



**DIRECTION GENERALE POUR LES POLITIQUES EXTERNES DE L'UNION
DIRECTION B
- DEPARTEMENT THEMATIQUE -**

NOTE

LA RÉFORME DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)

Contenu:

L'OMC est une organisation mixte: c'est à la fois une enceinte de négociation et une juridiction internationale. Les critiques dont elle fait l'objet portent sur ces deux fonctions.

En tant **qu'enceinte de négociation**, l'OMC n'a pas de pouvoirs propres, analogues à ceux du FMI ou de la Banque mondiale. Elle reste contrôlée étroitement par les Etats membres qui sont tous traités au moins formellement sur un pied d'égalité, les décisions se prenant par consensus.

Sa mission, aux termes des Accords de Marrakech de 1994, est d'organiser la mise en oeuvre des négociations commerciales multilatérales selon le principe de libéralisation des échanges arrêté dans l'accord initial du GATT de 1947. Or, force est de constater que le fonctionnement de l'OMC n'est pas assez transparent. Il lui est reproché d'autre part de ne pas coordonner son action avec celle des institutions spécialisées des Nations unies (OIT, OMS). Enfin, il lui est reproché de ne pas associer les parlements et les ONG aux négociations multilatérales.

En revanche, **l'Organe de règlement des différends (ORD)** de l'OMC a des compétences sans équivalent. Ce sont essentiellement les décisions de cet organe qui fondent les critiques les plus radicales adressées à l'OMC. Pourtant, ce mécanisme est utile: son caractère juridictionnel accroît l'égalité entre les Etats et renforce l'assise du droit international, même si les pays en développement y ont encore insuffisamment accès. Sa réforme doit donc être envisagée avec prudence.

Toute opinion exprimée est celle de l'auteur et ne reflète pas nécessairement la position du Parlement européen.

**EXCLUSIVEMENT À USAGE INTERNE
DU PARLEMENT EUROPÉEN**

DGExPo/B/PolDep/Note/2007_091

23 avril 2007

[PE N°]

FR

Cette note a été demandée par la commission du commerce international du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes: Français
[traductions]

Auteur: Dominique DELAUNAY

Manuscrit achevé en avril 2007.

Pour obtenir des copies, veuillez vous adresser par:
E-mail: dominique.delaunay@europarl.europa.eu

Bruxelles, Parlement européen, avril 2007.

Introduction

Après l'échec de la Conférence de Seattle en 1999, l'idée d'une réforme de l'OMC s'est fait jour. L'organisation des travaux de la conférence ministérielle et les méthodes de négociations avaient été jugées en partie responsables de l'échec de Seattle. A l'issue de cet échec, le Directeur-Général de l'OMC de l'époque, M. Supachai Panitchpakdi avait chargé un conseil consultatif présidé par M. Peter Sutherland, de lui faire des propositions en vue d'une réforme de l'OMC. Un rapport fut remis en 2004 au Directeur-Général de l'OMC mais ses recommandations sont restées sans suites.

Force est de constater en effet que la plupart des Etats ne souhaitent pas modifier les règles de fonctionnement de l'organisation. Les pays en développement, en particulier, sont pour le moment hostiles aux mesures proposées par l'Union européenne et les Etats-Unis afin d'améliorer la transparence externe et interne de l'OMC.

Cependant, l'idée qu'une OMC réformée pourrait être une institution indispensable. fait son chemin Tout le monde s'accorde à reconnaître que supprimer l'OMC ou revenir à l'ancien GATT ne résoudrait aucun des problèmes soulevés par la mondialisation sauf à considérer que le libre jeu du marché et les accords bilatéraux sont des instruments suffisants.

