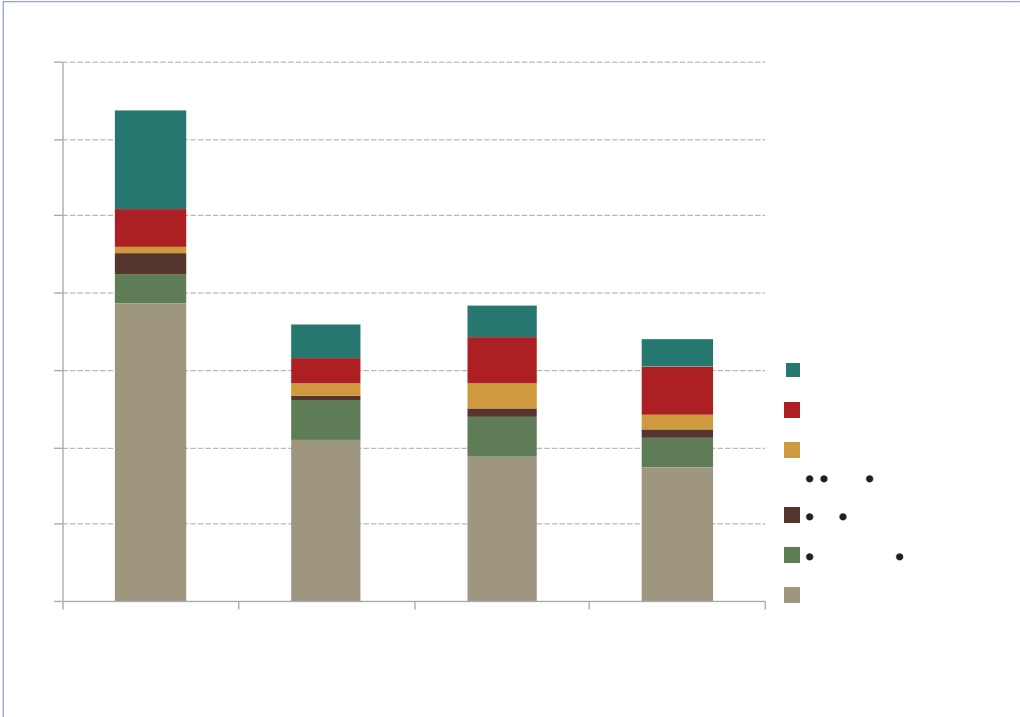


Partie II

Membres et représentation

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

Figure 4.1. Taille relative des pays accédant à l'OMC : part des totaux mondiaux, en %



Source: Données de la Banque mondiale.

Note: Les données sur les exportations et les importations concernent les marchandises et les services. Pays devenus Membres en 2012 sur la base des données de 2011. En cours = données globales pour tous les autres pays dont l'accèsion était en cours à la fin de 2012. Autres, achevé = données globales pour tous les autres Membres ayant achevé leur accèsion à la fin de 2012.

L'héritage du GATT

La première série de négociations en vue de l'accèsion au GATT s'est déroulée lors des Négociations d'Anecy en 1949. Les dix pays qui souhaitaient alors accéder au GATT ont dû accepter, dans leur protocole d'accèsion, de se conformer aux règles du GATT, de respecter les engagements additionnels que les parties contractantes avaient pris à Anecy et de négocier avec les parties contractantes existantes pour établir leurs propres listes de concessions. Les accèsions négociées au cours de ce Cycle ont établi deux précédents importants pour les quatre décennies suivantes. Le premier est que, dans la plupart des cas, le «droit d'entrée» du candidat était négocié parallèlement à l'un des huit cycles de négociations commerciales multilatérales menés sous les auspices du GATT. Cela facilitait la politique interne de l'accèsion pour de nombreux pays, dans la mesure où leurs négociateurs pouvaient chercher à obtenir des concessions tarifaires ou d'autres engagements de la part des Membres existants dès l'achèvement de leurs propres négociations d'accèsion. Le deuxième est que les concessions accordées lors des Négociations d'Anecy n'étaient pas

particulièrement importantes et consistaient en un nombre relativement limité de concessions tarifaires. La plupart des accessions, jusqu'à la fin du Tokyo Round (1979), ont suivi un schéma analogue et ont été relativement aisées pour les petits pays candidats.

