

Partie II

Membres et représentation

Chapitre 3	Les Membres, les coalitions et la communauté de la politique commerciale	87
Chapitre 4	Accessions	125
Chapitre 5		

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

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

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

Introduction

La manière dont les pays sont représentés à Genève et coordonnent leur action avec les autres Membres a beaucoup changé depuis la fin de la période du GATT. Quatre tendances

presque tous sont représentés dans de multiples coalitions formées selon des critères géographiques, sectoriels ou autres. Les salons verts n'ont pas complètement disparu, mais ceux qui y participent doivent maintenant avoir des contacts étroits avec leurs partenaires au sein de

L'expérience partagée au sein de cette communauté peut être encore renforcée par les antécédents similaires de ses membres, qui ont généralement un niveau de formation élevé : sur les 93 personnes mentionnées dans l'appendice biographique et qui ont fourni des renseignements sur leurs diplômes³, 58 (62,4 %) ont un diplôme de droit ou un master. Sur les 35 autres, un peu plus de la moitié (18) ont un doctorat⁴ et 16 une maîtrise ; bon nombre de ces personnes sont diplômées d'universités britanniques ou américaines.⁵ Leur sens de la communauté leur vient en partie des problèmes qu'elles ont en commun. Lorsque les diplomates chargés des questions commerciales se rencontrent pour négocier ou pour échanger, la frontière entre les deux étant floue, il leur arrive de s'apitoyer sur les difficultés comparables qu'ils rencontrent dans leurs relations, parfois tendues, avec leurs concitoyens. Par exemple, pour préparer des négociations sur le commerce des services, ils peuvent être amenés à traiter avec des responsables de la réglementation de leur pays qui s'opposent à l'idée même d'autoriser des négociateurs d'un autre ministère à prendre des engagements en rapport avec leurs domaines de compétence. Ils peuvent aussi avoir des difficultés à traiter avec un nouveau ministre du commerce, fonction qui est souvent confiée à des politiciens dont la connaissance du domaine n'est pas aussi poussée que le souhaiteraient les spécialistes du commerce. Un ambassadeur auprès de l'OMC a de la chance si le ministre peut apprendre rapidement les rudiments de la politique commerciale, est capable de traiter avec ses homologues d'autres ministères du commerce et possède un capital politique qu'il est disposé à mettre au service des intérêts et des initiatives de son ministère. Trop souvent, les diplomates doivent traiter avec des ministres qui n'ont pas toutes ces qualités. À la fin de la période du GATT, beaucoup croyaient que l'un des principaux défauts du système était la faible implication des ministres. Mais depuis la création de l'OMC, on se préoccupe plus de la forme de leur participation que de sa fréquence. Certains ministres sont

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

Qu'ils soient considérés ou non comme des membres à part entière de la communauté de Genève, les ministres sont ceux qui lui donnent le « la ». Ils peuvent être appelés pour la sortir d'une impasse; ils peuvent aussi accentuer les désaccords entre ses membres, et même défaire ce qu'ils ont fait. Comme dans le cas des ambassadeurs, l'alchimie personnelle entre les ministres peut déterminer le résultat d'une négociation et le règlement d'un différend. Les ministres forment leur propre communauté, bien que celle-ci soit plus restreinte, et que ses membres changent plus souvent et aient moins de contacts entre eux. C'est dans les relations entre le Commissaire européen au commerce et le Représentant des États-Unis pour le commerce extérieur que l'importance de l'alchimie personnelle est la plus évidente. Certains partenariats transatlantiques ont été de puissants catalyseurs, tandis que d'autres formes de relations se sont avérées houleuses. Sir Leonr aortanc27b/3a

nr 1.5(t.5(y)-2.8(s)

c5.0re (r)7.1(c)-3.5(e(c)-9.5(e e)3.1(t l)-6.3(e R)6.6(e)-7.4(p)-6.4(r93.8(r)676.6(s 54.4(o)-3.3(u)-b/3a

