

MISE EN OEUVRE DE LA STRATEGIE 2012-2017 DE L'UIP

DIMENSION PARLEMENTAIRE DE L'OMC

La Conférence parlementaire sur l'OMC : une décennie de succès

A sa 265^{ème} session, le Comité exécutif a examiné une note explicative indiquant pourquoi il importe que l'UIP continue à participer à la Conférence parlementaire sur l'OMC. Cette note est maintenant soumise au Conseil directeur pour information. Elle résume les dix ans d'histoire de la Conférence, décrit son fondement politique et inscrit ses succès et ses difficultés dans le contexte des problèmes que connaît depuis longtemps le Cycle de négociations multilatérales de Doha.

Genèse

1. Les activités de l'Organisation mondiale du commerce, successeur de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), démantelé au terme du Cycle de négociations commerciales de l'Uruguay, ont débuté le 1^{er} janvier 1995. Dès ses balbutiements, l'OMC a montré qu'elle sortait du cadre habituel des organisations internationales : habilitée à imposer des règles et des décisions contraignantes, elle disposait aussi d'un mécanisme de règlement des différends efficace permettant de régler les différends commerciaux et de garantir le respect des accords.

2. En dépit de son nom, l'OMC est bien plus qu'une simple organisation commerciale. Les règles qu'elle adopte dépassent le domaine traditionnel des droits de douane et du commerce de marchandises et affectent dans la profondeur, à l'échelle nationale, des champs d'activités aussi divers que les droits de propriété intellectuelle, les services, les activités bancaires, les télécommunications et les marchés publics. Les activités de l'OMC ont une incidence croissante sur le secteur national de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de la sécurité alimentaire, de l'environnement, ainsi que de la gestion des ressources naturelles par le biais de l'exploitation des forêts, de la pêche et de l'eau. Les règles de l'OMC ont des conséquences économiques directes sur des nations entières, ainsi que sur le secteur privé.

3. Au fur et à mesure de la consolidation et de l'expansion de ses activités, l'OMC a réussi à mettre le système commercial multilatéral au cœur de la gouvernance mondiale, tout en étant paradoxalement perçue par des pans entiers de la société (notamment dans les pays en développement) comme une menace pour leurs intérêts. L'OMC est devenue dans les premières années du XXI^{ème} siècle la cible privilégiée des mouvements de lutte contre la mondialisation, qui ont orchestré dans différentes régions du monde de véhéments

mouvements de protestation. La Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est déroulée en décembre 1999 à Seattle a été le théâtre de manifestations particulièrement violentes.

4. C'est à cette époque que les parlementaires ont commencé à s'intéresser de plus près à l'OMC, pour deux raisons. D'une part, ce glissement était le reflet de la préoccupation croissante des parlementaires concernant l'incidence de la mondialisation sur la vie de leurs électeurs et de la société civile. De l'autre, les parlementaires prenaient conscience du fait que, dans un monde interdépendant, les questions de commerce international avaient pris une telle importance qu'elles ne pouvaient plus être l'apanage des gouvernements et structures internationales, mais devaient être soumises à un droit de regard démocratique rigoureux.

5. Au cours du débat sur les parlements et l'OMC qui s'en est suivi, pour une large part dans le contexte de l'UIP mais aussi à l'échelon des parlements (dont le Congrès américain et le Parlement européen), la tendance de l'OMC à empiéter sur les prérogatives traditionnellement dévolues aux législateurs en tant que responsables au premier chef de l'élaboration des lois dans les Etats démocratiques, a été mise en cause. Les parlements étaient censés ratifier les accords commerciaux internationaux sans avoir joué de rôle déterminant dans la définition de leur champ d'application ni de leur contenu. Une fois négociés, les accords commerciaux étaient soumis en bloc à l'accord du Parlement. Cette procédure de prise de décision, appropriée à la définition du niveau des droits de douane, ne l'était pas à l'échelon politique national, qui requiert débat et contrôle parlementaires approfondis.