À l'origine, le système multilatéral était assez équilibré entre les pays développés et les pays en développement, mais au fil du temps, il a intégré plus de pays en développement que de pays développés. À ses débuts, en 1948 et 1949, le GATT comptait 11 pays industrialisés et 12 pays développés (voir le tableau 4.1). Les accessions et les successions en 1949 et dans les années 1950 ont maintenu cette parité et, dans les années 1960, huit pays développés ont accédé. Après cela, la plupart des pays développés étaient Membres. Avec la fin du colonialisme, il y a eu un nombre toujours croissant de pays nouvellement indépendants et dans les années qui ont suivi, la plupart des pays qui ont accédé au GATT étaient des pays en développement. Dans les années 1960, neuf pays qui seraient aujourd'hui considérés comme des pays industrialisés ont accédé : un pays en développement (République de Corée), deux pays communistes (Pologne et Yougoslavie), ou des pays qui étaient encore en marge du développement européen (Chypre, Espagne, Irlande, Islande et Portugal). La Suisse était un cas particulier, son accession avait été retardée par sa tradition de neutralité diplomatique. Les 30 autres pays qui ont accédé dans les années 1960 étaient à l'époque des pays en développement et, à partir de ce moment, les pays en développement allaient constituer la majeure partie des parties contractantes du GATT. Les neuf pays qui ont accédé dans les années 1970 étaient soit des pays communistes (Hongrie), soit des pays en développement, tandis que onze autres pays ont accédé dans les années 1980. Dans la première moitié des années 1990, il y a eu une importante vague d'accessions et de successions, avec 30 pays en développement, et le Liechtenstein a été le dernier pays industrialisé à accéder au GATT (1994). Cette décennie a aussi été marquée par le cas particulier des accessions tchèque et slovaque

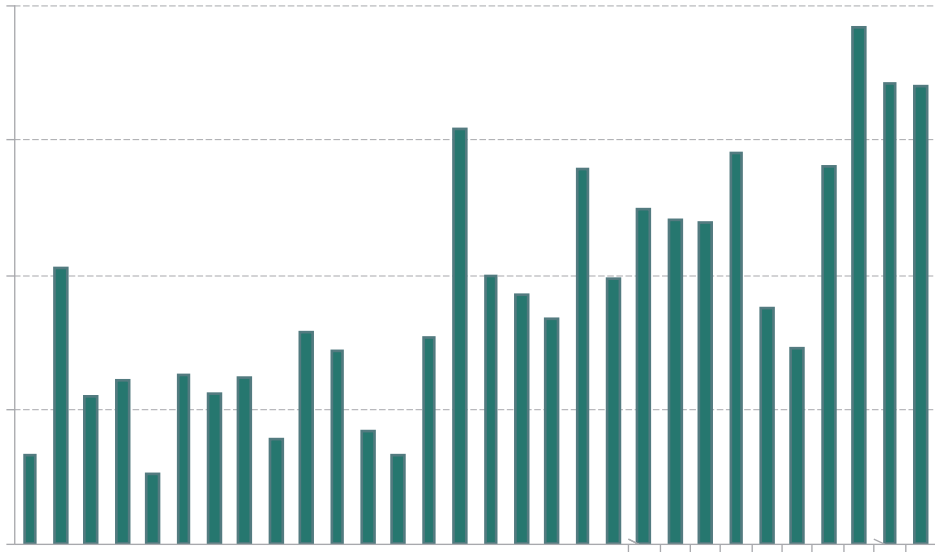
Au fil du temps, la diplomatie de l'accèsion est devenue plus problématique. Les pays candidats et les pays ayant accédé récemment ont exprimé des préoccupations au sujet du processus et de ses conséquences. Dans une analyse des débats sur le processus d'accèsion entre les Membres réalisée en 2000, il est dit que certains Membres ont indiqué que le processus d'accèsion était souvent long et trop exigeant pour certains gouvernements accédants et que l'étape d'investigation, en particulier, semblait excessivement longue, inquisitoire et souvent répétitive et ont demandé la simplification du processus. À l'époque, la durée moyenne du processus d'accèsion était de moins de six ans, mais dans les années qui ont suivi, elle a pratiquement triplé.