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

Membres et représentation

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

L'absence de représentation à Genève était auparavant un problème majeur ; en effet, jusqu'à un cinquième des parties contractantes au GATT ou des Membres de l'OMC n'étaient représentés que de façon intermittente (s'ils l'étaient) depuis la capitale ou depuis une mission à Bonn, Bru826.4(. .4(m)-5.4p(q)-10.(i)-5.76(s P)-3.6(a)-)-6.3(e)-L.1(1(4.9(é)-16.62.3(z)-)-2.2(q)-

Missions dédiées à l'OMC ou missions à vocation générale

Non seulement les pays doivent décider s'ils veulent accéder ou non à l'OMC, mais encore ils doivent faire des choix qualitatifs et quantitatifs concernant la nature de leur représentation. Un Membre peut établir soit une mission dédiée à l'OMC⁹, soit une mission à vocation générale auprès de l'OMC et des autres organismes des Nations Unies basés à Genève.¹⁰ Il semble raisonnable de penser que l'établissement d'une mission dédiée à l'OMC traduit une ferme volonté de s'occuper des négociations menées à l'OMC et que ces missions sont mieux à même de participer activement et effectivement aux délibérations de l'institution.

Les missions dédiées à l'OMC diffèrent des missions à vocation générale auprès de l'ONU non seulement par l'intérêt qu'elles portent aux questions relatives à l'OMC, mais aussi par leur approche qualitative des sujets. Elles peuvent être mieux à même de faire rapport directement aux fonctionnaires de leur pays chargés de la politique commerciale en particulier plutôt que de la politique étrangère en général et elles ont aussi plus de chances d'être composées de personnes ayant une connaissance plus large et plus approfondie des questions commerciales. Souvent, l'ambassadeur ou les fonctionnaires affectés à une mission dédiée à l'OMC sont des économistes ou des juristes ayant une formation et une expérience spécialisées dees 2.3(i)-0.92(i)-0.9(s au)-2.8fonoms dis351rinnneux à même de f-6.4(e é)3rt

Pourquoi les Membres forment des coalitions

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

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

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

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

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

moins un membre qui se trouvait encore de l'autre côté du rideau de fer. Le premier de ces

