

15 L'avenir de l'OMC

Il n'y a qu'une lumière qui guide mes pas et c'est celle de l'expérience. Je ne sais pas d'autre moyen de juger l'avenir qu'à partir du passé.

Patrick Henry

Discours prononcé à la Convention de Virginie (1775)

Introduction

Au risque de sembler facétieux, on pourrait se demander où en sera le système commercial en 2048. À en croire la numérologie, c'est à cette date qu'il devrait prendre un nouveau tournant. Ainsi se poursuivrait une dynamique enclenchée en 1648, quand le Traité de Westphalie a inauguré une ère nouvelle dans le droit international, suivi par des déclarations influentes sur la nature pacifique du commerce en 1748 (dans *De l'esprit des lois* de Montesquieu) et en 1848 (dans les *Principes d'économie politique* de Mill), et puis par l'entrée en vigueur du GATT en 1948. Mais l'histoire ne s'est pas terminée en 1948, puisque le GATT a été remplacé par l'OMC moins d'un demi-siècle plus tard.

Au lieu d'essayer de deviner, en vain, où en sera le monde et son organisation du commerce dans une génération, ce chapitre identifie les principales questions auxquelles les Membres de cette organisation devront répondre dans les années à venir. Les réponses à ces questions seront nécessairement préliminaires et spéculatives, mais on peut, comme l'a suggéré Patrick Henry, laisser l'histoire éclairer notre recherche. Ces questions relèvent de trois domaines correspondant chacun aux thèmes récurrents évoqués tout au long de cet ouvrage. Elles sont examinées ci-après par ordre approximatif d'immédiateté, en allant des plus urgentes à celles qui se posent à plus long terme.

Négociations

Avant d'aborder les problèmes liés aux négociations, il convient de souligner qu'il ne s'agit pas du choix classique entre le libre-échange et la protection. Presque tous les Membres de l'OMC peuvent opter pour cette dernière à des degrés divers, parfois en recourant à des mesures légales mais restrictives (par exemple en majorant les droits de douane jusqu'au taux consolidé ou en utilisant des mesures correctives commerciales) et parfois en imposant des mesures contraires à leurs engagements dans le cadre de l'OMC. Mais, à aucun moment

depuis que l'OMC existe, de nombreux Membres n'ont imposé des restrictions massives comme cela s'est fait dans les années 1930. Cela n'a pas eu lieu même aux heures les plus sombres de la Grande Récession de 2008-2009. Il ne s'agit pas de choisir entre l'ouverture et la fermeture des marchés, mais il s'agit plutôt de déterminer où et comment les Membres poursuivront leurs objectifs d'ouverture des marchés. La plupart des progrès accomplis dans les nouvelles négociations menées depuis 2001 ont pris la forme d'initiatives bilatérales, régionales et plurilatérales et certains craignent que, si les tendances actuelles se poursuivent, l'OMC ait pour seul rôle d'administrer, de surveiller et de faire respecter les accords multilatéraux existants plutôt que d'en élaborer de nouveaux.

Il faut souligner que cet ouvrage est écrit à un moment où l'on sait comment le Cycle de Doha s'est déroulé, mais où l'on ne sait pas quel sera son sort. Là, l'historien n'a plus son mot à dire, car ce n'est pas lui mais les futurs lecteurs – peut-être dans un avenir très proche – qui sauront quel chemin auront finalement pris ces négociations. L'analyse qui suit résume donc la situation à un moment donné, étant entendu qu'elle risque d'être dépassée par les événements. On ne sait pas si les Membres réussiront à relancer les négociations sous une forme plus ou moins identique à leur forme initiale (moins trois des quatre questions de Singapour), s'ils y mettront fin purement et simplement, s'ils parviendront à un accord de «Doha allégé» ou s'ils fragmenteront les négociations pour les mener dans le cadre d'initiatives distinctes. Au moment de la rédaction de cet ouvrage, une combinaison des deux dernières options semble plus probable que la première ou la deuxième. Quelle que soit l'issue du cycle lui-même, les Membres devront aussi déterminer si les futures négociations multilatérales se dérouleront sous la forme de cycles ou dans le cadre d'initiatives distinctes, quel rôle les accords plurilatéraux pourraient jouer dans le système de l'OMC et comment le système multilatéral s'adaptera à la prolifération d'accords discriminatoires.

Issue du Cycle de Doha

Le premier cycle de négociation de l'OMC est toujours resté dans l'ombre du dernier cycle du GATT. Bien que les participants et les observateurs ne s'en soient pas rendu compte à l'époque, le Cycle d'Uruguay est celui qui s'est le plus approché d'un résultat idéal. Il a débouché sur des réductions importantes des obstacles tarifaires et non tarifaires (en particulier des contingents), sur l'élargissement du champ des questions traitées au-delà des droits de douane, pour inclure des domaines tels que les services et les droits de propriété intellectuelle, sur l'adhésion de nombreux pays au système multilatéral et sur une réforme durable de la structure institutionnelle du système et de ses règles en matière de règlement des différends. Par comparaison, le Cycle de Doha a démarré avec des ambitions plus limitées, dont la plupart ont été abandonnées en quelques années, il s'est rapidement enlisé et il est resté dans l'impasse pendant des années.

Le lien entre le Cycle d'Uruguay et le Cycle de Doha peut être envisagé de trois manières différentes. L'une consiste à considérer que l'objectif principal du Cycle de Doha est de « combler les lacunes » du cycle précédent, c'est-à-dire de poursuivre et achever ce qui a été laissé en suspens. Pour cela, il faut partir des accords novateurs mais incomplets du cycle

précédent relatifs aux services et à l'agriculture en les complétant avec de véritables engagements de libéralisation. La tâche s'est avérée plus ardue qu'on ne le pensait au départ, ce qui a fait dire qu'il était « difficile d'être à la hauteur ». Comme l'a expliqué Lord Brittan¹, l'accent était mis non pas sur ce qui n'avait pas été achevé lors du Cycle d'Uruguay, mais sur tout ce qu'il avait accompli. Non seulement les fruits qui se trouvaient à portée de main avaient été récoltés, mais aussi certains qui étaient plus difficiles à atteindre et tout ce qui restait se trouvait sur les branches les plus hautes, qui ne sont pas devenues plus accessibles dans les années suivantes. En ce sens, Lord Brittan voit dans le succès du cycle précédent la principale explication de l'échec apparent du Cycle de Doha.

Une troisième approche consiste à attribuer les différences entre les deux cycles à l'« esprit du temps » qui prévalait à l'époque où chacun a eu lieu. Le concept de *zeitgeist* semble offrir une explication très vague, voire tautologique, mais intrinsèquement séduisante. En effet, il y a des moments où les hommes d'État sont animés par un esprit coopératif. D'une certaine façon, c'est ce qui s'est passé lors du lancement du Cycle d'Uruguay à la Conférence ministérielle de Punta del Este en septembre 1986. C'était « un véritable « événement » » ; « certains des problèmes les plus difficiles ont été réglés d'un coup – comme par magie – grâce à l'« esprit » de Punta del Este » (Paemen et Bensch, 1995 : 43). Les résultats des autres rencontres ministérielles qui ont eu lieu pendant ce cycle ont été beaucoup moins positifs et le Cycle d'Uruguay a connu son lot de retards et de revers, mais globalement, il y avait plus d'optimisme et d'ambition que dans le Cycle de Doha. Les pays développés comme les pays en développement avaient davantage confiance, les premiers étant inspirés par la fin de la guerre froide et l'espoir d'un « dividende de la paix », et les seconds par le Consensus de Washington qui reconnaissait que les stratégies de développement axées sur l'exportation étaient bien plus efficaces que la protection contre les importations. Mais ces effets s'étaient déjà dissipés au début du Cycle de Doha.