Des accessions moins fréquentes et plus longues

La fréquence des accessions a diminué avec le temps. Une vingtaine d'accèsions en cours à la fin de la période du GATT ont été reportées sur l'OMC, avec l'obligation pour les candidats de négocier un ensemble de concessions plus vaste, reflétant l'élargissement des questions traitées par la nouvelle institution. Quatre de ces accessions héritées de la période du GATT étaient toujours en cours en 2013. Dans les 5 premières années d'existence de l'OMC, 17 autres pays ont présenté une demande d'accèsion. Quinze pays ont achevé leur processus d'accèsion entre 1996 et 2001 mais, après cela, la conclusion des négociations en cours et l'ouverture de nouvelles négociations ont marqué le pas. Entre 2002 et 2012, 14 pays ont accédé, soit à peu près moitié moins qu'entre 1996 et 2001 (environ une accèsion tous les 10 mois). Entre 1995 et 2007, il y a eu au moins un nouveau candidat chaque année – en dehors de l'année exceptionnelle que fut 2002 – mais, à compter de 2008, il n'y a eu aucun nouveau candidat pendant cinq années consécutives.

Alors que le rythme des demandes d'accèsion a ralenti, la durée du processus s'est allongée. Comme .1(t)-9(in)-1.6(n)-4.9(é)-11.8(e2(e)-7.4(n)s)-2.eo due le rc.007 T tenne de 2-1.naccessios eéa

Figure 4.2. Durée des négociations d'accèsion à l'OMC, 1996-2012



L'une des explications de l'allongement de la durée des négociations semble presque tautologique. Dans une analyse par régression dans laquelle la durée totale d'une accession à l'OMC était la variable dépendante, Jones (2010) a constaté que le processus avait tendance à s'allonger pour les nouveaux candidats. Il a conclu que « pour chaque nouvelle accession à l'OMC achevée ... le temps écoulé entre la présentation de la demande et l'accèsion formelle a augmenté d'environ 3,3 à 4,4 mois, toutes choses étant égales par ailleurs ». Mais cela est moins une explication qu'une mesure. C'était la seule variable testée par Jones (2010) qui était toujours statistiquement significative. D'autres variables ont étayé la thèse selon laquelle les accessions ont tendance à prendre plus de temps lorsque l'enjeu est plus important pour les Membres de l'OMC, notamment l'observation que les négociations durent plus longtemps pour les pays qui ont des droits de douane relativement élevés avant d'accéder et/ou qui fournissent des quantités relativement importantes de marchandises aux grands pays industrialisés, mais, sur ce point, les données étaient statistiquement moins convaincantes⁸. Un autre facteur est la participation accrue des pays de taille moyenne au processus de négociation, qui n'est plus monopolisé par la Quadrilatérale.

Modalités convenues dans le cadre des accessions

Les pays ont des vues divergentes sur l'objectif des accessions. Les pays candidats croient souvent, au départ, que la qualité de Membre de l'OMC est un attribut essentiel de l'État, de même que la participation à l'ONU qui est quasiment universelle, et ils pensent que leur accession devrait être traitée comme s'il s'agissait de l'adhésion à un club qui serait un droit. Les Membres existants, en particulier ceux qui jouent un rôle de premier plan dans les négociations d'accession, ne tarderont pas à leur faire perdre leurs illusions. L'OMC n'est pas une institution des Nations Unies et la qualité de Membre est un privilège qui se paie cher plutôt qu'un droit auquel on peut prétendre. Les négociations sont dominées par les grands pays qui n'hésitent généralement pas à marchander âprement, même quand le pays accédant est un petit pays ou un pays pauvre. Ou, comme l'a dit Kim (2017), l'OMC est une institution «dépendante du sentier suivi», dans laquelle «les résultats obtenus dans le temps reproduisent les rapports de force établis dans les règles» antérieures de l'institution».