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

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

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

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

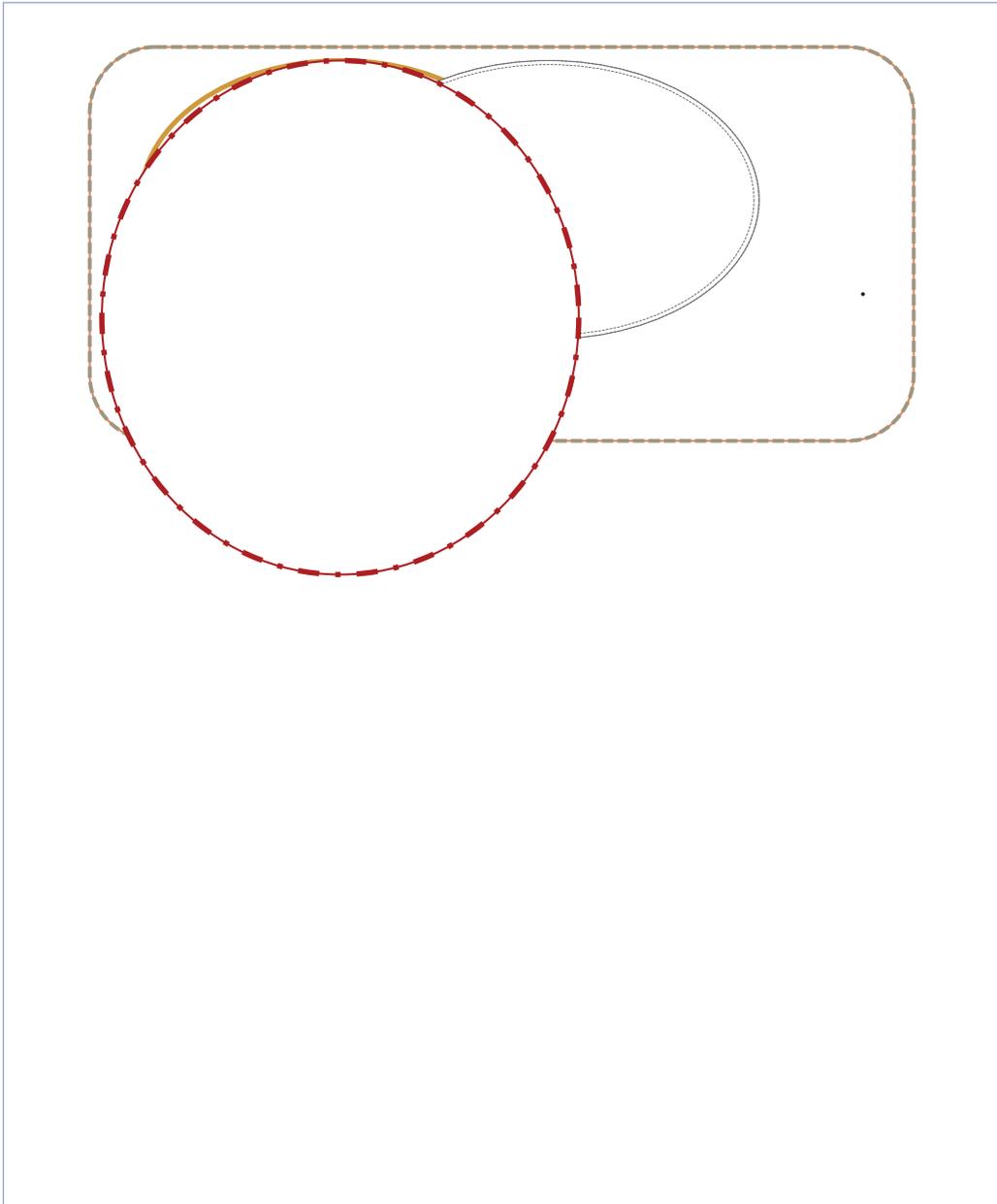
Les pays développés ne sont pas les seuls à pratiquer la politique du donnant-donnant et les autres le font pratiquement dans le même but. Les leaders de la coalition du G-20 ont eu recours à des incitations particulières pour constituer le groupe et le garder intact. Ils ont pu le faire en exerçant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

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

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

Les critiques signalent que, dans certains cas, les incitations, positives ou négatives ont porté leurs fruits, mais les exemples qu'ils citent peuvent être vus très différemment par ceux qui ont une vision plus favorable de la libéralisation du commerce. Par exemple, certains pays opposés au lancement du Cycle de Doha auraient été amenés à taire leur opposition ou même à l'inverser au moyen d'accords sur d'autres questions conclus en dehors de l'OMC. Kwa (2003: 33) a attribué le changement de position du Pakistan à un programme d'aide négocié à Washington, ainsi qu'à des préférences élargies accordées par l'Union européenne, -0.7(i)-7SA.9(é)-112aetdn, 2

coalitions se formaient principalement autour de questions», fait observer un ancien négociateur.²³
«J'ai toujours pensé que c'était un des points forts du système, car un pays qui est membre d'une

Figure 3.1. Composition des principaux blocs et forums

Source: Secrétariat de l'OMC, http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/negotiating_groups_f.htm.

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

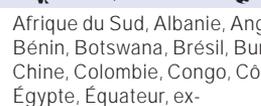
^bL'Afrique du Sud est membre du Groupe africain (ainsi que du Groupe ACP et du G-90) ; elle est aussi membre du G-20.