6. Le fait que les règles de l'OMC contribuaient parfois à promouvoir le commerce international en imposant le type de lois que les législateurs pouvaient ou non adopter et en fixant les critères qu'ils devaient respecter a également été mis en exergue. Ces règles peuvent parfois entraver les efforts consentis par le Parlement pour veiller à ce que la réglementation appliquée par le Gouvernement corresponde effectivement aux objectifs de la nation et aux aspirations de sa population. En outre, la tension existant entre la réglementation de l'OMC et la législation nationale pouvait être exacerbée par le recours, de la part des gouvernements, au puissant mécanisme de règlement des différends de l'OMC pour contester la législation adoptée dans un pays ou un autre.

7. Confrontés à ces réalités, les parlementaires ont estimé qu'une grande organisation mondiale de l'envergure de l'OMC devrait collaborer avec une structure parlementaire exerçant une fonction de contrôle à son endroit. Un groupe, chapeauté par le Parlement européen (PE), exigeait la création immédiate d'un "organe permanent de parlementaires" officiellement lié à l'OMC ou constitué sous la forme d'une instance distincte et indépendante disposant de son propre secrétariat, budget et autres traits caractéristiques des organisations. Un autre groupe, qui représentait la vaste majorité des Membres de l'UIP, s'alarmait de la prolifération d'organisations parlementaires régionales et mondiales concurrentes les unes les autres du point de vue de l'affiliation, des ressources et des domaines de compétences. Le groupe conduit par l'UIP, convaincu que cette dernière, dont le Siège se trouve dans la même ville que celui de l'OMC, était tout à fait apte à prendre en charge la dimension parlementaire des travaux de l'OMC, prônait une meilleure utilisation des capacités et du savoir-faire des structures de coopération parlementaire existantes.

8. Une série de consultations UIP-PE a permis de mettre progressivement en évidence la complexité des questions politiques et pratiques soulevées par la création d'un volet parlementaire à l'OMC, ainsi que faire émerger le souhait de trouver une solution commune réaliste. Fin 2002, les deux parties étaient tombées d'accord sur l'ébauche de ce qui est désormais connu sous le nom de Conférence parlementaire sur l'OMC.

Le temps de l'action

9. La première session grandeur nature de la Conférence a eu lieu à Genève en février 2003. Elle a été précédée d'une série de conférences de moindre envergure, notamment une réunion parlementaire organisée lors de la quatrième Conférence ministérielle de Doha (novembre 2001) et deux sessions du Comité de pilotage post-Doha (structure consultative ad hoc créée par l'UIP et le PE dans le but de jeter les bases de leur entreprise commune future).

10. Au cours des années qui ont suivi, la liste des activités interparlementaires liées à l'OMC n'a cessé de croître (voir l'annexe). Outre les cinq sessions plénières de la Conférence parlementaire sur l'OMC qui se sont déroulées à Genève et Bruxelles, deux sessions spéciales ont été organisées dans le cadre de Conférences ministérielles de l'OMC, à Cancún et Hong Kong respectivement. Des tables rondes parlementaires ont aussi été organisées à intervalles réguliers dans le contexte des forums publics annuels de l'OMC, manifestations très populaires au cours desquelles les représentants du gouvernement, du parlement, de la société civile, du monde des affaires, des milieux universitaires et des médias réfléchissent ensemble au fonctionnement du système commercial multilatéral et analysent la situation institutionnelle de l'OMC.

11. A l'heure actuelle, la Conférence parlementaire sur l'OMC est devenue une structure permanente dotée de ses propres instances dirigeantes, de ses règles de procédure, de ses conditions de participation, ainsi que d'un système bien rôdé de liens avec l'OMC faisant de la Conférence le volet parlementaire de fait de cette organisation intergouvernementale. Il est important de souligner que la Conférence rassemble des législateurs qui, en tant que membres de commissions permanentes et spécialisées de leurs parlements respectifs, se spécialisent dans le commerce et les finances internationales. Dans leur majorité, ces parlementaires ne sont pas les mêmes que ceux qui assistent régulièrement aux conférences statutaires de l'UIP.