La Quadrilatérale et quelques autres pays développés abordent parfois ces négociations sous l'angle du régime juridique, c'est-à-dire que les engagements demandés à chaque pays accédant ne

La statistique la plus frappante est celle qui indique que tous les pays accédants ont été obligés de consolider la totalité de leurs droits de douane, alors que les Membres originels ont pu conserver en moyenne 2% de lignes tarifaires non consolidées. Pour certains produits, les pays accédants ont accepté des consolidations à des taux plafonds bien supérieurs aux

Tableau 4.3.

existants d'avoir pris des engagements et, dans la plupart des secteurs, le rapport est d'au moins trois pour un. Quelques secteurs suffisent pour illustrer ce point. L'une des plus grandes différences apparaît dans le secteur des services postaux, secteur qui est réservé à l'État dans de nombreux pays, et dans lequel seulement ~~3~~ 9 des Membres originels ont pris des engagements lors du Cycle d'Uruguay. En revanche, près d'un tiers des pays accédants ont pris des engagements dans ce secteur. Un schéma similaire peut être observé dans le domaine connexe des services de courrier. La différence est grande aussi dans le secteur des services d'éducation. Seuls ~~15~~ 16,5% des Membres originels ont pris des engagements dans ce secteur, contre ~~64~~ 88% des pays accédants, le pourcentage variant en fonction du niveau d'enseignement considéré.

Pays les moins avancés

Les règles de l'OMC font une distinction entre le grand groupe des pays en développement et le sous-groupe des PMA, qui compte 34 Membres de l'OMC (en 2013) bénéficiant de certaines exemptions ou d'un autre traitement différencié. Mais cette distinction n'est pas aussi nette dans le cas des accessions, le processus ayant été au moins aussi long et aussi

l'accession des PMA en décembre 2002. Dans les lignes directrices, les Membres sont

importateurs nets de pétrole parmi les grands consommateurs qui subviennent en partie à

traitement NPF⁹ à certains pays. En 1951, le Congrès avait promulgué une loi qui prévoyait le refus général du traitement NPF aux pays communistes, et les dispositions Jackson Vanik de la Loi de 1974 sur le commerce extérieur se sont appuyées sur cette loi en prévoyant un moyen d'accorder le traitement NPF à titre conditionnel. La Loi s'applique à tous les pays auxquels le traitement NPF était encore refusé au moment où elle a été promulguée (c'est-à-dire à ce qui était alors l'Union soviétique, à la Chine et à la plupart des pays communistes autres que la Pologne et la Yougoslavie) et qui sont ensuite restés visés par cette loi (c'est-à-dire qu'ils n'ont pas été retirés de son champ d'application par une loi du Congrès). La Loi prévoit l'octroi du traitement NPF à ces pays par le biais d'accords bilatéraux, mais elle subordonne aussi ce traitement aux pratiques du pays en matière de liberté d'émigration. Cette condition, imposée en réponse à l'indignation du Congrès face aux restrictions à l'émigration des juifs d'Union soviétique, est en conflit direct avec la règle fondamentale du système commercial multilatéral. En effet, l'article premier du GATT exige que les Membres de l'OMC accordent un traitement NPF universel et sans condition à tous les autres Membres. Depuis que les pays communistes ont commencé à négocier leur accession au GATT dans les années 1960, les États-Unis ont eu recours à la clause de non-application pour résoudre le conflit entre l'amendement Jackson Vanik et les lois antérieures et les obligations des États-Unis au regard de l'article premier du GATT.

