

---

---

# SESSION ANNUELLE DE LA CONFERENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

Genève, 1<sup>er</sup> - 2 décembre 2006

---

---

*Organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Parlement européen*

Point 3a)

PC-WTO/2006/3a)-R.1  
27 octobre 2006

## **LECONS A TIRER DE L'HISTOIRE DES NEGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATERALES SOUS LES AUSPICES DE L'OMC**

***Document de travail présenté par M. Shakeel Ahmed Yousuf Abdul Razack Mohamed (Maurice)***

1. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les forces qui façonnaient les relations entre les Etats étaient relativement faciles à analyser : de la puissance militaire pour exercer une influence et des alliances non moins militaires pour assurer sa sécurité. Au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, un autre système est apparu, dans lequel les relations internationales seront régies par des règles économiques, le dialogue, les négociations et les décisions collectives.

2. Faute d'un système commercial fort, fondé sur des règles, les pays développés comme ceux en développement usèrent et abusèrent, dans l'entre-deux guerres, de mesures protectionnistes, allant jusqu'à la discrimination. On sait désormais que ce protectionnisme débridé, notamment de la part des Etats-Unis et des autres grandes puissances économiques, accéléra la Grande dépression. La communauté internationale semble, au moins, avoir retenu cette leçon de l'histoire, le coût du protectionnisme s'étant avéré prohibitif. On jugea nécessaire de créer un système commercial multilatéral pour conjurer une nouvelle convulsion du marché. Aussi peut-on dire aujourd'hui que le principal transfert de pouvoir dans l'immédiat après-guerre fut de nature économique, avec l'institution d'un système réglementant le commerce : l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, dit "GATT". Parallèlement à la mise en place, en 1945, des nouvelles organisations de l'ONU chargées d'instaurer la paix, on négociait aussi, à Bretton Woods, la création d'institutions économiques visant à instaurer un système mondial encadrant le commerce, les paiements et la finance. C'est ainsi que le FMI et la Banque mondiale virent le jour. L'autre objectif, celui d'une Organisation internationale du commerce, ne fut pas réalisé en 1947 comme prévu, et c'est là une importante leçon à méditer pour les parlementaires. Les membres du Congrès refusèrent de ratifier le traité y afférent, montrant à quel point leur soutien peut faire défaut au président des Etats-Unis. Pourtant l'idée même d'une telle organisation avait germé dans l'esprit de ce dernier et de hauts responsables américains avaient non seulement rédigé le traité, mais aussi mobilisé d'autres pays en sa faveur. Mais au moment de l'approbation par le Congrès, processus interne, le Président des Etats-Unis fut réduit à l'impuissance. Des parlementaires critiquèrent le projet, estimant qu'il amoindrirait la souveraineté de leur pays lors des négociations internationales. Ce fut le coup de grâce. Les autres pays qui étaient disposés à signer jugèrent qu'il serait absurde d'aller de l'avant sans le plus grand partenaire économique. Ils se contentèrent d'un accord provisoire : l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui entra en vigueur en 1947.

3. Pourtant, les grandes puissances économiques occidentales ne demandaient pas mieux que d'appliquer les règles du GATT. Les gouvernements américains successifs et ceux d'Europe occidentale, sous la houlette du Royaume-Uni, n'ont cessé de négocier des réductions collectives des barrières commerciales dans le cadre du GATT. Les cycles de négociations s'enchaînèrent, étendant le champ de la libéralisation aux barrières non commerciales. A la fin de chaque cycle de négociations, les regards de l'ensemble des membres du GATT se tournaient vers la présidence des

Etats-Unis, espérant une ratification. Pour éviter la situation embarrassante de 1947, les membres du GATT prirent l'habitude de s'assurer que le Président des Etats-Unis était bien investi du pouvoir dit de "fast-track" qui lève l'obligation, pour lui, de soumettre au Congrès un accord déjà conclu au plan international.

4. On peut soutenir l'argument que la contribution du GATT à la prospérité et à la stabilité de l'ordre mondial, au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, a été supérieure à celle des Nations Unies. Pourquoi, sinon, les gouvernements auraient-ils été plus disposés à céder une part de leur autorité à un système international réglemant l'activité économique qu'à un système international réglemant l'activité politique ? Lorsque l'autorité économique est partagée, les gouvernements peuvent plus facilement faire état des avantages découlant d'une telle coopération.

5. Une cinquantaine d'années de négociations tous azimuts a abouti à la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995. Enfin, le monde rendait justice à l'idée d'une organisation internationale du commerce. Unique parmi les organisations internationales, elle administre plusieurs accords internationaux dont l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). L'OMC se fonde sur des principes tels que la promotion d'un commerce libre et équitable, sans discrimination, dans un environnement prévisible et concurrentiel, plus profitable pour les pays en développement car il leur donne du temps et de la flexibilité ainsi qu'un traitement spécial et différentiel leur permettant de s'adapter.

6. La politique commerciale a connu une véritable mutation au cours des cinquante dernières années. Elle ne se limite plus au sempiternel accès au marché à la frontière, mais porte aussi sur des questions aussi larges et diverses que les réglementations et la souveraineté nationales. On débat avec passion de l'emprise que l'OMC doit ou ne doit pas avoir sur l'ensemble des questions touchant au commerce, voire sur des questions non commerciales. L'Uruguay Round a permis d'inscrire deux nouveaux thèmes à l'ordre du jour commercial : les services et les droits de propriété intellectuelle. Alors que nombre de pays en développement étaient encore en train de discuter de ces nouveaux sujets, la Conférence ministérielle de Singapour, puis la Déclaration de Doha, élargirent le champ des négociations, y incluant l'environnement, la santé publique, l'investissement, la transparence dans la passation des marchés publics, la concurrence et la facilitation du commerce. Une tentative visant à inscrire aussi au nombre des thèmes les normes du travail, lors de la Conférence ministérielle de Singapour, fut contrecarrée dès le départ. Ces nouveaux sujets avaient été imposés à l'OMC par les pays développés, mais, devant l'opposition générale des pays en développement à Cancun, les trois "questions de Singapour", à savoir la politique de la concurrence, l'investissement et la transparence dans la passation des marchés publics, furent rayées de l'Agenda de Doha pour le développement. Cela montre à quel point les limites de l'agenda de l'OMC restent fluides et dynamiques : elles sont sous l'emprise du rapport de forces entre les pays développés et en développement.