Au risque de simplifier, les 111 autres Membres de l'OMC peuvent être divisés en gros en 2 groupes. L'un est un bloc composé des pays les plus pauvres du G-90, c'est-à-dire les pays ACP et les PMA. Les pays de ce groupe sont généralement plus préoccupés par les conséquences de la libéralisation des échanges pour leurs stratégies de développement et pour leurs marges de préférences sur les marchés des pays développés. Ce bloc de pays en développement a été créé en 2003, en réaction à la formation d'un G-20, qu'il ne faut pas confondre avec celui de la figure 3.1. Le G-

le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, la République de Corée et la Suisse. Ce

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

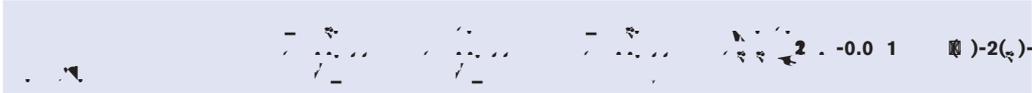
Tableau 3.4. Coalitions de pays s'intéressant aux indications géographiques dans les négociations du Cycle de Doha

	Union européenne, Suisse	 Afrique du Sud, Albanie, Angola, Antigua-et-Barbuda, Barbade, Belize, Bénin, Botswana, Brésil, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Cameroun, Chine, Colombie, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Dominique, Égypte, Équateur, ex-

de 20 % à plus de 50 % ; le chiffre d'un tiers est donc une moyenne très approximative. Les diplomates soulignent également que le temps investi dépend des priorités du moment, et que l'OMC peut capter

- 27 Le fait que le G-20 avait 23 membres en 2012 montre que les noms de groupe numériques indiquent généralement le nombre des membres fondateurs du groupe plutôt que le nombre de ses membres effectifs (voir l'encadré 3.1). De même, le G-33 comptait 45 membres en 2012. En revanche, parmi les coalitions dont le nom contient un nombre, le Groupe des dix compte effectivement dix membres, ce qui en fait presque un cas unique vu que son titre indique exactement le nombre de ses membres.
- 28 Il faut noter que les seuls groupes présentés dans les figures 3.2 et 3.3 sont ceux qui sont formés spécifiquement autour des questions agricoles proprement dites. D'autres groupes (par exemple, les Membres ayant accédé récemment) prennent aussi position sur des questions agricoles, entre autres.
- 29 Voir *Proposition de projet de décision du Conseil des ADPIC sur l'établissement d'un système multilatéral de notification et d'enregistrement des indications géographiques pour les vins et les spiritueux*, document de l'OMC TN/IP/W/10/Rev.4, 31 mars 2011, page 1.
- 30 Les membres sont les suivants : Brésil ; Chili ; Colombie ; Costa Rica ; Hong Kong, Chine ; Israël ; Japon ; Mexique ; Norvège ; République de Corée ; Singapour ; Suisse ; Taipei chinois ; Thaïlande ; et Turquie.
- 31 Voir *Petites économies vulnérables (PEV) – Déclaration concernant les aspects clés de l'article III de l'Annexe sur les subventions à la pêche*, document de l'OMC TN/RL/W/226/Rev.5, 22 septembre 2008.
- 3 s à l5ñqpa@Bbade-19.6(N,37)-1CbaVoeoni2b463.3e3.3(s)-26.4(VE(i)0.l6.4(VS)12(-)-a-15.1(4.1s s)6)-19.3(dor3.14.

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



A large table area with horizontal blue lines, intended for data entry or analysis. The table is mostly blank, with only the header information from the chart above it visible.



A series of horizontal lines for writing, consisting of 28 lines in total. The lines are evenly spaced and extend across the width of the page content area.



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

1 = Groupe des dix (intérêts défensifs pour l'agriculture)
2 = Groupe des 20 (intérêts offensifs pour les subventions à l'agriculture)
3 = Groupe des 33, ou « Amis des produits spéciaux » (intérêts défensifs pour l'accès aux marchés agricoles)
4 = Groupe « Coton-4 » (intérêts offensifs pour les subventions et les tarifs dans le secteur du coton)