Plusieurs pays visés par l'amendement Jackson Vanik ont accédé à l'OMC et, dans la plupart des cas, les États-Unis ont procédé de deux manières différentes envers ces pays. La manière la plus courante était que l'exécutif invoque la non-application au moment de l'accession et demande ensuite au Congrès de promulguer une loi retirant ce pays de la liste des pays visés par l'amendement, ce qui permettait ensuite de renoncer à se prévaloir de cette clause. C'est ce qui s'est passé dans le cas des accessions de l'Arménie, de la Géorgie, de la République kirghize, de la République de Moldova, de la Mongolie et du Viet Nam. Les États-Unis ont aussi invoqué l'article XIII de l'Accord sur l'OMC pour le Tadjikistan en 2012, anticipant son accession en 2013. L'intervalle entre l'invocation de la clause et la renonciation à s'en prévaloir pouvait aller de deux mois (dans le cas du Viet Nam) à presque 12 ans (dans le cas de la République de Moldova), la durée dépendant de la rapidité avec laquelle le Congrès accédait à la demande de l'Administration. Deux autres pays sont des cas sui generis : les États-Unis ont retiré l'Ukraine de la liste des pays visés par les dispositions Jackson Vanik avant son accession et, s'agissant de la Roumanie, ils ont reconduit l'invocation datant de la période du GATT pour y mettre fin par la suite.

Les États-Unis ont procédé d'une autre manière dans le cas de l'accession de la Chine et, avec quelques innovations, dans celui de l'accession de la Fédération de Russie. Cette approche consiste à accorder un traitement NPF permanent et inconditionnel, connu en droit des États-Unis sous le nom de relations commerciales normales sur une base permanente (PNTR), au moment de l'accession du pays à l'OMC. Cela se fait par la promulgation d'une loi qui définit les modalités de la relation entre les États-Unis et le pays accédant, sans enfreindre la lettre de l'article premier du GATT. Dans le cas de la Chine, le Congrès a promulgué une loi lors des dernières étapes des négociations d'accession qui donnait au Président le pouvoir

politiquement. En effet, ce qui était en cause, ce n'était pas seulement la question de savoir si la non-application allait être invoquée par des Membres existants, mais c'était le risque de blocage du processus par la Chine ou par le Taipei chinois si l'un des deux accédait avant l'autre²¹ Comme dans le cas de la législation et de la politique des États examinés ci-dessus, ces faits montrent comment la guerre froide et le GATT ont interagi et comment les ajustements politiques se sont poursuivis même après la fin de la guerre froide et le remplacement du GATT par l'OMC.

La Chine était l'une des parties contractantes originelles du GATT. Mais l'entrée en vigueur de cet accord a coïncidé avec la fin de la Révolution chinoise, et le gouvernement déchu du Kuomintang a déclaré que la Chine se retirait du GATT après avoir trouvé refuge sur l'île de Taïwan. Pendant les décennies qui ont suivi, les gouvernements de Beijing et de Taipei sont restés à l'écart du système commercial multilatéral, même s'ils étaient actifs dans différentes institutions politiques mondiales, surtout à l'ONU, où ils ont bataillé pour leur reconnaissance bien avant de se tourner vers le GATT et l'OMC. Le Président Mao Zedong avait soutenu la création de l'ONU en 1945 et, après la victoire de la Révolution, le Ministre des affaires étrangères, Zhou Enlai

2.3(i)-0.9(p)-7.6(l)-6.4(o)-6.3(m)-4.9(at)-9(i)-7.1(q)-10.6(u)-6.4(e)-19.8(l)-2.5(e t)-7.5(o)-3.3(u)-2.3(r)-13.3(n)-2.8(a)-1.3(c)-8.8(e)3.1(t) en 1975 (en 1974(n)-Gment a au.5(10.3(s)-0.7(i m)-4.9(a)-13.2(r)-3.1(q)-10.6(u)-6.4(é l)-4.4(a) pour Beijing (Cho, 2012).