7. Elle est révolue, désormais, l'époque où quelques puissances économiques pouvaient dicter les règles du système commercial multilatéral. Les pays en développement ont pris confiance en eux-mêmes et veulent assurer que les règles soient justes et équitables. L'histoire enseigne que les règles négociées sur la base de la puissance économique ne confèrent pas confiance et crédibilité au système. L'apparition de groupes d'alliances tels que le G20 et le G90, est une réaction à la domination exercée pendant des décennies, par le monde développé, sur le système commercial multilatéral.

8. Il est certain que le processus de décision au sein de l'OMC doit être revu. La procédure de vote est prévue par l'OMC, mais une tradition établie depuis longtemps veut que les décisions y soient prises par consensus. Cette méthode garantit aux membres les plus petits et les plus faibles qu'ils ne seront pas ignorés, mais on a vu depuis peu qu'elle permet aussi à quelques rares membres de prendre en otage l'ensemble d'une négociation. La possibilité récurrente de refuser le consensus alors que la majorité silencieuse voudrait avancer, revient de fait à paralyser l'OMC.

9. Le processus de consultation, étroitement lié à la prise de décision, détermine la nature et la substance des décisions. Bien que l'OMC prévoie la participation universelle de tous les membres à toutes les réunions, une pratique, bien établie elle aussi, veut que les décisions soient "mûries" grâce au processus dit de la "Chambre verte". Cette "Chambre verte" a persisté malgré les protestations nombreuses ; elle est devenue une maladie dont l'OMC n'arrive plus à guérir. Lorsque 150 membres débattent et s'empoignent sur de très nombreuses questions, il devient bien difficile de gérer le processus de consultation. Aussi en est-on venu à accepter ce concept de la "Chambre verte" qui voit se multiplier les mini-réunions ministérielles et autres groupes consultatifs informels. Quoi qu'il en soit, le principal défi pour l'OMC reste de faire en sorte que les processus de consultation et de décision soient réellement ouverts, transparents et sans exclusive.

10. Nul ne conteste désormais que la volonté d'uniformiser à tout prix s'est soldée par un échec à l'OMC. Les pays concernés, étant à des stades de développement différents, on ne saurait atteindre l'objectif du progrès économique dans ceux d'entre eux qui sont encore en développement en imposant une recette unique à tous. C'est pourquoi le traitement spécial et différentiel reste au cœur de la dimension développement de l'OMC. Cependant, le progrès accompli sur ce front reste modeste car les clauses de traitement spécial et différentiel ne comportent, au mieux, qu'une obligation de moyens. Des efforts considérables ont été fournis au cours des négociations de Doha pour donner aux dites clauses plus de clarté et les assortir d'une obligation de résultat, mais ils ont lamentablement échoué. Aussi le résultat final du cycle de Doha risque-t-il d'accuser un déficit de développement.

11. La composition même des pays en développement a connu des mutations considérables au cours des dernières années. On regroupe, désormais, sous ce vocable les économies émergentes, les pays en développement au revenu moyen et les PMA. Beaucoup des pays en développement au revenu moyen ont des économies faibles, petites et vulnérables et sont à la merci de chocs extérieurs. Au même titre que les PMA, ce groupe de pays mérite lui aussi un traitement spécial au sein de l'OMC, si on veut qu'il s'intègre à l'économie mondiale.

12. L'accès au marché, si généreux soit-il, n'a pas de sens pour les pays en développement s'ils n'ont pas la capacité de produire et de fournir. On sait maintenant que l'aide au commerce peut utilement compléter l'agenda du développement et donner aux pays en développement les moyens et les ressources leur permettant de surmonter les contraintes du côté de l'offre et à construire l'infrastructure nécessaire au commerce.

13. La libéralisation commerciale implique des coûts d'ajustement qui deviennent un fardeau insupportable pour beaucoup de pays en développement s'ils sont laissés seuls. Il faudra des fonds de donateurs pour atténuer les pertes à court terme et pour soutenir le processus de réforme et de restructuration industrielle.

14. Les négociations commerciales sont déterminées par des experts et des technocrates. Il faut donc savoir comment traiter avec ces derniers si on veut donner une impulsion politique aux négociations. Parlementaires et ONG peuvent jeter un pont entre l'OMC et leurs électeurs en transmettant des informations au niveau local, en expliquant toujours et encore à l'opinion publique le fonctionnement du système commercial.

15. A l'heure de la mondialisation, les relations économiques deviennent de plus en plus complexes. Certes, les relations internationales resteront encore pour un moment régies par les notions traditionnelles de puissance militaire et politique, mais la diplomatie économique (multilatérale, régionale et bilatérale) est appelée à jouer un rôle de plus en plus important. Une tendance qui va sans doute se poursuivre avec l'impasse à laquelle ont récemment abouti les négociations de Genève. En fait, on verra probablement plus d'arrangements régionaux et bilatéraux traduisant des relations politiques étroites ou visant, lorsqu'il le faut, à améliorer la sécurité, cette dernière étant elle-même le fruit d'une interdépendance économique encore plus forte, résultant des accords commerciaux.