au Fonds peut varier en fonction des fluctuations du franc suisse. Ces fluctuations peuvent être considérables, comme on l'a vu en 2011, et, quand le franc suisse s'apprécie, le montant effectif des contributions des Membres au budget général peut augmenter, alors que le montant de leurs contributions au Fonds global d'affectation spéciale peut diminuer.

Les Membres examinent le budget avec la plus grande attention. Les plus pointilleux sont évidemment ceux qui versent les contributions les plus importantes, les États-Unis en tête. La part de chaque Membre dans le budget de fonctionnement annuel est calculée sur la base de sa part dans le commerce total des Membres de l'OMC au cours des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles. Les chiffres tiennent compte du commerce des marchandises (à l'exclusion de l'or détenu comme valeur de réserve), des services et des objets de propriété intellectuelle, tel qu'indiqué dans les statistiques de la balance des paiements du FMI. Les contributions des Membres en 2001 et en 2011 figurent dans l'appendice 14.1. Depuis 2011, les huit Membres les plus importants fournissent un peu moins de la moitié du budget. Une contribution minimale de 0,03% était initialement appliquée aux Membres dont la part du commerce était inférieure à 0,03%; en 1999, cette contribution a été ramenée à 0,015%. Les contributions budgétaires des États membres de l'UE sont calculées individuellement, sur la base de leur part du commerce total, et non sur la base de la part de l'Union européenne dans le commerce extra-UE. Si le commerce intra-UE était exclu du calcul, la contribution collective des 27 pays au budget de l'OMC serait nettement inférieure.

L'accession de nouveaux Membres, en particulier de Membres qui ont une part importante du commerce, a quelque peu allégé la charge budgétaire supportée par les autres Membres. En 2011, par exemple, la Chine, le Royaume d'Arabie saoudite et le Taipei chinois ont contribué à eux trois à 9,5% du budget total. En conséquence, la plupart des autres Membres ont vu leurs contributions diminuer en termes relatifs et augmenter moins en termes absolus. Les seuls Membres dont la part du budget total a augmenté entre 2001 et 2011 ont été ceux dont la part du commerce mondial a augmenté rapidement durant la première décennie du XXI^e siècle, la plupart étant des petits pays membres de l'UE, des pays exportateurs de pétrole et des économies émergentes comme l'Inde.

Certains Membres ne versent pas leurs contributions. C'est un problème hérité de la période du GATT, où le non-paiement des contributions établies était devenu une pratique courante pour certaines parties contractantes qui n'avaient pas de représentation à Genève, qui étaient membres par succession et non par accession, ou les deux. Au début de la période de l'OMC en 1995, un bon cinquième des Membres avaient des arriérés ; un Membre sur dix n'avait pas versé sa contribution depuis plus de trois ans. La figure 14.2 indique le nombre de Membres relevant de chacune des trois catégories d'arriérés, en fonction de la durée du non-paiement de leurs contributions. Ces Membres font l'objet de sanctions qui varient selon la durée de leurs arriérés. S'ils figurent dans la catégorie I (arriérés d'un an), ils sont inéligibles aux postes de président des organes de l'OMC. La sanction est plus lourde lorsqu'un Membre passe dans la catégorie II (par exemple, suppression de l'accès à la section du site Web de l'OMC réservée aux Membres) et dans la catégorie III (par exemple, le Membre se voit refuser l'accès à la plupart des activités de formation ou d'assistance technique et il est identifié comme Membre inactif lorsque ses représentants prennent la parole au Conseil général). La principale amélioration a été apportée par l'administration Lamy, le Directeur général s'étant fixé comme priorité personnelle de veiller à ce que tous les Membres paient leur dû. Le nombre total de Membres ayant des arriérés avait culminé à 30 en 2003 (dont 22 avec des arriérés de 3 ans ou plus), mais il n'était plus que de 6 en 2012 (dont 3 seulement avec des arriérés de 3 ans ou plus). L'impact financier de ces arriérés sur l'institution est limité, dans la mesure où la plupart des Membres qui ont des difficultés de paiement persistantes doivent le montant minimum (soit 0,015 % du total), mais les responsables du budget et les autres Membres considèrent qu'il est important, pour le principe, que tous les Membres s'acquittent de leurs obligations.