iques économiques qui n'étaient pas

économiques et politiques intervenu.510()TJ 0.022 Tw T* [(d)-5.9(a)-13.2(n)-0.8(s l)-6.3(e)-16.6(s d)-6.4(é)-11.8(c)-9

es politiques et économiques qui

commerciales du monde. Elle a

«République de Chine», mais depuis 1971, il était appelé Province chinoise de Taiwan dans le cadre du système des Nations Unies. Aucune de ces appellations ne pouvait être acceptée par un des futurs membres. Cho (2002) attribue au Comité international olympique (CIO) la formule qui a permis de contourner le problème des noms et des symboles et de faire en sorte que les candidats puissent entrer tous les deux dans les organisations internationales. La RPC s'était retirée des compétitions olympiques en 1958, faisant objection à la politique des «deux-Chines» du CIO et, jusqu'iq-1.81 Prov.81 P-13.2(n)1.6(t.81.4(n 1)191(tu)-2.7(s d)-6.4(e T)

les États-Unis l'ont évité en retirant la Chine de la liste des pays visés par l'amendement Jackson-Vanik et en promulguant une nouvelle loi reflétant les conditions négociées à Genève. Et bien qu'une vingtaine de Membres de l'OMC aient reconnu Taipei plutôt que Beijing au moment de leurs accessions respectives, El Salvador a été le seul d'entre eux à invoquer la clause de non-application à l'égard de la RPC. Aucun Membre n'a invoqué la non-application à l'égard du Taipei chinois.

Israël, le boycott par la Ligue arabe et les États-Unis

Depuis l'accession d'Israël au GATT en 1962, ses relations avec les pays arabes dans le cadre du système ont soulevé des problèmes. Bien que les règles de l'OMC n'empêchent pas un pays Membre de participer au boycott d'Israël par la Ligue arabe, tant Israël que les États-Unis ont cherché à utiliser les accessions de ces pays pour faire pression sur eux afin qu'ils normalisent leurs relations avec Israël ou, du moins, qu'ils assouplissent le boycott. Le boycott imposé par la Ligue arabe est antérieur à la création du GATT et de l'État d'Israël. En 1945, le Conseil de la Ligue arabe a adopté une résolution recommandant que tous les États arabes établissent des bureaux nationaux de boycott pour bloquer le commerce avec les entreprises détenues par des juifs en Palestine. Les pays participants ont pris des mesures pour renforcer l'application du boycott dans les années qui ont suivi, notamment son application aux entreprises de pays tiers. En 1954, la Ligue arabe a officiellement imposé un embargo secondaire (interdiction du commerce avec les entreprises des pays tiers ayant des liens économiques ou politiques avec Israël), et un embargo tertiaire (interdiction du commerce avec les entreprises des pays tiers ayant des liens avec des entreprises violant l'embargo secondaire).

Pendant la majeure partie de la période du GATT, les parties intéressées ont eu rarement l'occasion d'aborder le boycott comme une question relevant du GATT. Très peu d'États arabes cherchaient à accéder au GATT et les États-Unis n'avaient pas encore adopté une politique très agressive sur cette question. L'Égypte a réussi à accéder en 1970 sans modifier sa politique de boycott, mais le pays n'a pas pu empêcher que la question soit abordée. En fait, les questions relatives au boycott occupaient plus d'un tiers du rapport du Groupe de travail de l'accession de l'Égypte. L'Égypte a invoqué l'article XXXV du GATT à l'égard d'Israël, mais elle a ensuite renoncé à cette action quand les deux pays voisins ont conclu une paix séparée. Cela a créé un précédent pour le Maroc et la Tunisie au moment de leur accession²⁶. Ces deux pays ont ensuite laissé expirer leur invocation de l'article XXXV du GATT et ont choisi de ne pas invoquer l'article XIII de l'Accord sur l'OMC lorsque le nouveau régime a pris effet en 1995. De même, la Jordanie n'a pas invoqué l'article XIII lorsqu'elle a accédé à l'OMC en 2000, cinq ans après avoir mis fin au boycott d'Israël.