L'OMC est une organisation mixte. Elle est à la fois une **enceinte de négociation** et une **juridiction internationale**. Les critiques dont elle fait l'objet portent sur ces deux fonctions:

1 - Les critiques sur le fonctionnement de l'OMC

Aux termes de l'accord de Marrakech de 1994, sa mission est d'organiser la mise en oeuvre des négociations commerciales selon le principe de la libéralisation des échanges arrêté dans l'accord initial du GATT en 1947. En tant **qu'enceinte de négociation**, l'OMC n'a pas de pouvoirs propres, analogues à ceux du FMI ou de la Banque mondiale. Elle reste contrôlée étroitement par les Etats membres qui sont tous sur un pied d'égalité, les décisions se prenant par consensus. **Force est de constater que le fonctionnement de l'institution n'est pas assez transparent.**

1.1. Une égalité formelle entre les Etats

On peut se demander si le cadre offert par l'OMC et si le processus de négociation lui-même assurent une parfaite transparence et une égalité complète entre les Etats ou si certains Etats ne sont pas "plus égaux que d'autres". Les institutions de l'OMC se caractérisent au moins formellement par le respect rigoureux de l'égalité entre les Etats membres. Pour les négociations commerciales multilatérales, ce principe garantit à chaque Etat, quelle que soit son importance (population, Produit intérieur brut), ou son degré de participation au commerce international, la maîtrise des sujets qui l'intéressent. A l'OMC, les 136 Etats membres sont donc en principe placés sur un pied d'égalité, alors qu'une dizaine d'entre eux représentent 80% des échanges internationaux. Dans la réalité, faute de pouvoir prendre des décisions à 136, c'est un mode de fonctionnement en termes de "zones d'influence" qui a prévalu. C'est précisément là que réside le débat sur la légitimité des décisions de l'OMC.

1.2. L'omniprésence des Etats

La structure de l'OMC comporte la Conférence ministérielle, le Conseil général et le Secrétariat. Or, une première originalité de l'OMC par rapport à de nombreuses institutions spécialisées de

l'ONU tient au fait que tous les membres siègent en permanence à la fois à la Conférence ministérielle, au Conseil général et aux diverses instances de l'organisation.

1.3. Le principe du consensus

Une deuxième originalité de l'OMC réside dans la reprise de la pratique du consensus qui prévalait dans l'ancien GATT. Si l'accord instituant l'OMC prévoit que des décisions peuvent être prises tantôt à la majorité simple, tantôt à la majorité qualifiée, son article IX maintient explicitement l'usage du consensus et stipule que les votes éventuels reposent sur le principe "un Etat - une voix". En réalité, aucun vote n'a jamais lieu à la majorité, et le fonctionnement décisionnel se trouve de facto être celui du droit de veto généralisé auquel aucun Etat n'est prêt à renoncer.

1.4. Un Secrétariat trop dépendant des Etats membres

Le Secrétariat exerce les fonctions administratives traditionnelles d'un secrétariat d'organisation internationale. Le Secrétariat de l'OMC ne dispose toutefois d'aucune capacité d'initiative reconnue. Le Directeur Général ne joue qu'un rôle diplomatique. C'est un intermédiaire. Ses effectifs du de l'OMC sont modestes (500 agents) soit très inférieurs à ceux du FMI, de la Banque mondiale ou encore de l'OCDE. Son budget est modeste (200 millions de US dollars) au regard de sa mission.

Il convient donc de s'interroger sur l'opportunité de renforcer le rôle du secrétariat afin qu'il dispose d'un pouvoir de direction plus important dans la conduite des négociations et dans la promotion des capacités techniques des pays en développement.

1.5. Un champ de compétences étendu

L'OMC est une organisation internationale à part entière là où le GATT n'était qu'un simple secrétariat, dépourvu de la personnalité juridique. L'accord instituant l'OMC a élargi sensiblement le champ de compétence de l'OMC par rapport à celui du GATT. Au-delà du commerce des marchandises, les accords de Marrakech ont étendu le champ d'application de l'OMC, à l'agriculture, au textile, aux services et même dans certaines limites à l'investissement et à la propriété intellectuelle.

1.6. Mais des limites imposées

L'OMC ne dispose pas de pouvoir créer des normes contrairement à d'autres organisations internationales. Cette absence de "droit dérivé" place cette institution sous le contrôle étroit des Etats.

En outre, le système des dérogations n'a pas été aboli. Il reste un élément essentiel permettant de mettre en oeuvre **le principe du traitement différencié des pays en développement.**

A l'exception des accords sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), aucun mécanisme ne garantit l'applicabilité directe des règles de l'OMC, ni l'obligation pour les Etats, de mettre leurs législations en conformité avec ces règles.