Figure 14.2. Arriérés de contributions de certains Membres de l'OMC, 1995-2012



Source : Secrétariat de l'OMC.

Le siège de l'OMC et les relations avec le gouvernement hôte

Les relations entre l'OMC et le gouvernement hôte sont énoncées dans l'Accord entre l'Organisation mondiale du commerce et la Confédération suisse.⁷⁵ Le Sous-Directeur général Richard O'Toole et le Président des Parties contractantes du GATT András Szepesi représentaient le GATT (qui allait devenir l'OMC) dans les négociations avec Berne. Ils ont obtenu un accord qui prévoit de meilleures conditions pour l'OMC que celles dont le GATT avait bénéficié en vertu de l'accord précédent. Parmi les privilèges et immunités plus importants prévus dans cet accord, il faut citer les exonérations fiscales plus larges et l'emploi des conjoints, dispositions qui facilitent la vie et le travail dans l'une des villes les plus chères du monde.

Ce qui a poussé la Suisse à offrir de meilleures conditions à l'OMC, c'était notamment le risque de voir le siège de l'Organisation aller dans un autre pays. Au moment de la transition entre le GATT et l'OMC, la ville allemande de Bonn avait fait une offre alléchante pour accueillir la nouvelle organisation. Que les Membres aient ou non envisagé sérieusement de déménager à Bonn, cette offre leur a donné plus de poids dans leurs négociations avec le gouvernement suisse. «L'ancienne capitale ouest-allemande au bord du Rhin était désertée depuis la réunification de l'Allemagne», comme cela est indiqué dans une histoire du Centre William Rappard, siège de l'OMC, car depuis la chute du mur de Berlin, la quasi-totalité des institutions de la République fédérale avaient déménagé à Berlin. Bonn avait

des bâtiments, des logements, des conditions de travail et un régime fiscal difficiles à égaler. Et pourtant, Genève avait une chose qui manquait à Bonn : l'environnement professionnel, le savoir-faire accumulé, un dense réseau d'activités de coopération internationale. La Suisse avait bien conscience de cela et elle a accepté ce qui étaient alors les conditions en vigueur pour maintenir et développer cet avantage (OMC, 2011 : 11).

Cette histoire est consacrée en grande partie à l'examen de l'évolution de l'architecture institutionnelle du système commercial, mais le terme d'architecture n'est pas seulement métaphorique. En effet, comme son prédécesseur le GATT, l'OMC a ses locaux dans le Centre William Rappard (CWR), sur un terrain que la Confédération suisse avait donné à son premier occupant, l'OIT. Le bâtiment porte le nom de William Emmanuel Rappard (1883-1958), diplomate suisse et professeur d'histoire économique. Né à New-York, il a fait ses études en Europe et aux États-Unis, et il a représenté la Suisse pendant les deux guerres mondiales et lors des négociations de paix de 1919. C'est lui qui a convaincu les dirigeants des « quatre Grands » alliés de choisir Genève plutôt qu'une autre ville européenne comme siège de la Société des Nations et de l'organisation qui lui était affiliée.

Le bâtiment qui allait porter le nom de William Rappard a le style classique d'une villa florentine, alliant élégance et fonctionnalité. C'est une structure remarquablement aérée, dans laquelle chaque bureau a au moins deux fenêtres ouvrant sur l'extérieur ou sur la cour Sud, les bureaux les plus convoités étant ceux qui ont une vue sur le lac. Œuvre de l'architecte

George Épitoux, le bâtiment a été inauguré en 1926, puis il a été agrandi en 1937, en 1938, et encore en 1951. Dans les années 1960, l'OIT a eu besoin de s'agrandir beaucoup plus que le site ne le permettait. En 1964, elle a renoncé à un projet d'extension du bâtiment que les autorités municipales étaient sur le point de rejeter. La ville de Turin ayant offert d'accueillir gratuitement l'ensemble de l'organisation, le gouvernement fédéral à Berne a créé la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) afin de faire de Genève une plate-forme internationale. Parmi ses nombreux projets figurait la construction d'un bâtiment plus vaste pour l'OIT, qui a déménagé en 1975 ; deux ans plus tard, le GATT a quitté la villa Le Bocage pour s'installer sur le site. Le CWR abritait alors non seulement le Secrétariat du GATT mais aussi le Haut Commissariat pour les réfugiés et la bibliothèque de l'Institut universitaire de hautes études internationales.