La période de transition du GATT à l'OMC a coïncidé avec l'adoption d'une politique plus ferme par les États-Unis pour éliminer tous les aspects du boycott. Auparavant, leur objectif était d'éliminer les aspects secondaire et tertiaire, mais ils voulaient désormais éliminer aussi l'embargo primaire. L'Administration Clinton a pris une série de mesures pour lier cet objectif à l'accession. La première déclaration publique établissant un lien entre le boycott et l'accession

établi qu'en mai 2005. La Libye, quant à elle, a attendu de décembre 2001 à juillet 2004, et la République arabe syrienne, d'octobre 2001 à mai 2010.

La controverse au sujet du boycott d'Israël par la Ligue arabe se répercute également sur les efforts de la Ligue arabe pour obtenir le statut d'observateur auprès de l'OMC, et elle affecte

Notes finales

- 1 Voir Kent (2007: chapitre 3).
- 2 Le nombre et la composition de l'ensemble de parties contractantes originelles sont difficiles à déterminer en raison du cas particulier du Chili. Ce dernier devait faire partie des 23 parties contractantes originelles, mais il n'a pas pu achever ses procédures d'approbation nationales dans le délai imparti, et par conséquent, il n'est devenu partie contractante qu'au début de 1949. Le Chili peut donc être considéré soit comme la dernière partie contractante originelle (comme c'est le cas ici), soit comme le premier pays à avoir accédé au GATT.
- 3 Il faut noter que la République de Corée est un cas particulier mais pas unique, puisque c'est l'un des cinq pays qui déclarent avoir le statut de pays en développement à l'OMC mais qui sont également membres de l'OCDE. Les autres sont le Chili, Israël, le Mexique et la Turquie.
- 4 L'expérience des pays au regard de l'article XXV(c) du GATT a été très variable. La Gambie a accédé au GATT par succession quatre jours seulement après avoir obtenu son indépendance en 1965, tandis que le Lesotho a laissé passer plus de onze ans entre l'acquisition de la participation de fait au GATT et l'accession par succession. Voir Participation de fait et accession par succession, article XXVI.5 c) Note du Secrétariat document du GATT MTN.GNG/NG7/W/40 du 22 janvier 1988.
- 5 Pour les rapports des groupes de travail, voir la base de données sur les accessions www.acdb.wto.org.
- 6 Voir le Rapport du Groupe de travail de l'accession du Royaume d'Arabie saoudite à l'Organisation mondiale du commerce document de l'OMC WT/ACC/SAU/61 du 1^{er} novembre 2005.
- 7 Voir la Note technique sur le processus d'accession document de l'OMC WT/ACC/7/Rev.2 du 1^{er} novembre 2000, page 6.
- 8 D'autres variables significatives testées par Jones ont atteint le seuil de 5% dans au moins certaines des formules dans lesquelles elles ont été introduites, mais elles étaient moins significatives dans d'autres. Il s'agissait notamment du niveau du droit appliqué moyen du pays candidat (pour ceux qui avaient des droits plus élevés, l'accession prenait plus de temps) et de sa part de marché dans les « pays principaux » examinant l'accession, à savoir l'Australie, les États-Unis, le Japon, la Suisse et l'Union européenne (les pays ayant une part élevée sur ces marchés demandaient plus de temps). Une ttp s de tet moins significatasant d

- 15 Pour le texte complet du projet de Décision sur l'accèsion des pays les moins avancés, voir Recommandations du Sous-Comité des PMA au Conseil général visant à davantage renforcer, rationaliser et rendre opérationnelles les lignes directrices de 2002 sur l'accèsion des PMA, Document de l'OMC WT/COMTD/LDC/21 du 6 juillet 2012.
- 16 Afghanistan, Bhoutan, Comores, Guinée équatoriale, Éthiopie, République du Libéria, Sao-Tomé Príncipe et Soudan.
- 17 Pour un examen plus détaillé de la relation entre le droit de l'OMC et le commerce du pétrole, voir CNUCED (2000).
- 18 Voir le Rapport du Groupe de travail de l'accèsion du Royaume d'Arabie saoudite à l'OMC, Document de l'OMC WT/ACC/SAU/61 du 1er novembre 2005, page 15.
- 19 Il faut noter que, depuis 1998, les références au traitement NPF dans la législation des États ont été remplacées par l'expression «