D'autres pensent que le modèle de négociation que l'OMC a hérité du GATT est de moins en moins pertinent. On dit souvent que la folie, c'est de faire toujours la même chose et de s'attendre à un résultat différent, mais les Membres de l'OMC sont confrontés au problème inverse : bon nombre des éléments qui semblent avoir contribué au succès du Cycle d'Uruguay ne produisent pas les mêmes effets depuis le début de l'OMC. Du Kennedy Round jusqu'au Cycle d'Uruguay, les négociations ont été basées sur l'idée que le fait d'avoir plusieurs questions sur la table stimulerait l'ambition, même sur les questions les plus difficiles, en incitant à trouver des compromis entre les sujets. Le Cycle d'Uruguay est allé plus loin en regroupant toutes les questions en un engagement unique. Le Cycle de Doha était fondé lui-aussi sur le concept général de compromis entre les différentes questions et sur le schéma de l'engagement unique, mais depuis des doutes sont apparus sur le point de savoir si la formule qui avait fonctionné aux temps du GATT pouvait produire des résultats aussi ambitieux dans le cadre du Cycle de Doha. À l'époque du GATT, cette approche avait donné aux pays la confiance nécessaire pour trouver des compromis tels que l'élimination des contingents pour les textiles et les vêtements en échange de l'adoption de mesures plus strictes pour faire respecter les droits de propriété intellectuelle. Dans le contexte beaucoup plus prudent du Cycle de Doha, où les pays, quel que soit leur niveau de développement

économique, ont tendance à se concentrer plus sur leurs intérêts défensifs que sur leurs intérêts offensifs, le fait de lier les questions entre elles peut en fait empêcher de progresser. Par exemple, certains négociateurs chargés du commerce des services pensent que le fait de lier cette question à l'ensemble du cycle signifie que la négociation dans ce domaine ne peut pas avancer plus vite que les négociations sur les questions plus épineuses concernant l'agriculture ; de même, certains négociateurs chargés de la facilitation des échanges pensent que les progrès dans ce domaine seraient plus rapides si la question était traitée séparément. En revanche, les *demandeurs* dans le domaine agricole ont un avis complètement différent, estimant que le seul moyen pour eux d'obtenir satisfaction est de mettre toutes les questions dans le même panier.

Comme on le verra dans la section suivante, certaines solutions proposées pour le Cycle reposent sur la fragmentation des questions en de nouvelles configurations. Que ce soit par la récolte rapide de résultats ou par la voie de négociations plurilatérales, ces propositions modifieraient la forme initiale du Cycle ou le remplaceraient. Le Groupe d'experts de haut niveau sur le commerce (2011 : 10) s'est élevé contre ces propositions, exhortant les Membres à terminer ce qu'ils avaient commencé en 2001. Il a averti que tout effort pour « relancer un programme de l'OMC axé sur de nouveaux objectifs de négociation serait probablement voué à l'échec ». D'après ce groupe coprésidé par l'ancien Directeur général Peter Sutherland et par Jagdish Bhagwati, le cycle repose sur un « équilibre fragile de questions et d'intérêts » et si on les traite séparément, –

les chances de trouver un accord consensuel s'amenuisent plus qu'elles n'augmentent. Les réductions tarifaires et le démantèlement des obstacles non tarifaires peuvent certes être obtenus dans le cadre de négociations bilatérales, mais l'effet multiplicateur d'un accord multilatéral est beaucoup plus grand. La réforme des subventions agricoles sera convenue au niveau multilatéral ou ne le sera pas (*ibid.*).

Au lieu d'un accord qui fractionnerait le paquet de Doha, le groupe souhaitait que les « dirigeants politiques du G-20 ... fixent eux-mêmes un délai » pour achever les négociations, délai qui serait « inflexible et lierait tous les acteurs au niveau des chefs de gouvernement », les projets de textes existants devant servir de base aux négociations finales. C'est un point sur lequel les sceptiques rejoignent parfois les partisans de l'ambition, quoique pour des raisons très différentes. Le Ministre indien du commerce Kamal Nath a résisté aux appels à un démantèlement du Cycle de Doha lorsqu'il a quitté la miniréunion ministérielle de mi-2008. « L'OMC n'est pas un buffet où l'on prend ce qu'on veut quand on veut »², a-t-il déclaré. L'engagement unique ramène les négociations à un choix binaire « tout ou rien », qui séduit autant les optimistes ambitieux que les sceptiques favorables au statu quo.

Accords commerciaux plurilatéraux et régionaux

L'option multilatérale étant apparemment en veilleuse, les Membres cherchent d'autres moyens de négocier. Les principales options ont un point commun : chacune impliquerait une

certaine fragmentation des négociations par question ou par partenaire. Ces propositions sont controversées. Leurs auteurs considèrent les engagements plurilatéraux ou régionaux comme des compléments du multilatéralisme, qui peuvent être négociés sous une forme à « géométrie variable » dans le cadre de l'OMC ou, s'ils le sont à l'extérieur, qui peuvent établir des précédents utiles pour la conclusion d'accords multilatéraux. Les détracteurs de ces propositions les considèrent comme des alternatives à un accord multilatéral qui rendent le plan A de libéralisation multilatérale moins facile à réaliser quand chaque pays a son plan B et qui réduisent les chances de traiter effectivement les questions nécessitant une approche multilatérale, en particulier celle des subventions à la production agricole.

Le lien entre le multilatéralisme, le plurilatéralisme et les accords discriminatoires est plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord. Des solutions qui semblent diamétralement opposées peuvent en fait s'inscrire dans un spectre qui tient compte des différences entre les options, aussi bien dans leur structure juridique que dans l'esprit qui les anime. Les initiatives que l'on trouve en différents points du spectre montrent que les pays n'ont pas tous le même intérêt à multilatéraliser les accords qu'ils pourraient conclure. Les principales approches, de la plus discriminatoire à la moins discriminatoire, sont les suivantes :

- Une union douanière ou un marché commun fondé sur un « régionalisme fermé », dans lequel les parties ont un tarif extérieur commun élevé et refusent de le négocier à la baisse dans des négociations multilatérales. Par exemple, certains accords commerciaux régionaux (ACR) conclus par des pays en développement dans les années 1960 ou 1970 correspondent à cette description.
- Un accord de libre-échange (ALE) dont les signataires sont également enclins à refuser de réduire leurs taux de droits de la nation la plus favorisée (droits NPF). Par exemple, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), bien que globalement fondé sur un « régionalisme ouvert », contient quelques dispositions de ce genre.³
- Un ACR, qui prend la forme d'une union douanière ou d'un ALE, et que les parties considèrent comme du « régionalisme ouvert ». Les parties à un ACR peuvent engager des négociations à l'OMC, simultanément ou non, pour réduire leurs droits NPF, et les pays tiers peuvent bénéficier *de facto* de certains avantages de l'ACR (par exemple, dans les secteurs de services où les autorités de réglementation décident de ne pas faire de distinction entre les fournisseurs des pays signataires de l'ACR et ceux de tous les autres pays). Par exemple, l'Union européenne suit cette approche.
- Les accords plurilatéraux ou les arrangements commerciaux préférentiels conclus en dehors de l'OMC et dont les avantages ne sont pas accordés sur une base NPF. Ces accords ou arrangements nécessitent normalement une dérogation s'ils traitent de questions qui relèvent des Accords et des disciplines de l'OMC. Cette approche est plus courante pour les programmes préférentiels que pour les ACR, comme les programmes en vertu desquels le Canada, l'Union européenne et les États-Unis accordent des préférences spéciales à des régions en développement telles que l'Afrique et le bassin des Caraïbes.
- Les accords plurilatéraux conclus dans le cadre de l'OMC sur la base de la « réciprocité des codes », ce qui signifie que seuls les signataires bénéficient de leurs avantages et sont

soumis à leurs disciplines. Exemple : l'Accord sur les marchés publics et l'Accord sur le commerce des aéronefs civils.

- Les accords sectoriels conclus dans le cadre de l'OMC, négociés selon l'approche de la « masse critique » en vertu d'accords existants et dont les avantages sont accordés sur une base NPF. Exemple : l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) et les protocoles sectoriels annexés à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).
- Les accords multilatéraux conclus dans le cadre d'un cycle de négociation et qui font partie de l'engagement unique.

Les possibilités d'échanges créatifs entre le multilatéralisme « pur » et les autres formes de négociation augmentent à mesure que l'on descend dans la liste. Et même les approches figurant en haut de la liste peuvent y contribuer si l'on adhère à la doctrine de la libéralisation compétitive et si l'on voit une progression entre les négociations bilatérales, régionales, et multilatérales. Par exemple, les participants aux négociations sur le Partenariat transpacifique (TPP) disent souvent qu'elles pourraient créer des précédents pour des « accords du XXI^e siècle » dans le cadre de l'OMC ou ailleurs. La libéralisation compétitive est moins en vogue aujourd'hui qu'il y a dix ans, les options plurilatérales suscitant désormais un plus grand intérêt. Que ce soit pour créer des précédents, un effet de levier ou une géométrie variable au sein de l'OMC, des négociations plurilatérales sont proposées ou en cours dans plusieurs domaines.

Les règles de l'OMC offrent une vision ambivalente des accords plurilatéraux. L'article II:3 de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord sur l'OMC) dispose qu'ils font partie de l'Accord sur l'OMC « pour les Membres qui les ont acceptés et sont contraignants pour ces Membres », mais qu'ils « ne créent ni obligations ni droits pour les Membres qui ne les ont pas acceptés ». L'intégration d'accords plurilatéraux dans l'ensemble des Accords de l'OMC peut être difficile. L'article X:9 dispose que les Membres peuvent adopter de tels accords à la demande des parties, mais cette décision peut être prise « exclusivement par consensus ». Certains partisans des accords plurilatéraux suggèrent de permettre leur approbation par d'autres voies, comme l'octroi de dérogations au titre de l'article IX:3 (Hufbauer et Schott, 2012)⁴ ou l'application de la règle des deux tiers qui s'applique aux accessions (Hoekman et Mavroidis, 2012).