12. Le Comité de pilotage de la Conférence, composé de représentants de 22 parlements nationaux, de quatre organisations et assemblées parlementaires internationales et régionales, ainsi que du Secrétariat de l'OMC, veille au bon fonctionnement de ce mécanisme. Le Comité est coprésidé par des représentants de l'UIP et du PE (à l'heure actuelle le sénateur Donald H. Oliver, du Canada, membre du Comité exécutif de l'UIP, et M. Vital Moreira, Président de la Commission du commerce international du PE). La Conférence est cofinancée par l'UIP et le PE, qui se relaient pour organiser les sessions du Comité de pilotage.

13. Il est à relever que les conditions permettant d'assister à la Conférence diffèrent des conditions imposées pour assister aux réunions de l'UIP. Tous les Parlements membres de l'UIP sont automatiquement invités aux plénières, mais également les parlements des Etats souverains membres de l'OMC sans être toutefois affiliés à l'UIP. De surcroît, les gouvernements des membres de l'OMC (en général leur mission permanente à Genève) sont invités aux plénières en qualité d'observateurs, autorisés à prendre la parole. La liste des observateurs représentant les organisations internationales, établie par le Comité de pilotage de la Conférence, diffère également de celle de l'UIP.

14. Comme l'indiquent ses règles de procédure, la Conférence parlementaire de l'OMC est un forum propice à l'échange d'opinions et d'informations, et à la comparaison des expériences, ainsi qu'à la promotion d'une action conjointe en matière de commerce international. La Conférence suit de près les activités de l'OMC et accroît leur efficacité et leur équité, promeut la transparence des procédures de l'OMC; approfondit le dialogue entre gouvernements, parlements et société civile; renforce les compétences des parlements sur les questions de commerce international et influe sur le cours des discussions à l'OMC.

15. L'un des points forts de ce mécanisme est la primauté qu'il accorde au dialogue entre les parlementaires et les négociateurs de l'OMC. Le Directeur général de l'OMC est d'ailleurs invité à prendre part à une audition spéciale se déroulant à l'occasion de chaque plénière de la Conférence, au cours de laquelle il donne des réponses détaillées aux questions écrites et orales posées par le public des parlementaires, un peu comme les ministres dans les parlements nationaux. Les ambassadeurs qui président le Conseil, l'Organe de règlement des différends, les commissions et les groupes de travail de l'OMC prennent part aux tables rondes, aux réunions-débats et aux présentations spéciales organisées pendant les sessions de la Conférence. Cette interaction directe enrichit le débat et offre aux parlementaires des informations de première main sur les négociations de l'OMC.

Succès et difficultés

16. Pour les centaines de parlementaires du monde entier assistant régulièrement aux plénières de la Conférence parlementaire sur l'OMC ou prenant part aux travaux du Comité de pilotage de la Conférence, cette activité constitue depuis longtemps un outil précieux pour superviser plus efficacement l'attitude tenue par leurs gouvernements respectifs dans les négociations commerciales multilatérales. Tant les Membres que les non-Membres de l'UIP se sont souvent félicités du caractère précieux des services qu'elle prête aux parlements en rapprochant les législateurs de l'OMC et en leur fournissant des informations concernant certains aspects moins facilement perceptibles, mais néanmoins politiquement importants, du Cycle de négociations de Doha. Ce n'est pas un hasard si cinq anciens membres du Comité de pilotage de la Conférence se sont ultérieurement vu offrir des portefeuilles ministériels dans leur pays et ont assumé des responsabilités du côté de l'Exécutif dans les négociations de l'OMC. L'un des membres actuels du Comité de pilotage est lui-même ancien ministre du commerce extérieur.

17. Malgré le scepticisme dont ont initialement fait montre certains ambassadeurs en poste à Genève concernant l'utilité, pour les parlementaires, de jouer un rôle plus actif dans les travaux de l'OMC, les avantages présentés par l'initiative de l'UIP ont rapidement revêtu un caractère d'évidence, ce qui explique que la Conférence fasse désormais l'unanimité. De fait, à partir de 2011, les sessions annuelles de la Conférence ont été organisées dans les locaux de l'OMC elle-même, qui met gracieusement son infrastructure de réunion à la disposition des parlementaires. La Conférence a contribué à faire mieux connaître l'UIP dans les cercles diplomatiques de Genève, auprès des organisations internationales et dans les médias.