L'OMC traite son patrimoine architectural et artistique d'une autre manière que le GATT. Alors que le Directeur général du GATT Olivier Long avait estimé que les éléments décoratifs sur le thème du travail étaient « peu adaptés à ses nouveaux occupants » et qu'il s'était « attaché à en faire disparaître toute trace » (OMC, 2011 : 11), M. Lamy a mis en valeur les œuvres que l'OIT avait commandées à des artistes et des artisans. Quand il a pris ses fonctions de Directeur général, le seul souvenir du premier occupant du bâtiment était une fresque de Maurice Denis, « La dignité du travail », que les syndicats chrétiens avaient offerte en 1931. La FIPOI avait insisté pour que cette fresque murale continue d'orner l'escalier principal après le départ de l'OIT. Victor do Prado (voir l'appendice biographique, page 611), qui présidait le Comité du projet de construction de l'OMC, était chargé de superviser non seulement la rénovation et l'extension du CWR, mais aussi la restauration de son patrimoine artistique. Sous la direction de M. Lamy, il a redonné leur place à beaucoup d'autres œuvres qui avaient été entreposées ou recouvertes lors de rénovations antérieures. Parmi ces œuvres figuraient un panneau en céramique de Delft, œuvre de Albert Hahn Jr. reproduisant, en quatre langues, le préambule de la Constitution de l'OIT ; des peintures murales de Gustave-Louis Jaulmes intitulées « Dans la joie universelle », « Le travail dans l'abondance » et « Le bienfait des loisirs » ; une fresque murale de Dean Cornwell mettant en scène des métiers, don de la Fédération américaine du travail ; et un tableau de l'artiste espagnol Eduardo Chicharro y Agüera intitulé « Pygmalion ».

Comme l'OIT avant elle, l'OMC a commencé à se sentir à l'étroit au CWR. Quand M. Lamy a pris ses fonctions en 2005, il était prévu de construire un autre bâtiment (appelé OMC II) ailleurs dans Genève, ce qui aurait isolé du Centre certaines parties de l'institution – y compris les locaux et les bureaux des membres de l'Organe d'appel. M. Lamy a alors insisté sur le fait qu'une institution cohérente devait regrouper tout son personnel sous le même toit. Après avoir considéré la construction d'un nouveau siège sur un autre site genevois, l'OMC a opté en 2008 pour l'extension de son site actuel. L'institution a alors dû négocier avec le gouvernement suisse pour abroger les accords conclus afin de construire un bâtiment adjacent, signer un nouveau mémorandum d'accord sur les conditions de construction des nouveaux locaux et – après que certains membres du conseil municipal genevois se furent inquiétés de ce que le projet menaçait l'accès du public au parc jouxtant le lac – obtenir l'approbation des nouveaux plans par voie de référendum. L'OMC a garanti au public qu'il aurait toujours accès au parc même après la construction d'une nouvelle enceinte de sécurité

et que ni le lac, ne les arbres ne seraient affectés par le projet. Le Secrétariat a fait campagne pour l'extension en ouvrant ses portes aux visiteurs. Les électeurs ont accepté le projet le 27 septembre 2009, avec 61,8 % des voix.