Au total, en dépit d'un renforcement de son champ d'activités, le droit de l'OMC reste souple et son élaboration demeure de la compétence exclusive des Etats. Cependant, en raison du caractère non démocratique du processus de négociation, la prise de décision est en fait contrôlée par quelques Etats.

1.7. L'absence de coordination avec les institutions spécialisées de l'ONU

Une autre critique souvent formulée concernant l'OMC est de déplorer l'absence ou l'insuffisance de relations ou de coordination avec les institutions spécialisées de l'ONU telles que l'Organisation internationale du travail (OIT), ou encore l'Organisation mondiale de la santé

(OMS) qui élaborent des normes internationales que l'OMC ne devrait pas ignorer ni au stade des négociations commerciales, ni à celui du règlement des différends.

Cette cohérence devrait être renforcée à deux niveaux:

- les institutions spécialisées doivent surmonter les obstacles politiques qui s'opposent à leur coopération mutuelle;
- il appartient à chaque Etat de veiller à ce que ses prises de positions dans les différentes organisations ne soient pas contradictoires.

2 - Propositions visant à améliorer le fonctionnement de l'OMC

Compte tenu des observations précédentes, le champ d'une réforme de l'OMC concernant le processus de négociation apparaît dans l'immédiat relativement limité. Il s'agit pour l'essentiel d'améliorer la transparence de l'organisation qu'il s'agisse de **la transparence interne** - chaque Etat doit être en mesure de connaître à tout moment l'état et les enjeux des négociations - que de **la transparence externe**, c'est-à-dire celle qui concerne les représentants de la société civile: Parlementaires et Organisations non-gouvernementales.

2.1. Améliorer la transparence interne:

- en **formalisant les réunions restreintes**;
- par une **meilleure préparation des conférences ministérielles**;
- en créant un organe restreint permanent** de vingt à quarante membres, désignés sur des bases géographiques ou d'intérêts, chargé de conduire les négociations dans des conditions de transparence qui permettent à l'ensemble des membres de contrôler le processus. Les sièges seraient répartis entre les divers secteurs géographiques et les Etats appartenant à chacun de ces secteurs désigneraient ceux d'entre eux habilités à les représenter. Un tel système suppose évidemment que les membres soient prêts à accepter de déléguer une partie de la défense de leurs intérêts à des pays tiers qui deviendraient leur porte-parole.
- en accroissant les moyens de l'assistance technique aux pays en développement**: l'un des obstacles majeurs à la participation de certains Etats aux négociations tient à leur insuffisante maîtrise technique des dossiers.

2.2. Améliorer la transparence externe de l'OMC

-en **associant les parlements** aux négociations multilatérales. Cependant, cette proposition est considérée avec méfiance par les pays en développement.

Deux options sont envisagées:

- la première consisterait à créer une Assemblée parlementaire de l'OMC regroupant des représentants de tous les pays membres de l'OMC;
- la seconde, moins ambitieuse, consisterait à favoriser les réunions de parlementaires avant ou pendant les conférences ministérielles.

-en associant les **organisations non-gouvernementales (ONG)**. Les pays développés ont proposé un statut d'observateur pour les ONG mais les pays en développement n'y sont pas favorables.

3 - Les critiques concernant le règlement des différends

L'Organe de règlement des différends (ORD) a des compétences sans équivalent. Ce sont essentiellement les décisions de cet organe qui fondent les critiques les plus radicales adressées à l'OMC. Les pays en développement mais aussi les pays développés (quand ils sont condamnés) ont tendance à remettre en cause le mécanisme de règlement des différends. Pourtant, ce mécanisme est utile. Son caractère quasi-juridictionnel accroît l'égalité entre les Etats et renforce l'assise du droit international, même si les pays en développement y ont encore insuffisamment accès. Sa réforme doit donc être envisagée avec prudence.