Un point concerne la portée des questions pouvant être traitées dans un accord plurilatéral. D'après Rodriguez (2012: 29), « lorsque les disciplines existantes sont en jeu, tous les Membres de l'OMC devraient être impliqués du début à la fin », car les « règles du système ne peuvent être modifiées sans l'accord de l'ensemble des Membres ». Toutefois, pour les nouvelles questions, il préconise des accords « plurilatéraux plus », dont « les avantages seraient étendus à tous les Membres de l'OMC, alors que les obligations ne s'imposeraient qu'aux parties initiales et à ceux qui y adhèrent ensuite », sur la base du modèle de l'ATI. Toute décision autorisant des négociations en groupe de ce type « devrait être prise par consensus par tous les Membres de l'OMC, qu'ils participent ou non aux négociations », qui se dérouleraient ensuite au niveau plurilatéral (*ibid.* : 30).

Le calendrier des accords plurilatéraux est un autre point important, car il détermine si ceux-ci sont considérés comme des accords complémentaires OMC-plus ou s'ils se substituent à un cycle. Le Conseil de l'agenda mondial du Forum économique mondial sur le commerce a recommandé que l'OMC devienne un « club de clubs », mais a proposé que cela ne se fasse qu'une fois le cycle achevé :

La majorité des membres du Conseil de l'agenda mondial sur le commerce pensent qu'**après l'achèvement des négociations menées dans le cadre du Programme de Doha pour le développement**, la création de nouveaux clubs, structurés de façon appropriée sous l'égide de l'OMC, pourrait permettre à l'Organisation de mieux relever les défis du XXI^e siècle. Ils préconisent un nouveau programme qui compléterait les engagements fondamentaux contractés par tous les Membres de l'OMC – qui sont inscrits dans les Accords du Cycle d'Uruguay et qui le seront dans ceux du Cycle de Doha (une fois qu'il sera achevé) –, avec des accords additionnels auxquels seuls certains Membres souscriraient si des groupes suffisamment importants souhaitent le faire (2010 : 3 ; en gras dans l'original).

Hufbauer et Schott (2012 : 3) ont proposé, quant à eux, une approche plus complexe selon laquelle les accords plurilatéraux feraient partie d'un grand « marchandage » pour achever le cycle. Cela commencerait par la récolte rapide de résultats sur les cinq questions jugées faciles, à savoir la facilitation des échanges, l'élimination des subventions à l'exportation des produits agricoles, l'engagement de ne pas imposer de contrôles à l'exportation des produits alimentaires, la réforme du système de règlement des différends et l'accès en franchise de droits et sans contingent pour les pays les moins avancés (PMA). Ce plan permettrait également aux Membres de négocier pendant trois ans des accords plurilatéraux portant sur un certain nombre de questions et prévoirait que les « pays insatisfaits [seraient] autorisés à « revenir » sur leurs concessions dans les domaines de l'AMNA et de l'agriculture si l'accord plurilatéral conclu ne fait pas l'objet d'une dérogation accordée par les trois quarts des Membres de l'OMC ». ⁵ Cette stratégie consiste donc d'abord en une approche coopérative des questions les moins difficiles, avec la possibilité d'utiliser un levier ultérieurement.

Au moment de la rédaction de cet ouvrage, l'option plurilatérale était celle qui prévalait pour l'Accord envisagé sur le commerce des services (TISA). Au début de 2013, les tractations autour de ce pacte en étaient encore entre la planification et la négociation effective, et il restait à déterminer le lien précis entre ces négociations, l'OMC et le Cycle de Doha. Les 20 Membres engagés dans ces négociations ⁶ espèrent amener les résultats éventuels à l'OMC, mais l'initiative se heurte à l'opposition des autres Membres.

Les accords plurilatéraux peuvent donc être négociés dans le cadre de l'OMC ou en dehors, mais les ACR sont, par définition, totalement séparés de l'OMC. Leur seul lien avec l'OMC tient à ce qu'ils peuvent créer des précédents pour de nouveaux accords multilatéraux. Que les Membres de l'OMC en tiennent compte ou non, la négociation d'ACR ne semble pas près de s'arrêter. Cela ne veut pas dire que les ACR sont à l'abri des difficultés rencontrées dans le

Cycle de Doha. Les négociations sur la zone de libre-échange des Amériques et sur la coopération économique Asie-Pacifique ont toutes deux été lancées en 1994 en vue d'établir de vastes zones de libre-échange, mais dans les deux cas, ces méga-négociations régionales ont échoué. Elles ont ensuite été fragmentées en initiatives plus restreintes, bon nombre des partenaires des Amériques et du bassin du Pacifique négociant entre eux des accords distincts. Certaines de ces négociations ont ensuite été fusionnées dans le cadre de la négociation du TPP. Depuis la création de l'OMC et malgré quelques revers, le nombre d'ACR négociés a augmenté et ces négociations ont pris de l'ampleur. Le plus grand défi pour les Membres de l'OMC est sans doute de concilier ces négociations avec le multilatéralisme, et l'avenir du système commercial dépend dans une large mesure de la façon dont ils relèveront ce défi.

Nouvelles questions

Il n'existe pas de définition stable de ce qui constitue la « politique commerciale ». La portée des questions considérées comme relevant du système commercial est plus large depuis la création de l'OMC que pendant la majeure partie de la période du GATT, mais son évolution n'est pas régulière, irréversible ou achevée. Certaines questions incluses par les négociateurs dans la Charte de La Havane instituant une Organisation internationale du commerce ont été exclues du champ d'application du GATT, mais elles sont réapparues des décennies plus tard ; d'autres questions couvertes par la Charte restent en dehors de la compétence de l'OMC. La création de l'OMC n'a pas mis fin à cette dynamique, comme le montrent l'inclusion puis l'exclusion des questions de Singapour dans le cadre du Cycle de Doha. Et, comme par le passé, le système commercial continuera d'être façonné par la définition changeante de ce que signifie le commerce. Cela a été confirmé en 2013 quand le Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce, mentionné plus loin dans ce chapitre, a publié son rapport. Ce rapport est notable, non seulement par la multiplicité des questions que les experts considèrent comme relevant de la politique commerciale, mais aussi par leur désaccord évident sur l'inclusion éventuelle des différentes questions dans le cadre de l'OMC.⁷ Ces questions concernent notamment la politique de la concurrence, l'investissement international, les devises et le commerce international, le financement du commerce, le travail, le changement climatique et le commerce, la corruption et l'intégrité, l'Aide pour le commerce, et la cohérence des règles économiques internationales.

L'enjeu dépasse largement l'importance économique des questions que les demandeurs mettent sur la table. La prise en compte de nouvelles questions dans le système commercial fait toujours intervenir de nouveaux acteurs, notamment des institutions gouvernementales et des groupes d'intérêts qui s'étaient abstenus auparavant de participer aux débats sur la politique commerciale. Cela implique parfois l'élargissement des coalitions nationales en faveur du commerce, comme cela a été le cas pour les nouvelles questions du Cycle d'Uruguay. La redéfinition du commerce pour y inclure les services, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle a donné aux industries à forte intensité de capital et de connaissances une raison de soutenir les négociations commerciales et de s'opposer aux initiatives protectionnistes, si fréquentes au début et au milieu des années 1980. Les nouvelles questions peuvent aussi compliquer la libéralisation en suscitant de nouvelles préoccupations et en attirant de nouveaux opposants. Le nombre croissant de

questions traitées peut amener les pays en développement à s'inquiéter du rétrécissement de leur champ d'action et peut susciter des objections de la part des ministères et des organismes de réglementation qui peuvent y voir un empiètement du ministère du commerce sur leur territoire. Cela peut aussi provoquer des réactions de la part de nombreux groupes de la société civile qui considèrent les règles commerciales comme une menace pour les politiques sociales, environnementales ou autres, qui pourraient compromettre l'élargissement de ces règles. Les nouvelles questions peuvent également amener à s'interroger sur la répartition des tâches entre les différents niveaux de gouvernement, qu'il s'agisse des pouvoirs des États membres de l'UE par rapport à la Commission européenne ou de ceux des entités infranationales par rapport aux gouvernements centraux ou fédéraux dans les pays où la structure administrative est complexe, comme l'Australie, le Brésil, le Canada, la Chine, les États-Unis, l'Inde et la Suisse. En bref, tout élargissement du champ des questions faisant l'objet de négociations ou de différends augmentera le nombre d'acteurs publics et privés qui ont un intérêt dans les résultats et qui sont en mesure de promouvoir de nouvelles négociations ou de s'y opposer.