La présence physique de l'OMC est maintenant beaucoup plus importante que celle du GATT. Elle occupe non seulement la totalité du bâtiment originel du CWR, plus la nouvelle aile, et elle dispose aussi d'un nouveau centre de conférences, inauguré en 1998, et construit comme un amphithéâtre grec. Les Suisses avaient accepté la construction de ce centre dans le cadre de l'accord de siège de 1995. La nouvelle aile a ajouté 12 000 mètres carrés au CWR, soit à peu près la moitié de la superficie que l'OMC avait héritée en 1995. La rénovation a permis de créer un nouvel atrium spacieux et d'agrandir les salles de réunion du CWR en les équipant d'une technologie de pointe. En outre, un nouveau bâtiment administratif a vu le jour, avec un restaurant donnant sur le lac ; les installations de soutien (imprimerie, centre de données et archives centrales) ont été renforcées et un périmètre de sécurité a été aménagé tout autour du site. L'ensemble du projet a coûté environ 150 millions de francs suisses en coûts directs et environ 30 à 40 millions de francs suisses en coûts indirects, amortis dans le budget sur une période de sept ans. Les 150 millions de francs suisses proviennent pour l'essentiel du gouvernement suisse, qui a fait un don de 70 millions de francs suisses et qui a accordé un prêt de 60 millions de francs suisses sur 50 ans, sans intérêts (ce qui coûte aux Membres 1,2 million de francs suisses par an). La rénovation a considérablement amélioré l'efficacité énergétique du bâtiment. En outre, la Chine a offert à l'OMC un pavillon de jardin à l'occasion du dixième anniversaire de son accession, pavillon achevé en 2013.

Notes finales

- 1 La structure institutionnelle du système de l'OMC comprend aussi le Centre du commerce international (ITC), mais ce n'est pas un changement par rapport à la période du GATT. L'ITC remonte à 1964 (année de la création de son prédécesseur, le Centre d'information sur le commerce international) et à 1968 (lorsque le Centre a pris sa forme actuelle). L'ITC est parrainé conjointement par l'OMC et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.
- 2 Un quatrième point concerne les tensions à l'intérieur de l'institution au niveau horizontal (entre les différentes divisions) ou, plus souvent, au niveau vertical (c'est-à-dire entre les différents niveaux de pouvoir au sein du Secrétariat). C'est un sujet sur lequel de nombreux fonctionnaires du Secrétariat et certains diplomates, anciens ou actuels, ont des opinions bien tranchées, mais il n'entre pas dans le cadre de la présente étude.
- 3 Entretien de l'auteur avec M. Matus, 23 janvier 2013.
- 4 Ces chiffres pourraient aussi être ajustés pour tenir compte du fait que de nombreux membres du personnel de l'OMC et des missions font partie du personnel de soutien. Si l'on se concentrait uniquement sur les professionnels qui s'occupent uniquement ou essentiellement de la politique commerciale, la communauté de l'OMC à Genève comprendrait probablement de 500 à 700 personnes.
- 5 Renseignements fournis par l'OMC.
- 6 Entretien de l'auteur avec M. Harbinson, 24 janvier 2013.
- 7 *Ibid.*
- 8 Les données datent de 2011 ; les calculs sont effectués sur la base des données de la Banque mondiale disponibles aux adresses suivantes : <http://data.worldbank.org/indikator/SP.POP.TOTL> (population), <http://data.worldbank.org/indikator/NY.GDP.MKTP.CD> (PIB) et <http://data.worldbank.org/indikator/BX.GSR.GNFS.CD> (exportations).
- 9 On peut supposer que la part de ces huit Membres dans les postes de membres de l'Organe d'appel et de directeur général adjoint serait plus importante encore si la Chine avait été Membre depuis 18 ans, et non depuis 12 ans.
- 10 Correspondance de l'auteur avec M. Harbinson, le 30 janvier 2013.
- 11 Entretien mené par Gabrielle Marceau, disponible à l'adresse suivante : www.wtcreation.org/en/videos?video=30495229.
- 12 Outre les Membres déjà nommés, les autres Membres n'ayant présidé aucun organe de l'OMC entre 1995 et 2012 sont : Albanie ; Antigua-et-Barbuda ; Arménie ; Belize ; Bénin ; Botswana ; Brunéi Darussalam ; Bulgarie ; Burkina Faso ; Burundi ; Cabo Verde ; Cambodge ; Cameroun ; Congo ; Croatie ; Djibouti ; Dominique ; État plurinational de Bolivie ; ex-République yougoslave de Macédoine ; Fidji ; Gambie ; Géorgie ; Grenade ; Guinée ; Guinée-Bissau ; Guyana ; Haïti ; Îles Salomon ; Jordanie ; Liechtenstein ; Luxembourg ; Macao, Chine ; Madagascar ; Malawi ; Maldives ; Mali ; Malte ; Mauritanie ; Monténégro ; Mozambique ; Myanmar ; Népal ; Niger ; Oman ; Papouasie-Nouvelle-Guinée ; Qatar ; République centrafricaine ; République de Moldova ; République démocratique du Congo ; République kirghize ; Rwanda ; Royaume du Bahreïn ; Royaume d'Arabie saoudite ; Saint-Kitts-et-Nevis ; Saint-Vincent-et-les Grenadines ; Sainte-Lucie ; Samoa ; Sierra Leone ; Sri Lanka ; Suriname ; Swaziland ; Tanzanie ; Tchad ; Togo ; Tonga ; Ukraine et Vanuatu.