3.1. L'ORD constitue un progrès juridictionnel décisif

La principale force de l'OMC réside dans la capacité qui lui a été donnée de trancher les litiges dont les Etats membres la saisissent. Cette innovation a permis de renforcer le caractère obligatoire du droit commercial international et de mieux garantir l'égalité entre les Etats membres de l'OMC. Cependant, du fait justement de son efficacité, l'insertion de ce mécanisme dans l'ordre juridique international est un facteur de déséquilibre préoccupant.

3.1.1. C'est un mécanisme contraignant

La création d'un nouveau mécanisme de règlement des différends constitue une rupture radicale par rapport à l'ancien GATT. Désormais, la procédure est décrite de façon précise par le Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends annexé aux Accords de Marrakech qui comporte 27 articles.

Le mécanisme couvre également un champ beaucoup plus large du fait de l'engagement unique et de l'extension des compétences de l'OMC.

Enfin et surtout, la création de l'OMC a considérablement renforcé le mécanisme de règlement des différends commerciaux en confiant à l'OMC l'administration d'une procédure beaucoup plus efficace et contraignante que celle qui était gérée par l'ancien GATT.

Cette nouvelle procédure comporte trois étapes:

-une phase de consultations pendant laquelle les parties doivent tenter de régler leur différend à l'amiable;

-une phase au cours de laquelle le litige est examiné par un Groupe spécial composé de trois ou cinq experts indépendants qui ont la charge d'évaluer les faits et leur conformité aux règles de l'OMC;

-une phase facultative d'appel devant l'Organe d'appel composé de sept membres permanents. Celui-ci a pour rôle, à la demande d'une des parties, de contrôler la mesure dans laquelle le Groupe spécial a correctement apprécié la question de la conformité des faits au droit. Toutefois, l'Organe d'appel rend des conclusions définitives, qu'elles invalident ou non celles du groupe spécial.

Les conclusions des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel sont soumises à l'Organe de Règlement des Différends (ORD), en fait le Conseil général de l'OMC. Elles sont considérées comme adoptées par ce dernier sauf si elles sont formellement rejetées à l'unanimité.

Il s'agit d'une rupture décisive par rapport au GATT puisqu'un consensus était autrefois nécessaire pour que les conclusions d'un panel acquièrent une force contraignante. Cet usage avait pour conséquence la non-adoption systématique des conclusions des panels du fait de la seule opposition de l'Etat mis en cause.

La procédure comporte également un mécanisme de mise en oeuvre des recommandations de l'ORD: il prévoit, à défaut d'une mise en oeuvre dans un "délai raisonnable", la possibilité de demander à l'ORD, par la partie lésée, d'autorisation d'appliquer des mesures de rétorsion.

Enfin, la nouvelle procédure est encadrée par des délais stricts et relativement courts. La **durée totale minimale de la procédure**, qui coure de la demande de consultation à l'arbitrage final sur la demande de rétorsion, est de 420 jours, et sa **durée maximale** de 670 jours. Chacune des phases de la procédure doit aussi respecter des délais stricts.

Ces éléments confèrent à l'ORD de l'OMC les caractéristiques d'une quasi-juridiction. Il est évidemment plus difficile à un Etat de se soustraire à ses obligations. Il a sans doute aussi pour effet d'encourager ceux qui se sentent lésés à porter plainte, plutôt que de rechercher devant l'ORD les solutions arbitrales.

L'exemple du dossier de la banane illustre les implications d'une telle rigueur. Depuis sa création, le régime d'importation de la banane dans la Communauté a été attaqué à de multiples reprises par des pays d'Amérique centrale et par les Etats-Unis. Mais, avant la création de l'OMC, l'Union européenne pouvait ignorer les conclusions des différents panels du GATT. Depuis ce régime a été condamné deux fois par l'ORD et l'Union européenne a modifié sa réglementation à deux reprises pour tenter de la mettre en conformité avec les normes de l'OMC dans un sens qui ne soit pas trop défavorable aux intérêts des producteurs communautaires.