Les Membres peuvent choisir de ne pas négocier d'accords multilatéraux sur de nouvelles questions comme le travail et la politique de la concurrence, mais ce n'est pas en ignorant ces questions qu'on les fera disparaître. Elles peuvent au contraire se poser avec plus d'acuité de trois façons différentes : les Membres peuvent les aborder dans des négociations menées hors du cadre de l'OMC, en particulier dans leurs ACR ; les questions peuvent être traitées dans la législation nationale ou être soulevées dans des débats internes sur l'approbation d'accords commerciaux (multilatéraux ou autres) ; et elles peuvent se poser dans des procédures de règlement des différends. Cette dernière possibilité peut être la solution de repli pour définir la relation entre les nouvelles questions et le droit de l'OMC, car l'initiative ne dépend pas exclusivement des négociateurs ; les lacunes qu'ils laissent dans les accords peuvent être comblées par les juristes.

Certains des élargissements les plus importants du champ du système commercial ont été le résultat de décisions rendues par l'Organe de règlement des différends et ses prédécesseurs du GATT, en particulier sur des sujets politiquement sensibles, comme l'environnement, la santé publique et même l'éthique. Les clauses d'exception qui figurent à l'article XX du GATT et à l'article XIV de l'AGCS, telles que modifiées par le texte introductif de ces articles et telles qu'interprétées par les experts et l'Organe d'appel, permettent de définir la relation entre les règles commerciales et les autres domaines de la politique publique. C'est un domaine où le système commercial risque de ne pas être en phase avec son époque, car le libellé des clauses d'exception du GATT n'a pas changé depuis 1947 et certaines des dispositions de l'accord reflètent des lois et des principes encore plus anciens. L'article XX e) du GATT, qui prévoit une exception générale concernant les législations nationales interdisant l'importation d'articles fabriqués dans les prisons, a été établi à partir d'une loi qui était en vigueur aux États-Unis depuis 1890. Ainsi, la seule disposition du droit de l'OMC qui porte sur les droits des travailleurs a son origine dans une loi d'une partie qui existait déjà depuis plus d'un siècle quand l'OMC a été instituée. D'autres clauses d'exception contenues dans les instruments de l'OMC reflètent les vues exprimées par les négociateurs au milieu des années 1940 ou héritées des législateurs des décennies précédentes sur des questions telles que la

culture, la protection et la santé humaine. Si les négociateurs du Cycle d'Uruguay étaient partis de rien, ils n'auraient probablement pas formulé les mêmes exceptions générales que leurs prédécesseurs au milieu du siècle. Si l'on se base sur l'article XX du GATT pour interpréter la relation entre ces questions et le commerce, on peut être amené à s'appuyer sur des termes et des concepts juridiques gravés dans le marbre depuis des générations et qui ne reflètent pas nécessairement l'évolution des idées sociales et scientifiques observée depuis.

Cette question renvoie à un autre thème récurrent dans le présent ouvrage, à savoir le souci d'un déséquilibre entre les fonctions judiciaires et législatives de l'OMC. En d'autres termes, les Membres se poursuivent trop souvent en justice et concluent trop rarement de nouveaux accords. Beaucoup partagent cet avis, bien qu'il soit difficile de savoir quel serait le nombre optimal de différends pour le système dans son ensemble. On peut facilement imaginer deux extrêmes indésirables. À un bout du spectre il y aurait des accords qui n'engendrent aucun différend. Ce serait certes la situation la plus pacifique, mais elle signifierait que les engagements pris par les pays dans le cadre des Accords de l'OMC – qu'il s'agisse d'engagements horizontaux de type systémiques, ou d'engagements spécifiques concernant les marchandises et les services – n'étaient pas assez ambitieux pour obliger les pays à modifier leurs pratiques commerciales restrictives ou pour les dissuader d'adopter de nouvelles mesures restrictives. À l'autre bout du spectre, les différends seraient tellement nombreux que cela provoquerait l'effondrement du système ou une réaction négative des Membres. Le système actuel semble avoir navigué entre ces deux extrêmes, mais les commentateurs ont tendance à penser que s'il pêche, c'est plus par excès que par manque de différends. Ce jugement est fondé sur l'importance relative que les Membres accordent à la fonction judiciaire de l'OMC par rapport à sa fonction législative. La solution évidente quoique difficile de ce dilemme, n'est pas de limiter le droit des Membres de faire respecter les engagements de leurs partenaires, mais c'est de promouvoir la négociation de nouveaux engagements. Dans certains cas, cela peut amener à aborder des sujets entièrement nouveaux, même si les Membres seraient bien avisés de considérer non seulement les avantages économiques, mais aussi les coûts politiques potentiels de l'inclusion de nouvelles questions dans le corpus du droit de l'OMC.

L'avenir du système commercial dépendra donc en partie de la manière dont il traite de questions telles que la politique de la concurrence, l'investissement, les marchés publics, les entreprises d'État, les droits des travailleurs, l'environnement, la relation entre les taux de change et le commerce, ainsi que d'autres questions relevant ou non de la législation actuelle de l'OMC ou pour lesquelles les règles actuelles sont probablement incomplètes. Même si les Membres n'adoptent pas de nouvelles disciplines multilatérales concernant ces questions, ils peuvent quand même les aborder dans une négociation, une législation ou un litige.

Souveraineté, démocratie et marché

Si l'on considère sur le long terme, les problèmes qui affectent aujourd'hui le système commercial ne sont que la dernière manifestation d'un débat séculaire sur trois idéaux du siècle des Lumières. À la fin du XVII^e siècle et au XVIII^e siècle, la pensée européenne était

centrée principalement sur la liberté et le refus du contrôle central. Les grands penseurs de l'époque ont avancé trois idées, toutes fondées sur le libre choix des pays et des individus : les États souverains devraient être indépendants des empereurs, des papes et des voisins plus puissants ; les peuples devraient être libres de choisir leurs dirigeants et leurs législateurs ; et les producteurs et les consommateurs devraient décider eux-mêmes ce qu'ils produiront, vendront et achèteront. Ces idées n'ont pas été adoptées universellement ou immédiatement et elles n'ont pas été mises en pratique au même rythme. Néanmoins, elles constituent aujourd'hui les fondements de la société internationale moderne, dont tous les membres sont attachés à ces principes, du moins en théorie. Deux d'entre eux sont indispensables dans le système commercial multilatéral : l'OMC ne pourrait pas exister sans la souveraineté et le droit international, et elle n'aurait aucune finalité sans l'économie de marché. Ces deux idées peuvent entrer en contradiction, en particulier en cas de désaccord sur la mesure dans laquelle les pays devraient limiter l'exercice de leur souveraineté pour ouvrir leurs marchés, mais les principales difficultés sont liées à la démocratie. Tant au niveau national qu'au niveau international, cet idéal du siècle des Lumières est en tension créative avec les autres.

Les conflits sont plus évidents à l'époque de l'OMC qu'à celle du GATT et ils soulèvent deux questions pour l'avenir. Premièrement, comment les Membres de l'OMC vont-ils gérer la redistribution constante des pouvoirs économiques et politiques dans le monde ? Un système dont l'évolution a dépendu du leadership de quelques pays peut-il s'adapter à un nouvel environnement dans lequel le pouvoir est plus largement réparti ? Deuxièmement, comment les démocraties réunies au sein de cette organisation vont-elles gérer la situation au niveau national, compte tenu en particulier de la prise en compte de nouvelles questions et de l'association de plus en plus étroite entre le commerce et d'autres questions politiques de premier plan ?

La démocratie entre les Membres : leadership et partage des responsabilités

La société internationale est démocratique dans son principe, comme l'illustre l'égalité juridique des États, mais dans la pratique, il est impossible de gommer les différences entre ses membres. Tout le monde ne pense pas non plus que cela soit toujours souhaitable. De nombreux pays en développement ont longtemps insisté pour que le système commercial multilatéral fonctionne plus comme l'ONU, ou même soit placé sous ses auspices, mais cette idée est un anathème pour les pays développés. La question est pertinente non seulement au regard de la politique pratique, mais aussi au regard de la théorie politique : si l'on accepte le postulat de la théorie de la stabilité hégémonique, examinée plus haut (voir l'encadré 1.1), un marché ouvert est un bien public dont l'offre a tendance à diminuer si un pays n'a pas des raisons de le fournir et les moyens de le faire. La Grande-Bretagne a rendu ce service pendant la deuxième moitié du XIX^e siècle et les États-Unis, pendant la deuxième moitié du XX^e siècle. La difficulté pour la société internationale pendant cette première moitié du XXI^e siècle est de savoir comment gérer un système commercial multilatéral dans lequel il n'y a plus d'hégémonie claire. La solution facile serait de compter sur la démocratie, en espérant qu'en ces temps prétendument plus éclairés, on puisse attendre des pays qu'ils comprennent que leur intérêt commun est de maintenir les marchés ouverts et qu'ils agissent en conséquence. Mais cela suppose un grand nombre d'États souverains prêts à défendre leurs intérêts.