- 13 Entretien avec l'auteur.
- 14 Ces facteurs permettent à un Membre d'être actif, mais ne l'y obligent pas ; les missions du Taipei chinois et de Macao, Chine sont dans une situation analogue à celle de Hong Kong, Chine, mais sont beaucoup moins actives à la présidence des comités.
- 15 Entretien de l'auteur avec M. Pérez Motta, 24 septembre 2012.
- 16 Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte le 18 février 2013.
- 17 *Ibid.*
- 18 Entretien de l'auteur avec M. Saborio, 28 septembre 2012.
- 19 En plus de l'Inde, le groupe comprenait Cuba, le Honduras, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kenya, la Malaisie, l'Ouganda, le Pakistan, la République dominicaine, Sri Lanka, la Tanzanie et le Zimbabwe.
- 20 Voir *Organisation des négociations envisagées dans la Déclaration ministérielle de Doha*, document de l'OMC TN/C/W/2, 29 janvier 2002, page 1.
- 21 *Ibid.*, page 2.
- 22 *Ibid.*
- 23 Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte, le 18 février 2013.
- 24 Entretien de l'auteur avec M. Pérez Motta, 24 septembre 2012.
- 25 Entretien de l'auteur avec M. Valles, 29 septembre 2012.
- 26 Cette règle a été établie en 2009, année où l'Ambassadeur du Chili Mario Matus présidait le Conseil général. Sans cette règle, le Président de la Conférence ministérielle aurait souvent été, par défaut, le Ministre du commerce de la Suisse. L'autre possibilité aurait été de confier ce poste au Directeur général, option que les ambassadeurs ont préféré éviter.
- 27 Entretien de l'auteur avec M. Moore, 20 février 2013.
- 28 *Ibid.*
- 29 Entretien de l'auteur avec M. Harbinson, 24 janvier 2013.
- 30 Entretien de l'auteur avec M. Moore, 20 février 2013.
- 31 *Ibid.*, page 2.
- 32 Voir *Accord entre l'Organisation mondiale du commerce et la Confédération suisse*, document de l'OMC WT/GC/1, 17 mai 1995.
- 33 Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte, le 18 février 2013.
- 34 Avant 1965, lorsque le poste de directeur général a été créé, le titre de M. Wyndham-White était Secrétaire exécutif ; le Directeur général adjoint était alors appelé Secrétaire exécutif adjoint.
- 35 Entre 1948 et 1994, il y a eu un seul monarque en Thaïlande et deux au Danemark, au Japon, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.
- 36 Voir *Procédures de désignation des Directeurs généraux*, document de l'OMC WT/L/509, 20 janvier 2003, page 3.