18. La réussite des efforts visant à mobiliser les parlementaires autour de l'OMC a été d'autant plus éclatante que tel n'a pas été le cas du Cycle de négociations de Doha. Lancé en 2001, ce cycle de négociations devait aboutir fin 2004. La rigidité de la règle du consensus et du principe de l'engagement unique (rien n'est convenu tant que tout ne l'est pas) a exacerbé les dissensions de longue date concernant l'agriculture, l'accès aux marchés autres qu'agricoles et autres domaines importants. Dans l'état actuel des choses, les négociations sont toujours au point mort.

19. L'objectif de conclure le Cycle de Doha reste toutefois une priorité, reconnue comme telle non seulement par l'OMC, mais par l'ensemble de la communauté internationale, notamment l'ONU et le G20. Pour leur part, les participants à la Conférence parlementaire de l'OMC ont à maintes occasions fait état de leur conviction qu'il restait possible de porter le cycle de négociations à un dénouement équilibré, ambitieux, vaste et orienté vers le développement et qu'une réponse politique était indispensable pour sortir de l'impasse.

20. C'est dans cet esprit que le Comité de pilotage de la Conférence parlementaire sur l'OMC a décidé de donner à la prochaine plénière de la Conférence, prévue les 15 et 16 novembre 2012 à Genève, le titre général de : "Revenir aux fondamentaux : relier politique et commerce". Cette session offrira aux parlementaires l'occasion de mettre à profit les moyens politiques dont ils disposent pour dégager un consensus multilatéral au sein de l'OMC. La décision prise par l'OMC d'organiser une Conférence ministérielle à grande échelle (en lieu et place d'une conférence technique) en Indonésie fin 2013, suscite aussi certains espoirs. Comme c'est désormais la tradition, l'UIP et le PE devraient organiser une session parlementaire parallèle ouverte à tous les législateurs assistant à la Conférence ministérielle.

Conclusion : les raisons pour lesquelles l'UIP doit continuer à se sentir concernée

- L'OMC est une organisation internationale à part. Son mandat et ses compétences uniques exigent un mécanisme de contrôle parlementaire efficace.
- Au fil du temps, l'UIP a investi beaucoup de temps et d'argent dans la création d'un tel mécanisme. Aujourd'hui que ces efforts commencent à porter leurs fruits, notamment en améliorant l'image de l'UIP, céder à d'autres les bienfaits d'une telle réussite nuirait à la réputation de l'UIP auprès des organisations internationales, ainsi qu'à la capacité des parlementaires à influencer sur les grandes négociations internationales.
- Les parlementaires spécialisés dans le commerce et les finances à l'échelle internationale sont les principaux bénéficiaires de la Conférence parlementaire sur l'OMC. Priver ces parlementaires d'un instrument de renforcement des capacités éprouvé irait à l'encontre des efforts consentis par l'UIP pour jouer un rôle plus actif dans le monde d'aujourd'hui en collaborant plus étroitement avec les membres des commissions permanentes et spécialisées traitant, dans les parlements nationaux, des questions faisant l'objet de la coopération internationale.
- Insuffler une énergie nouvelle au multilatéralisme incarné par l'OMC et sauver le Cycle de négociations de Doha constitue donc un important objectif politique en tant que tel. La Stratégie 2012-2017 de l'UIP reconnaissait le caractère prioritaire de la contribution parlementaire à ce processus.