C'est en partie une question de nombre. Sur la base du raisonnement de Parkinson (1957) sur la relation inverse entre la taille et l'efficacité d'un groupe, qui a été développé plus formellement par Olson (1968) dans sa théorie de l'action collective, beaucoup considèrent la composition quasi universelle de l'OMC comme un défi. Au début, le GATT comptait moins de deux douzaines de parties contractantes, alors qu'en 2013, l'OMC compte sept fois plus de Membres; et elle en comptera huit fois plus lorsque les processus d'accession en cours seront achevés. La diplomatie des coalitions aide à surmonter le problème, mais elle peut créer elle-même des difficultés. Par rapport à l'époque du GATT, les blocs régionaux et autres jouent aujourd'hui un rôle plus important que celui que les coalitions formées autour d'une question. Alors que les coalitions étaient suffisamment fluides pour encourager la coopération et la recherche de compromis, les blocs peuvent durcir les lignes entre les groupes. Contrairement au Cycle d'Uruguay, le Cycle de Doha est caractérisé par la rareté des coalitions Nord-Sud. Les observateurs ne pensent pas tous que le nombre soit un problème insurmontable. Gilligan (2004) a mis en question l'idée répandue selon laquelle, dans les organisations internationales, il y a un arbitrage entre le nombre de membres et l'importance des accords qui peuvent être conclus; Kahler (1992) a également proposé un point de vue essentiellement optimiste sur la capacité des organisations internationales à fonctionner efficacement, même avec un grand nombre de membres. La sagesse collective des négociateurs expérimentés suggère cependant que les relations sont plus difficiles à gérer entre les Membres de l'OMC qu'elles ne l'étaient entre les parties contractantes du GATT et que les Membres devront s'attaquer à ce problème dans les années à venir.

Le problème semble plus grave si l'on regarde au-delà de la simple question du nombre et si l'on considère trois problèmes connexes qui se posent pour le système commercial multilatéral du fait de la plus grande diversité de ses membres et de leur plus grand nombre. Premièrement, le pouvoir est plus diffus qu'à l'époque du GATT, ce qui empêche le système de reposer sur le leadership d'un ou de plusieurs membres. Deuxièmement, plusieurs pays participant au système depuis peu ou qui en font partie depuis longtemps mais jouent maintenant un rôle important et actif, ne partagent pas les liens historiques et culturels qui étaient communs aux leaders sous l'*ancien régime*. Troisièmement, les rivalités entre les anciens leaders et les économies émergentes vont au-delà de la sphère économique. L'avenir de l'OMC peut dépendre, dans une large mesure, de l'état des relations entre la Chine et les États-Unis, un G-2 transpacifique qui remplace son prédécesseur transatlantique. Le principal problème pour les négociateurs du GATT a été d'aplanir les divergences entre l'Union européenne (sous ses formes antérieures) et les États-Unis, mais cette tâche a été facilitée par la convergence de vues entre ces partenaires sur le commerce et sur beaucoup d'autres questions. Les relations en matière d'économie et de sécurité se renforçaient mutuellement: le GATT et l'OTAN étaient deux entités très différentes, mais elles ont vu le jour à peu près en même temps et elles étaient dirigées par les mêmes pays. Les Membres de l'OMC ne sont pas divisés par les vieux antagonismes de la guerre froide, mais ils ne sont pas non plus unis par eux.

Le fait que les États-Unis sont de moins en moins intéressés par le leadership dans les négociations multilatérales est un problème récurrent. Cela était déjà le cas avant le lancement du Cycle de Doha. Washington avait alors une attitude ambivalente à l'égard d'un

nouveau cycle de négociations, laissant Bruxelles agir en tant que *demandeur* principal. Les priorités des États-Unis ont changé au lendemain du 11 septembre et de nombreux observateurs pensent que le Cycle de Doha n'aurait pas été lancé sans l'impulsion donnée par l'Ambassadeur Robert Zoellick. Mais, après 2003, les États-Unis ont mis l'accent sur les négociations bilatérales et régionales, ou ont paru se désintéresser totalement de la politique commerciale, dans les années qui ont suivi la crise financière de 2009. Quand ils s'y sont de nouveau intéressés, ils ont axé leurs efforts sur le TPP et sur le lancement de négociations avec l'Union européenne. Si la stratégie de libéralisation compétitive fonctionne, ces deux initiatives sont un bon signe pour le système commercial multilatéral. Mais, les fervents partisans du multilatéralisme craignent que ce ne soit précisément l'inverse. La direction prise dans les récentes négociations d'ACR souligne les différences d'approches de Washington vis-à-vis de Bruxelles et de Beijing. Alors que dans un cas, l'objectif des États-Unis est de cimenter les relations transatlantiques, dans le second, ils considèrent que le TPP est défini autant par un pays qui ne participe pas aux négociations (la Chine) que par les 12 pays qui y participent.⁸

La Chine joue un rôle de plus en plus actif à l'OMC. Depuis son accession, après avoir été un « preneur de règles », qui « accepte passivement les règles imposées par les autres pays », elle a commencé à « bousculer les règles existantes », en « essayant de les exploiter à son avantage », pour devenir un « faiseur de règles » qui « établit de nouvelles règles reflétant ses propres intérêts » (Gao, 2012 : 76). La miniréunion ministérielle de mi-2008 a été un échec, mais l'un de ses effets les plus durables a été l'entrée de la Chine dans le cercle restreint des négociateurs du G-7. La Chine porte aussi plus d'affaires devant l'Organe de règlement des différends. L'évolution des intérêts et de l'expérience de la Chine a eu raison des problèmes de capacité et des inhibitions culturelles à l'égard des différends juridiques, au point que les affaires opposant l'UE aux États-Unis ont cédé le pas aux affaires opposant la Chine et les États-Unis. L'avenir du système de règlement des différends de l'OMC dépendra en partie de la poursuite de cette tendance ou, comme cela a été le cas dans les différends transatlantiques, du recours par ces deux parties à d'autres moyens de surmonter leurs frictions commerciales. Par ailleurs, la Chine négocie activement des accords en dehors de l'OMC. Au début de 2013, elle avait neuf ALE bilatéraux ou régionaux en vigueur, cinq autres étaient en cours de négociation et quatre autres à l'étude.

Les flux d'échanges et d'investissements entre la Chine et les États-Unis sont importants, mais les niveaux de coopération et de coordination au sein de ce nouveau G-2 sont bien inférieurs à ceux qui existaient entre l'UE et les États-Unis. La concurrence dans d'autres domaines de politique publique pèse également sur ces relations. Si Washington ne souhaite pas assurer le leadership, si Beijing n'est pas encore en mesure de le faire et si les deux ne sont pas disposés à œuvrer de concert, le système peut-il fonctionner de façon plus démocratique ? Les évolutions à l'OMC et en dehors laissent penser que les Membres sont prêts à essayer, comme le montrent, à l'extérieur de l'OMC, les sommets du G-20, plus inclusif que le G-5, le G-7 ou le G-8, et, à l'OMC, l'évolution du processus du Salon vert. La participation à ce processus est encore restreinte, mais certains des nouveaux venus sont censés représenter leur région ou d'autres groupes. Ce passage d'une sorte d'oligarchie à quelque chose qui ressemble plus à la

démocratie représentative est un moyen de trouver un compromis toujours difficile entre les idéaux de représentation inclusive et de négociation efficace.

L'impasse du Cycle de Doha montre néanmoins que les Membres ont encore à déterminer la bonne répartition des tâches, les pays développés et les économies émergentes ayant des points de vue très différents sur la part incombant à chacun. Les Membres de l'OMC, plus nombreux, ont moins d'*affectio societatis*, moins de volonté d'aller vers un même but, que les parties au GATT qui formaient une communauté plus soudée. La diversité des Membres peut aussi aggraver le problème de la « rationalité limitée », phénomène qui fait que « les agents sont rationnels dans la mesure où ils cherchent à atteindre leurs objectifs aussi efficacement que possible, mais leur rationalité est limitée » car ils « manquent d'informations complètes et ils n'ont pas la capacité d'effectuer les calculs nécessaires pour optimiser » (Odell, 2006a : 9). Un négociateur qui agit avec une rationalité limitée peut avoir plus de mal à comprendre la façon de penser de ses partenaires. Il est déjà assez difficile de distinguer le vrai du faux quand on traite avec un partenaire issu du même environnement culturel, économique et linguistique, mais cela l'est encore plus avec un groupe de Membres plus nombreux et plus divers ayant des antécédents historiques et culturels différents.