- 37 Cité dans Nash (1994).
- 38 L'impartialité dont les États-Unis font parfois preuve au début du processus de désignation du directeur général peut être plus apparente que réelle, car, pour un candidat, c'est souvent un désavantage d'être considéré comme proche de Washington. Un candidat à ce poste préférera peut-être que les États-Unis attendent que la campagne soit plus avancée pour exprimer leur soutien.
- 39 Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte, 18 février 2013.
- 40 Entretien de l'auteur avec M. Rodriguez Mendoza, 26 septembre 2012.
- 41 Voir *Procédures de désignation des Directeurs généraux*, document de l'OMC WT/L/509, 20 janvier 2003, page 1.
- 42 *Ibid.*, page 3.
- 43 Cité dans *Désignation du nouveau Directeur général – Suite du processus ; Réunion informelle du Conseil général au niveau des chefs de délégation*, document de l'OMC JOB/GC/39, 19 mars 2013, page 2.
- 44 Voir *Procédures de désignation des Directeurs généraux*, document de l'OMC WT/L/509, 20 janvier 2003, page 3.
- 45 Voir *Désignation du nouveau Directeur général – Suite du processus ; Réunion informelle du Conseil général au niveau des chefs de délégation*, document de l'OMC JOB/GC/39, 19 mars 2013.
- 46 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 47 Entretien de l'auteur avec M. Supachai, 27 septembre 2012.
- 48 *Ibid.*
- 49 Entretien de l'auteur avec M. Lamy, 28 septembre 2012.
- 50 Entretien de l'auteur avec M. Weekes, 19 décembre 2012.
- 51 Entretien de l'auteur avec M. Sutherland, 18 janvier 2013.
- 52 Correspondance de l'auteur avec M. Matus, 23 janvier 2013.
- 53 Entretien de l'auteur avec M. Groser, 22 mars 2013.
- 54 Certains directeurs dépendent directement du Directeur général. Dans l'administration de M. Lamy, c'était le cas des directeurs du Bureau du Directeur général, de la Division du Conseil et du Comité des négociations commerciales, de la Division des ressources humaines, du Bureau de l'audit interne et de la Division de l'information et des relations extérieures.
- 55 Il importe de noter qu'avant 1965, les postes les plus élevés au GATT étaient intitulés Secrétaire exécutif et Secrétaire exécutif adjoint.
- 56 Pendant la période du GATT, les Directeurs généraux adjoints américains étaient: Gardner Patterson (1973-1980), William Kelly (1980-1986) et Charles Carlisle (1986-1993). Warren Lavorel (1993-1999) a occupé le poste pendant la transition du GATT à l'OMC ; lui ont succédé Andrew Stoler (1999-2002) et Rufus Yerxa (2002-2013).
- 57 À part M. Mathur, les Directeurs généraux adjoints indiens au GATT et à l'OMC étaient Anwarul Hoda (1993-1999) et Harsha Vardhana Singh (2005-2013).
- 58 Correspondance de l'auteur avec M. Lacarte, le 18 février 2013.

- 59 Le texte de l'avis de vacance de poste du 27 juin 2005 est disponible à l'adresse www.wto.org/english/thewto_e/vacan_e/vn_e/ddg_vacancy_e.pdf.
- 60 Le titre d'«ambassadeur» est réservé aux Membres qui sont des pays indépendants.
- 61 Calculs établis à partir de données disponibles sur les sites Web des organisations respectives.
- 62 Entretien de l'auteur avec M. Shark, 23 janvier 2013.
- 63 Correspondance de l'auteur avec M. Mamdouh, 7 janvier 2013.
- 64 Entretien de l'auteur avec M. Supachai, le 27 septembre 2012. M. Supachai a pris le *Rapport sur le développement dans le monde* publié par la CNUCED comme modèle pour cette publication de l'OMC.
- 65 Correspondance de l'auteur avec M. Jara, le 26 mars, 2013, dans laquelle M. Jara cite M. Lamy.
- 66 Entretien de l'auteur avec M. Low, 27 septembre 2012.
- 67 Le Tokyo Round a été lancé officiellement en 1972, mais les négociations ont peu avancé jusqu'en 1974.
- 68 Les postes professionnels ont été définis dans le système du GATT (sur la base de la classification de l'ONU) comme les classes P1 à D2, et dans le système de l'OMC comme les classes 6 à 12.
- 69 Calculs fournis par l'OMC.
- 70 Calcul de l'auteur sur la base des données recueillies par WorldTradeLaw.net et disponibles à l'adresse : www.worldtradelaw.net/dsc/database/panelistgender1.asp.
- 71 Déclaration au Conseil général du 29 avril 2009, disponible à l'adresse : www.wto.org/english/news_e/news09_e/tnc_chair_report_29apr09_e.htm.
- 72 Il importe de noter que si un grand nombre de fonctionnaires du Secrétariat vivent en France, en particulier ceux qui ont des postes d'appui, les diplomates assignés aux missions vivent généralement en Suisse.
- 73 Calcul établi sur la base des données figurant dans Yi-chong et Weller (2004 : 89).
- 74 Calcul établi sur la base des données disponibles sur les sites Web de ces deux organisations.
- 75 Voir *Accord entre l'Organisation mondiale du commerce et la Confédération suisse*, document de l'OMC WT/GC/1, 17 mai 1995.

