

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

ne s'est pas terminée en 1948, puisque le GATT
e plus tard.

sera le monde et son organisation du commerce
s principales questions auxquelles les Membres
es années à venir. Les réponses à ces questions
alatives, mais on peut, comme l'a suggéré Patrick
rche. Ces questions relèvent de trois domaines
s évoqués tout au long de cet ouvrage. Elles sont
mmédiateté, en allant des plus urgentes à celles

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 p(x9(r A94(o)-6.3(r)-0.8(d)-2.8(s mu)-m)-6.9(o)-6.4(m)(at)-9(i)-5.8238

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 Brittan 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 un « esprit du temps » qui prévalait à l'époque où chacun a eu lieu. Le concept de *zeitgeist* offre 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

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,

certaine fragmentation des négociations par question ou par partenaire. Ces propositions

Le calendrier des accords plurilatéraux est un autre point important, car il détermine si ceux sont considérés comme des accords complémentaires OMCs 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; 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 clés (WTO, 2010: 13.2(i)-0.845S.3(re)-7.1

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'effectio 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 limitée⁹, 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 (O'Dell, 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 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 fin 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 21,5% 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%) en 1989.⁹

européen, qui a aujourd'hui plus de pouvoir-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 de 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-contrefaçon, Accord OMCplus 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 étayent les raisons avancées par le Groupe d'experts de haut niveau sur le commerce (2015) 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 sai15.6(e)6(lor p)-4.4632 Td [(())TJ -0.8(i)

seulement un défi, mais aussi une opportunité. Pour expliquer l'efficacité du Brésil dans la définition et la poursuite de ses objectifs, Shaffar 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

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. 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

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, ~~en~~ ^{en} 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

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, dans 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 ; Taipei 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 le niveau de priorité accordé à ces questions variait considérablement selon les membres du Groupe de réflexion sur l'avenir du commerce (201333).
- 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) ; Charan Burrow, secrétaire générale, Confédération syndicale internationale ; Helen Clark, administratrice, Programme des Nations Unies pour le développement ; Frederico Pinheiro Fleury Curado, président directeur général, Embrae (Brésil).