La démocratie chez les Membres : les parlements et le secteur privé

Dans le système commercial, la démocratie est aussi importante au niveau national qu'au niveau international, ce qui montre là encore que l'économie politique du système de l'OMC est plus complexe que celle du GATT. Pendant une bonne partie de la période du GATT, cette question s'est manifestée à travers ce que l'on a appelé le problème de Washington, c'est-à-dire le fait que les présidents et les négociateurs commerciaux des États-Unis agissent seulement au nom de leurs mandants du Congrès. L'organe le plus démocratique du gouvernement des États-Unis a longtemps été le gardien du système commercial, depuis la Charte de La Havane (que le Congrès a refusé d'approuver) jusqu'à l'accord qui était sur la table à la mi-2008 (qui risquait de subir le même sort). Aucun autre organe législatif ne contrôle autant la politique commerciale et la politique extérieure que le Congrès, mais ses homologues des autres pays peuvent exercer une plus grande surveillance et peuvent même rejeter les accords qui leur sont soumis pour approbation.

Le monde est plus démocratique aujourd'hui qu'il ne l'était pendant la majeure partie de la période du GATT et l'importance de la démocratie pour l'élaboration de la politique commerciale s'est développée de trois façons. Premièrement, il y a eu un essor global de la démocratie et de la liberté : d'après les critères de Freedom House, la part des pays libres dans le monde a augmenté à la fin de la période du GATT, passant de 31,5 % en 1980 à 39,8 % en 1995, puis à 46,2 % en 2012. Selon des critères moins rigoureux, 117 pays sur 195 (60,0 %) étaient des démocraties électorales en 2012, contre 69 pays sur 167 (41,3 %) en 1989.⁹ Deuxièmement, même certains Membres de l'OMC ayant une longue tradition démocratique commencent seulement à accorder plus de pouvoir à leurs organes législatifs dans les domaines de la politique extérieure ou de la politique commerciale, qui relevaient de longue date de l'exécutif. Cela est particulièrement évident dans le cas du Parlement

européen, qui a aujourd'hui plus de pouvoir vis-à-vis de la Commission européenne, en vertu du Traité de Lisbonne. L'Union interparlementaire exhorte les organes législatifs des autres pays à suivre cette tendance. Et le rôle des organes législatifs pourrait croître encore en raison d'une troisième tendance : le fait que la politique commerciale englobe maintenant des questions ayant plus de visibilité politique que les droits de douane ou les contingents, et que les initiatives prises suscitent plus d'intérêt de la part du public et de ses représentants élus lorsque les négociations ou les différends portent sur des questions telles que les brevets pharmaceutiques et l'environnement. L'expérience de l'Accord commercial anti-contrefaçon, Accord OMC-plus qui n'a été ratifié dans pratiquement aucun des États signataires, a montré que les parlements nationaux sont prêts à contester les accords conclus par leur exécutif.

Certains membres de la communauté commerciale se montrent prudents à l'égard des procédures démocratiques. Les négociateurs planifient généralement leurs travaux de manière à éviter de conclure des accords pendant les années d'élections et l'attention des médias n'est pas toujours bienvenue. Ces préoccupations étayaient les raisons avancées par le Groupe d'experts de haut niveau sur le commerce (2011 : 5) pour expliquer la réticence des Membres à mener à bien le Cycle de Doha. Selon lui, la surveillance peut inhiber ou intimider les négociateurs :

Une politique commerciale considérée comme saine lorsqu'elle est menée unilatéralement ou bilatéralement soulève d'énormes difficultés lorsqu'elle est reformulée en une série de concessions politiques en matière d'accès aux marchés qui doivent être négociées au niveau multilatéral. Cela est particulièrement vrai lorsque ce processus se déroule sous l'étroite surveillance des médias et des groupes d'intérêts nationaux qui sont sur la défensive.

Il n'en a pas toujours été ainsi. La raison d'être de la surveillance proposée par des universitaires et des organisations internationales au début des années 1980, qui a abouti à la création du Mécanisme d'examen des politiques commerciales, reposait sur une perception plus confiante de l'opinion publique : les gens s'opposent au protectionnisme s'ils en connaissent le coût et, de ce fait, il est important de mettre en lumière les initiatives qui restreignent l'accès aux marchés. Un point de vue moins optimiste part de l'idée que le débat démocratique sur le commerce est entravé par les obstacles à l'organisation liés aux biens publics. S'il est économiquement rationnel que les producteurs, peu nombreux, se regroupent pour soutenir le maintien de la protection, les consommateurs, très nombreux, sont peu incités à s'organiser pour faire contrepoids aux protectionnistes. Ce problème est exacerbé par le fait que, quand les groupes de consommateurs parviennent à surmonter ces obstacles, ils ont tendance à se concentrer sur un seul aspect du commerce. Ils défendent rarement les accords de réduction tarifaire qui assureraient aux consommateurs un plus large choix et des prix plus bas, mais ils protestent contre les décisions de l'Organe de règlement des différends qui trouvent des failles dans les réglementations en matière d'environnement et de sécurité auxquelles ils sont favorables.

Certains gouvernements ont été plus actifs et plus efficaces que d'autres dans la coordination de leur politique avec le secteur privé et l'essor de la démocratie peut constituer non

seulement un défi, mais aussi une opportunité. Pour expliquer l'efficacité du Brésil dans la définition et la poursuite de ses objectifs, Shaffer *et al.* (2010: 99) ont évoqué « le développement d'une interaction pluraliste entre le secteur privé, la société civile et le gouvernement », et le fait que l'« institutionnalisation d'un système de relations commerciales internationales, légalisé et judiciarisé, conjugué à la démocratisation du Brésil et à la réorientation de sa politique de développement, a entraîné la création de nouveaux réseaux public-privé dans le domaine de la politique commerciale ». Toutefois, la coordination entre les secteurs public et privé peut être plus difficile sur certaines questions, car les responsables politiques sont souvent moins efficaces dans leurs interactions avec les groupes d'intérêts nationaux qui ne font pas partie des interlocuteurs naturels du Ministère du commerce. Comme l'a dit Deere-Birkbeck (2012: 128), « [a]u niveau national », la coordination interne doit « se faire avec un plus large éventail d'acteurs politiques nationaux – au-delà des technocrates chargés des questions commerciales – tels que les parlementaires, le secteur privé, les syndicats et la société civile ».

Depuis Seattle, l'OMC a elle-même considérablement développé sa communication auprès des organisations non gouvernementales. L'un des plus grands défis pour les responsables de la politique commerciale se trouve donc plus dans leurs capitales nationales qu'à Genève. L'avenir du système commercial multilatéral dépend en partie de la capacité des négociateurs et des dirigeants politiques à démontrer l'importance de la libéralisation du commerce aux législateurs et aux représentants de la société civile.

Institution, information et idées

La dernière série de questions pour l'avenir est de nature plus horizontale. Elles concernent les changements que les Membres pourraient apporter à l'OMC en tant qu'institution, la meilleure utilisation des informations générées par le système et les nouvelles idées qui pourraient être développées pour le système commercial.

Réformes institutionnelles

L'OMC avait à peine commencé à fonctionner quand les participants et les observateurs ont commencé à proposer des moyens d'améliorer sa structure ou ses procédures. Le nombre de propositions a augmenté après chaque revers subi par le système, en particulier après les Conférences ministérielles catastrophiques de 1999 et de 2003 et le ralentissement général des négociations qui en a découlé. Deere-Birkbeck et Monagle (2010) ont recensé ces propositions dans un document de 177 pages. La réforme institutionnelle la plus retentissante était celle qu'a proposée la Commission Sutherland. Nommé par le Directeur général Supachai Panitchpakdi et dirigée par l'ancien Directeur général Peter Sutherland, cet organe consultatif a publié son rapport à l'occasion du dixième anniversaire de l'OMC en 2005. Bien que ce rapport ait été assez prudent sur certaines questions, refusant de proposer des changements radicaux ou formulant des recommandations en termes mesurés, certains experts ont osé aller là où les commissions craignent de s'aventurer. La question a également

fait l'objet d'études et de rapports établis par d'autres personnes ou d'autres institutions. Parmi les réformes proposées par les divers auteurs et commissions, figurent une modification de la structure institutionnelle, de la gestion et des ressources de l'OMC ; le renforcement de la transparence et la consultation plus étroite des législateurs et des acteurs non gouvernementaux ; une meilleure prise en compte des besoins des pays en développement ; et l'étude de la relation entre l'OMC et les arrangements commerciaux régionaux.