Appendice 14.1. Contributions des Membres au budget de l'OMC, 2001 et 2011

	2001		2011	
	Francs suisses	Part (%)	Francs suisses	Part (%)
États-Unis	20 773 599	15,631	24 135 946	12,422
Allemagne	12 912 564	9,716	17 207 208	8,856
Chine	–	–	13 363 954	6,878
Japon	9 519 627	7,163	9 643 109	4,963
Royaume-Uni	7 962 039	5,991	9 406 063	4,841
France	7 663 014	5,766	8 722 127	4,489
Italie	6 244 971	4,699	7 268 763	3,741
Pays-Bas	4 571 760	3,440	6 281 719	3,233
Canada	5 172 468	3,892	5 869 803	3,021
Corée, République de	3 387 621	2,549	5 216 955	2,685
Hong Kong, Chine	4 791 045	3,605	5 110 090	2,630
Espagne	3 291 933	2,477	5 084 831	2,617
Belgique	3 686 646	2,774	4 731 205	2,435
Singapour	3 059 358	2,302	4 278 486	2,202
Mexique	2 607 498	1,962	3 604 265	1,855
Taipei chinois	–	–	3 248 696	1,672
Inde	1 100 412	0,828	2 933 930	1,510
Suisse	2 154 309	1,621	2 607 506	1,342
Suède	2 049 318	1,542	2 556 988	1,316
Autriche	2 022 738	1,522	2 461 781	1,267
Australie	1 717 068	1,292	2 312 170	1,190
Irlande	1 265 208	0,952	2 308 284	1,188
Malaisie	1 946 985	1,465	2 242 222	1,154
Arabie saoudite, Royaume d'	–	–	2 183 932	1,124
Thaïlande	1 503 099	1,131	2 075 124	1,068
Pologne	944 919	0,711	2 040 150	1,050
Brésil	1 391 463	1,047	1 985 746	1,022
Émirats arabes unis	708 357	0,533	1 981 860	1,020
Danemark	1 330 329	1,001	1 896 368	0,976
Turquie	1 113 702	0,838	1 836 135	0,945
Norvège	1 231 983	0,927	1 740 928	0,896
République tchèque	707 028	0,532	1 534 970	0,790
Indonésie	1 234 641	0,929	1 472 794	0,758
Finlande	944 919	0,711	1 259 064	0,648
Hongrie	526 284	0,396	1 257 121	0,647
Afrique du Sud	749 556	0,564	1 088 080	0,560
Grèce	437 241	0,329	983 158	0,506
Portugal	826 638	0,622	981 215	0,505
Israël	736 266	0,554	880 179	0,453
Luxembourg	394 713	0,297	818 003	0,421
Ukraine	–	–	790 801	0,407