**Liste chronologique des activités organisées depuis 2002 dans le cadre
de la Conférence parlementaire sur l'OMC**

Date et lieu	Activité
15 & 16 novembre 2012, Genève	Session annuelle 2012 de la Conférence parlementaire sur l'OMC : Revenir aux fondamentaux : relier politique et commerce
26 septembre 2012, Genève	26 ^{ème} session du Comité de pilotage
7 & 8 mai 2012, Bruxelles	25 ^{ème} session du Comité de pilotage
21 septembre 2011, Genève	24 ^{ème} session du Comité de pilotage
20 septembre 2011, Genève	Réunion-débat parlementaire dans le cadre du Forum public de l'OMC Le commerce des ressources naturelles - un fléau ou un bienfait ? La perspective parlementaire
21 & 22 mars 2011, Genève	Session annuelle 2011 de la Conférence parlementaire sur l'OMC
21 mars 2011, Genève	23 ^{ème} session du Comité de pilotage
16 septembre 2010, Genève	22 ^{ème} session du Comité de pilotage
16 septembre 2010, Genève	Réunion-débat parlementaire dans le cadre du Forum public de l'OMC Le système commercial multilatéral en place peut-il faire face aux défis émergents ?
24 & 25 juin 2010, Genève	21 ^{ème} session du Comité de pilotage
1 ^{er} décembre 2009, Genève	20 ^{ème} session élargie du Comité de pilotage
1 ^{er} octobre 2009, Genève	19 ^{ème} session du Comité de pilotage
30 septembre 2009, Genève	Réunion-débat parlementaire dans le cadre du Forum public de l'OMC Le protectionnisme peut-il protéger le commerce ? Le point de vue du législateur
11 & 12 septembre, Genève	Session annuelle 2008 de la Conférence parlementaire sur l'OMC
11 septembre 2008, Genève	18 ^{ème} session du Comité de pilotage
3 & 4 avril 2008, Genève	17 ^{ème} session du Comité de pilotage
4 octobre 2007, Genève	Réunion-débat parlementaire dans le cadre du Forum public de l'OMC Commerce et changements climatiques : le commerce est-il en train de tuer notre planète ?
3 octobre 2007, Genève	16 ^{ème} session du Comité de pilotage
14 & 15 juin 2007, Genève	15 ^{ème} session du Comité de pilotage
1 ^{er} & 2 décembre 2006, Genève	Session annuelle 2006 de la Conférence parlementaire sur l'OMC
30 novembre 2006, Genève	14 ^{ème} session du Comité de pilotage
14 & 15 septembre 2006, Genève	13 ^{ème} session du Comité de pilotage
22 & 23 juin 2006, Genève	12 ^{ème} session du Comité de pilotage
12 et 15 décembre 2005, Hong Kong	Session de Hong Kong de la Conférence parlementaire sur l'OMC
15 décembre 2005, Hong Kong	11 ^{ème} session du Comité de pilotage
22 & 23 septembre 2005, Genève	10 ^{ème} session du Comité de pilotage
22 & 23 avril 2005, Genève	9 ^{ème} session du Comité de pilotage
22 avril 2005, Genève	Réunion-débat parlementaire dans le cadre du Symposium public de l'OMC L'OMC dix ans plus tard. Les accords de l'OMC suscitent un sentiment de "perte de souveraineté" : les parlementaires devraient-ils s'en alarmer ?
24-26 novembre 2004, Bruxelles	Session de Bruxelles de la Conférence parlementaire sur l'OMC
24 novembre 2004, Bruxelles	8 ^{ème} session du Comité de pilotage
6 & 7 septembre 2004, Genève	7 ^{ème} session du Comité de pilotage
25 & 26 mars 2004, Genève	6 ^{ème} session du Comité de pilotage
12 septembre 2003, Cancún	5 ^{ème} session du Comité de pilotage
9 & 12 septembre 2003, Cancún	Session de Cancún de la Conférence parlementaire sur l'OMC
17 juin 2003, Genève	Réunion-débat parlementaire dans le cadre du Symposium public de l'OMC Les Parlements et l'OMC
17 juin 2003, Genève	4 ^{ème} session du Comité de pilotage
17 & 18 février 2003, Genève	Session annuelle 2003 de la Conférence parlementaire sur l'OMC
16 & 17 février 2003, Genève	3 ^{ème} session du Comité de pilotage
14 & 15 octobre 2002, Genève	2 ^{ème} session du Comité de pilotage
28 & 29 mai 2002, Bruxelles	1 ^{ère} session du Comité de pilotage