L'initiative la plus récente a été lancée en 2012, quand le Directeur général Pascal Lamy a convoqué un Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce. Rappelant le « Groupe de sages » établi au milieu des années 1980, à un moment d'incertitude concernant l'avenir du système du GATT, le Groupe d'experts a été invité à examiner et analyser les défis liés à l'ouverture du commerce mondial au XXI^e siècle. Il a été demandé à ses 12 membres, représentant de nombreuses régions et issus de divers horizons,¹⁰ d'examiner les moteurs du commerce pour aujourd'hui et pour demain, la structure des échanges et les incidences de l'ouverture du commerce mondial, en tenant compte du rôle que celui-ci joue dans le développement durable, la croissance, l'emploi et la réduction de la pauvreté. M. Lamy a exprimé l'espoir que les travaux du Groupe « [provoqueraient] un débat et [ouvriraient] de nouvelles voies de réflexion sur la meilleure manière de faire face aux obstacles que le monde d'aujourd'hui en constante évolution a semé sur notre chemin commun ».¹¹

Le rapport recense une série de défis pour l'OMC qui sont tous des manifestations du problème de la « convergence ». De l'avis des experts, l'OMC doit promouvoir la convergence, non seulement entre ses Membres dans les négociations commerciales, mais aussi entre le système commercial multilatéral et les autres régimes, entre la politique commerciale et les politiques intérieures, et entre le commerce et les mesures non tarifaires de politique publique. L'une des solutions proposées dans le rapport pour résoudre ces problèmes consiste à renforcer les capacités institutionnelles de l'OMC, les Membres déléguant plus de pouvoir et d'initiative au Secrétariat. Les membres du Groupe notent que l'« OMC est une organisation dirigée par ses Membres » et que, traditionnellement, « seuls ces derniers présentent des propositions d'action par le biais d'un processus ascendant » ; le rapport indique ce qui suit :

Nous pensons que le fait d'autoriser le Secrétariat à présenter des propositions, comme c'est le cas dans d'autres organisations internationales dirigées par leurs membres, permettrait d'accélérer les processus de délibération et de faciliter le consensus grâce à l'apport de renseignements techniques et d'idées nouvelles. Cela ne compromettrait en rien le droit exclusif des Membres de prendre les décisions (Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce, 2013 : 32).

Les auteurs du rapport définissent le Secrétariat comme « un rouage vital de cette organisation pilotée par ses Membres » et exhortent ces derniers à « se montrer favorables à un Secrétariat plus fort, doté de compétences plus pointues dans les différents domaines d'activité de l'OMC et d'une capacité de recherche renforcée ». Ils pensent que le Secrétariat « pourrait grandement faciliter la communication et les débats » et que « [c]e rôle devrait être

encouragé, car les travaux des Membres pourraient s'en trouver facilités ». Et ils affirment que « [l]e Secrétariat ne peut en aucun cas remplacer les Membres », mais signalent toutefois que « ces derniers ne peuvent rien produire de concret sans un Secrétariat fort, efficace, impartial et doté des ressources suffisantes ».

Information

L'un des défauts du système commercial est qu'il ne tire pas toujours pleinement parti des informations qu'il génère. Cela est particulièrement évident dans certains pays en développement, où les données générées par les services douaniers ne sont pas convenablement exploitées. Les agents des douanes classent chaque envoi qui traverse la frontière, dans le seul but de calculer et recouvrer les droits exigibles, mais ce faisant, ils collectent des renseignements essentiels sur les importations et les exportations du pays. Dans un système bien géré, les données sont agrégées, analysées et diffusées, au profit du Ministère du commerce, du secteur privé et des chercheurs. Mais certains pays ne profitent pas de cette opportunité, que ce soit par manque de capacités ou en raison de conflits de compétence entre ministères.

L'OMC a déjà pris des mesures pour remédier à un problème comparable au niveau international. Dans l'exercice de ses fonctions législatives, judiciaires et exécutives, l'OMC génère une grande quantité de renseignements et d'analyses concernant les lois et les politiques des Membres, dont la plupart sont disponibles en ligne, mais ont été difficiles à consulter jusqu'à récemment. Le problème est comparable à celui qui se pose souvent aux services de renseignements, qui ont du mal à organiser, hiérarchiser et analyser les innombrables renseignements déjà disponibles auprès de sources ouvertes ou autres. À l'époque de l'administration Lamy, l'OMC a pris plusieurs mesures pour faciliter l'accès à ses données, non seulement pour les gouvernements de ses Membres, mais aussi pour le secteur privé, la presse, les milieux universitaires, les organisations non gouvernementales et les autres parties intéressées par les questions commerciales et les questions connexes. Le site Web de l'OMC a été entièrement remanié en y ajoutant de nombreux outils de recherche permettant aux utilisateurs d'accéder aux renseignements par thème (pages distinctes pour chaque Membre, chaque sujet, etc.) et par type (pages et outils distincts pour les différents types de documents et de statistiques, par exemple). Plusieurs autres outils innovants regroupent les données concernant des domaines spécifiques ou susceptibles d'intéresser certains utilisateurs. Deux de ces outils ont déjà été examinés au chapitre 13, à savoir le Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (lancé en 2009) et la Base de données sur les arrangements commerciaux préférentiels (2012). Plusieurs autres initiatives particulièrement utiles pour le secteur privé méritent une attention particulière.

L'un de ces outils innovants est le Portail intégré d'information commerciale (I-TIP)¹² créé en 2011, développé en 2012 et officiellement lancé auprès du public en 2013. Ce service regroupe les données provenant des notifications des Membres à l'OMC et d'autres sources pour constituer un « guichet unique » permettant d'obtenir des renseignements pratiques sur un large éventail de questions concernant des produits et des secteurs spécifiques. Au début de 2013,

ce service, qui fournit des renseignements sur plus de 25 000 mesures, portait sur les mesures tarifaires et non tarifaires qui affectent le commerce des marchandises, ainsi que sur les accords commerciaux et les engagements pris par les Membres de l'OMC lors de l'accession. Il sera développé pour inclure des données sur les licences d'importation, les restrictions quantitatives, les notifications concernant l'agriculture, le commerce d'État et les mesures de sauvegarde. Le système permet aux utilisateurs d'effectuer une recherche par pays appliquant une mesure ou visé par une mesure, par produit et par secteur, ainsi que par type de mesure.

L'initiative de l'OMC Fabriquée dans le monde (MIWI)¹³ vise à encourager l'échange de projets, d'expériences et d'approches pratiques concernant la mesure et l'analyse du commerce sur la base de la valeur ajoutée. Lancé entre 2010 et 2011, ce projet réunit les travaux de nombreux organismes nationaux et internationaux qui s'emploient à moderniser les systèmes statistiques. Le Secrétariat de l'OMC travaille en étroite collaboration avec des organismes nationaux tels que l'Institut des économies en développement-Organisation japonaise du commerce extérieur (IDE-JETRO) et la Commission du commerce international des États-Unis, ainsi qu'avec des organismes internationaux comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les premiers résultats de ces travaux consistent en un recueil des actes de la conférence intitulée *Mondialisation des chaînes productives industrielles et mesure du commerce international en valeur ajoutée* (2010), publié en coordination avec la Commission des finances du Sénat français, et en une publication conjointe de l'OMC et de l'IDE-JETRO intitulée *La structure des échanges et les chaînes de valeur mondiales en Asie de l'Est : Du commerce des marchandises au commerce des tâches* (2011). En 2013, l'OMC et l'OCDE ont publié les premiers résultats d'un projet de base de données conjointe sur le commerce en valeur ajoutée, qui couvre une grande partie du commerce mondial; les données fournies par les autres pays seront ajoutées au fur et à mesure.¹⁴

À la fin de 2012, l'OMC a lancé une nouvelle base de données sur le commerce international et l'accès aux marchés. Cet outil contient toutes les données de l'OMC sur le commerce des marchandises et des services commerciaux, ainsi que certains indicateurs relatifs à l'accès aux marchés issus de la publication *Profils tarifaires dans le monde*, établie conjointement avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et le Centre du commerce international. Accessible depuis le site Web de l'OMC (www.wto.org/stats), il fournit des données sur les grands pays commerçants par groupe de produits, secteur et année et sur l'évolution du commerce entre un partenaire donné et différents pays, régions et groupes économiques, ainsi que des statistiques sur l'accès aux marchés pour les marchandises. Les utilisateurs peuvent exporter les données utilisées dans les graphiques. En 2013, l'OMC a aussi inauguré une nouvelle page Web (www.wto.org/business) pour les entreprises afin d'offrir au secteur privé un accès facile à une page dédiée contenant les renseignements clés tels que les statistiques du commerce et les nouvelles sur le suivi du commerce. Elle a par ailleurs publié le premier *Bulletin d'information pour les entreprises*, qui contient des nouvelles sur le commerce intéressant les entreprises. Il sera distribué par voie électronique aux représentants des entreprises qui se seront inscrits dans la base de données en ligne de l'OMC.