	2001		2011	
	Francs suisses	Part (%)	Francs suisses	Part (%)
Philippines	881 127	0,663	749 998	0,386
Chili	445 215	0,335	730 568	0,376
Venezuela, République bolivarienne du	445 215	0,335	722 796	0,372
République slovaque	283 077	0,213	705 309	0,363
Argentine	709 686	0,534	691 708	0,356
Roumanie	241 878	0,182	681 993	0,351
Viet Nam	–	–	681 993	0,351
Nigéria	295 038	0,222	637 304	0,328
Koweït, État du	287 064	0,216	598 444	0,308
Égypte	360 159	0,271	551 812	0,284
Nouvelle-Zélande	385 410	0,290	460 491	0,237
Colombie	337 566	0,254	411 916	0,212
Qatar	83 727	0,063	396 372	0,204
Angola	81 069	0,061	388 600	0,200
Slovénie	235 233	0,177	374 999	0,193
Pakistan	260 484	0,196	359 455	0,185
Maroc	216 627	0,163	351 683	0,181
Bulgarie	131 571	0,099	334 196	0,172
Croatie	205 995	0,155	328 367	0,169
Pérou	196 692	0,148	310 880	0,160
Lituanie	–	–	275 906	0,142
Oman	139 545	0,105	275 906	0,142
Tunisie	183 402	0,138	242 875	0,125
Bangladesh	136 887	0,103	200 129	0,103
Équateur	122 268	0,092	192 357	0,099
Estonie	82 398	0,062	188 471	0,097
Bahreïn, Royaume de	99 675	0,075	184 585	0,095
Panama	175 428	0,132	169 041	0,087
République dominicaine	159 480	0,120	163 212	0,084
Costa Rica	126 255	0,095	159 326	0,082
Lettonie	67 779	0,051	157 383	0,081
Jordanie	94 359	0,071	149 611	0,077
Macao, Chine	85 056	0,064	149 611	0,077
Cuba	71 766	0,054	141 839	0,073
Guatemala	79 740	0,060	137 953	0,071
Sri Lanka	127 584	0,096	137 953	0,071
Chypre	91 701	0,069	134 067	0,069
Côte d'Ivoire	98 346	0,074	112 694	0,058
Trinité-et-Tobago	62 463	0,047	112 694	0,058
Honduras	50 502	0,038	101 036	0,052
El Salvador	69 108	0,052	95 207	0,049
Kenya	69 108	0,052	95 207	0,049
Islande	59 805	0,045	91 321	0,047
Ghana	46 515	0,035	89 378	0,046
Uruguay	90 372	0,068	83 549	0,043

	2001		2011	
	Francs suisses	Part (%)	Francs suisses	Part (%)
Jamaïque	79 740	0,060	79 663	0,041
Malte	66 450	0,050	77 720	0,040
Paraguay	99 675	0,075	77 720	0,040
Brunéi Darussalam	61 134	0,046	73 834	0,038
Cameroun	38 541	0,029	71 891	0,037
Cambodge	–	–	69 948	0,036
Botswana	51 831	0,039	64 119	0,033
République démocratique du Congo	33 225	0,025	62 176	0,032
Maurice	58 476	0,044	60 233	0,031
Tanzanie	35 883	0,027	60 233	0,031
ex-République yougoslave de Macédoine	–	–	56 347	0,029
Bolivie, État plurinational de	35 883	0,027	54 404	0,028
Congo	34 554	0,026	54 404	0,028
Albanie	19 935	0,015	50 518	0,026
Géorgie	21 264	0,016	48 575	0,025
Zambie	29 238	0,022	48 575	0,025
Liechtenstein	37 212	0,028	46 632	0,024
Tchad	19 935	0,015	44 689	0,023
Namibie	41 199	0,031	42 746	0,022
Nicaragua	23 922	0,018	42 746	0,022
Gabon	47 844	0,036	40 803	0,021
Myanmar	43 857	0,033	40 803	0,021
Sénégal	31 896	0,024	40 803	0,021
Mozambique	19 935	0,015	38 860	0,020
Moldova, République de	–	–	34 974	0,018
Ouganda	25 251	0,019	34 974	0,018
Papouasie-Nouvelle-Guinée	51 831	0,039	33 031	0,017
Tous les autres Membres*	19 935	0,015	29 145	0,015
Total	132 900 000	100,000	194 300 000	100,000

Source: Calculs fondés sur les données du budget de l'OMC disponibles aux adresses suivantes : www.wto.org/english/thewto_e/secret_e/past_contr_e.htm et www.wto.org/english/thewto_e/secret_e/contrib_e.htm.

Notes: *En 2011, la contribution des Membres ci-après s'élevait à 29 145 francs suisses, soit 0,015 % du budget total: Antigua-et-Barbuda, Arménie, Barbade, Belize, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Djibouti, Dominique, Fidji, Gambie, Grenade, Guinée, Guinée-Bissau, Guyana, Haïti, Îles Salomon, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Mauritanie, Mongolie, Népal, Niger, République centrafricaine, République kirghize, Rwanda, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sierra Leone, Suriname, Swaziland, Togo, Tonga et Zimbabwe. Pour la plupart d'entre eux, le pourcentage était le même en 2001.