Le Programme de chaires de l'OMC est une autre initiative lancée par l'administration Lamy en vue de diffuser des informations et des idées. Le programme vise à rationaliser les activités de coopération universitaire de l'OMC en fournissant une aide spécifique aux établissements bénéficiaires en offrant à chacun jusqu'à 50 000 francs suisses par an sur quatre ans. Il a été lancé en 2010 avec 14 projets sélectionnés par voie de concours.¹⁵ Les chaires ont contribué à des documents et à des conférences sur des sujets tels que la gouvernance, les chaînes de valeur mondiales dans le secteur des services, les mesures de rétorsion et le développement durable.

Idées

Cet ouvrage a commencé par une étude des courants philosophiques et intellectuels qui ont donné naissance au système commercial multilatéral. Aussi convient-il de revenir sur ce point à la fin de l'ouvrage. C'est un domaine dans lequel les idées ont leur importance et il n'est pas de meilleure illustration de cela que la manière dont l'OMC elle-même a été créée. Il serait exagéré, et contraire aux faits, d'établir un lien direct entre la publication de John Jackson *Restructuring the GATT System* (1990) et la création de l'OMC cinq ans plus tard. Ce lien existe cependant, et M. Jackson est trop modeste pour suggérer que s'il n'avait pas existé, les Canadiens, qui ont été les premiers à proposer la création de l'OMC, l'auraient inventé. Mais son livre correspondait parfaitement à l'époque. S'il a fallu plusieurs générations pour que les idées d'Hugo Grotius deviennent des principes de gouvernance et plusieurs décennies pour que les théories d'Adam Smith et de David Ricardo, soient appliquées, dans le cas de John Jackson, seuls quelques mois se sont écoulés entre la parution du livre et la proposition formelle, et seulement quelques années de plus entre cette proposition et l'entrée en activité de l'OMC. Ses idées ont clairement marqué l'histoire législative de ce qui allait devenir l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce.

Parfois, le problème pour le système commercial vient non pas d'un manque d'idées mais d'un trop-plein. Le domaine de la politique commerciale se situe à l'intersection de la politique, de l'économie et du droit, et les théoriciens et les praticiens de ces trois disciplines ne se comprennent pas toujours. Comme l'a dit Lord Salisbury :

Si l'on croit les médecins, rien ne va ; si l'on croit les théologiens, rien n'est innocent ; et si l'on croit les soldats, rien n'est sûr. Tous devraient diluer leur vin avec une grosse dose de bon sens insipide.¹⁶

On pourrait dire la même chose des juristes pour qui aucun accord n'est suffisamment clair, des économistes pour qui aucun n'est suffisamment ouvert et des politiciens qui demanderont toujours plus de marge de manœuvre. On ne pourra jamais les satisfaire pleinement et il vaut mieux s'en remettre au bon sens pour tenter de comprendre leurs avis parfois contradictoires. Étant donné que les accords commerciaux sont généralement négociés par des juristes pour le compte de politiciens, la tendance est de privilégier leurs préférences – et peut-être surtout celles des politiciens – par rapport à celles des économistes. Cela a donné lieu à un système dans lequel les exceptions sont souvent plus nombreuses que les règles, mais où les règles

comptent et les conséquences économiques sont importantes. Cela signifie également que les observateurs peuvent avoir des points de vue très différents sur ce qui nuit au système commercial et peuvent proposer des solutions radicalement différentes.

On ne peut pas savoir où en sera le système commercial multilatéral dans une vingtaine d'années, ni quelles réponses il aura apportées, entre-temps, aux questions posées ici. Il ne fait aucun doute que les juristes, les économistes et les politiciens seront toujours en désaccord sur la nature des principaux problèmes dans ce domaine et sur la meilleure façon de les résoudre. Le système s'est néanmoins avéré adaptable et résistant, tirant sa force de la diversité des points de vue et des idées de ses membres, et il y a toutes les raisons de penser qu'il sera encore là en 2048 et au-delà.

Notes finales

- 1 Entretien de l'auteur avec Lord Brittan, 17 janvier 2013.
- 2 «Kamal Nath explains how the Geneva talks failed» (Kamal Nath explique l'échec des négociations à Genève), *TWN Info Service*, (31 juillet 2008), www.twinside.org.sg/title2/wto.info/twninfo20080754.htm.
- 3 Par exemple, à l'annexe 308.2, les parties à l'ALENA sont convenues de ne pas réduire pendant dix ans les droits NPF sur les tubes cathodiques pour récepteurs de télévision en couleur.
- 4 L'article IX:3 autorise les dérogations aux obligations contractées dans le cadre de l'OMC, soit par consensus, soit, en l'absence de consensus, en vertu d'une décision prise par les trois quarts des Membres. À ce jour, toutes les dérogations accordées au titre de cet article concernaient des arrangements commerciaux préférentiels entre des pays développés et des pays en développement ou des économies en transition (voir le chapitre 13) ou des exemptions de l'application des lois et politiques de certains Membres qui sont contraires aux obligations dans le cadre de l'OMC.
- 5 L'article IX:3 de l'Accord sur l'OMC dispose que «[d]ans des circonstances exceptionnelles, la Conférence ministérielle pourra décider d'accorder à un Membre une dérogation à une des obligations qui lui sont imposées par le présent accord ou par l'un des Accords commerciaux multilatéraux». Les dérogations peuvent être accordées par consensus, mais elles peuvent l'être aussi en vertu d'une décision prise par les trois quarts des Membres.
- 6 Les «Really Good Friends of Services» sont les pays suivants : Australie ; Canada ; Chili ; Colombie ; Costa Rica ; États-Unis ; Hong Kong, Chine ; Israël ; Japon ; Mexique ; Norvège ; Nouvelle-Zélande ; Pakistan ; Panama ; Pérou ; République de Corée ; Suisse ; Taïpei chinois ; Turquie ; et Union européenne.
- 7 Notant que «la composition de ce Groupe de réflexion peut être considérée comme représentative de celle de l'OMC», les auteurs du rapport indiquent qu'au cours de leurs délibérations, «les membres du Groupe ont soulevé de nombreuses questions qu'ils jugeaient importantes», mais que «[l]e niveau de priorité accordé à ces questions variait considérablement selon les membres». Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce (2013 : 33).
- 8 Il est important de souligner que les pays participant au TPP ne partagent pas tous ce point de vue et que beaucoup ont négocié ou sont en train de négocier des ACR avec la Chine.
- 9 Calculs effectués sur la base des données publiées à l'adresse suivante : www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013.
- 10 La composition du Groupe était la suivante : Talal Abu-Ghazaleh, président et fondateur, Talal Abu-Ghazaleh Overseas Corporation (Jordanie) ; Sharan Burrow, secrétaire générale, Confédération syndicale internationale ; Helen Clark, administratrice, Programme des Nations Unies pour le développement ; Frederico Pinheiro Fleury Curado, président-directeur général, Embraer S.A. (Brésil) ; Thomas J. Donohue, président-directeur général, Chambre du commerce des États-Unis ; Yoshiaki Fujimori, président-directeur général, LIXIL Group Corporation et LIXIL Corporation (Japon) ; Victor K. Fung, président, Fung Global Institute (Hong Kong, Chine), président d'honneur de la Chambre de commerce internationale ; Pradeep Singh Mehta, secrétaire général, CUTS International (Inde) ; Festus Gontebanye Mogae, ancien Président (Botswana) ; Josette Sheeran, vice-présidente, Forum économique mondial ; Jurgen R. Thumann, président, BUSINESS EUROPE ; et George Yeo, ancien Ministre des affaires étrangères (Singapour), vice-président de Kerry Group Limited (Hong Kong, Chine).
- 11 Voir http://www.wto.org/french/news_f/pres12_f/pr659_f.htm.

- 12 Voir <http://i-tip.wto.org/Default.aspx>.
- 13 Voir http://www.wto.org/french/res_f/statis_f/miwi_f/miwi_f.htm.
- 14 Voir
<http://www.oecd.org/fr/industrie/ind/mesurerlecommerceenvaleurajouteeuneinitiativeconjointedelocdeetdelomc.htm>.
- 15 Les bénéficiaires initiaux du Programme étaient: Faculté latino-américaine de sciences sociales (Argentine); Université des Indes occidentales (Barbade); Université du Chili; Université Gadjah Mada (Indonésie); Université de Jordanie; Université de Nairobi; Université de Maurice; Institut technologique autonome de Mexico; Université Mohammed V-Souissi (Maroc); Université de Namibie; Institut du commerce extérieur de Shanghai; Université d'État de Saint-Pétersbourg; Université Cheikh Anta Diop (Sénégal); et Université nationale du Viet Nam. L'Université nationale de Singapour a adhéré au Programme en 2011.
- 16 Voir <http://quoteocean.com/expert-quotes>.