Toutefois, et afin d'éviter que le mécanisme de règlement des différends n'enlève tout intérêt à la recherche d'une solution négociée de règlement des litiges et ne place les Etats dans des situations politiquement difficiles, certaines dispositions atténuent son caractère juridictionnel:

-Tout d'abord, la **conciliation** garde encore un rôle éminent. Elle doit non seulement précéder tout recours à la procédure du groupe spécial mais peut encore se poursuivre pendant les travaux du groupe spécial. Le bilan de l'OMC révèle que de nombreux litiges se sont finalement réglés à l'amiable;

-Ensuite, le **mécanisme demeure inter-étatique**. Seuls les Etats ont la possibilité d'engager une procédure. Cette exclusivité est critiquée par les partisans d'un ordre international plus contraignant mais elle a le mérite de favoriser les solutions diplomatiques;

-En troisième lieu, les **"jugements" de l'ORD n'ont pas un caractère obligatoire**. Il est intéressant à ce titre de noter que les groupes spéciaux ou l'Organe d'appel, ne prononcent pas un "Arrêt" contrairement à la Cour Internationale de Justice, mais présentent un "Rapport" contenant des "constatations" et des "recommandations". Autrement dit, ces décisions ne sont pas directement transposables dans les droits nationaux. En effet, l'Etat peut, soit mettre sa réglementation en conformité avec les recommandations de l'ORD, soit proposer des

compensations au pays victime de sa réglementation. Cette alternative permet donc à un Etat de respecter le droit international sans, éventuellement, modifier une réglementation nationale dont le maintien peut avoir des justifications internes.

3.1.2. C'est un obstacle à l'unilatéralisme

Le principal mérite du nouveau mécanisme de règlement des différends est de promouvoir une plus grande égalité entre les Etats. Auparavant, le caractère non contraignant des conclusions des panels favorisait ceux qui étaient suffisamment forts pour imposer des sanctions unilatérales ou pour se soustraire à toutes représailles.

4 - Ce qui doit être amélioré

4.1. La transparence de la procédure:

4.1.1. En associant les ONG par un système d'accréditation auprès de l'OMC des ONG autorisées à intervenir auprès de l'ORD. En revanche, il paraît plus délicat d'admettre que des ONG puissent prendre l'initiative de saisir l'ORD. Cette réforme aurait pour effet d'affaiblir le caractère inter-étatique de la procédure. La sensibilité des contentieux commerciaux justifie que les Etats conservent encore la maîtrise de la procédure et la possibilité de régler les différends par la conciliation.

4.1.2. En créant une consultation pour avis de l'ORD

On reproche à la procédure de règlement des différends d'encourager les contentieux au détriment des solutions diplomatiques. Un moyen de limiter cet inconvénient pourrait être d'offrir la possibilité aux Etats de demander une consultation pour avis à l'Organe d'appel avant une prise de décision. Cette procédure aurait l'avantage d'apporter un éclairage sur l'articulation entre les différentes normes sans déclencher un contentieux qui a toujours un coût politique et économique.

Cette proposition se heurte toutefois à une objection de principe: elle reviendrait pour certains à conférer à l'Organe d'appel un pouvoir d'interprétation des accords qui est aujourd'hui réservé à l'OMC, c'est-à-dire aux Etats.

4.2. Le déroulement de la procédure

4.2.1. Par la professionnalisation des groupes spéciaux

Il s'agit d'une proposition présentée par l'Union européenne dans le but d'accroître la pertinence et la légitimité des décisions des groupes spéciaux par rapport à l'Organe d'appel permanent. Ce serait un moyen de mieux garantir l'indépendance des "panels" et de diversifier leur composition.

4.2.2. Par le réexamen des mesures de compensations et de rétorsions

Les recommandations de l'ORD doivent être mises en oeuvre dans un délai raisonnable. Concrètement, passé ce délai, le plaignant peut demander à négocier des compensations et, si cette négociation ne le satisfait pas, demander à l'ORD l'autorisation de prendre des mesures de rétorsion. Dans cette hypothèse, c'est l'ORD qui fixe la nature et le montant de ces mesures. Ce mécanisme garantit en principe l'absence de prises de sanctions unilatérales de la part des Etats.

Cependant, les rétorsions peuvent porter sur un secteur autre que celui qui a déclenché le litige. Ces rétorsions sont alors mal comprises des entreprises ainsi victimes d'un différend qui leur est étranger. *L'exemple le plus célèbre en est la sanction prise à l'égard du fromage français "Roquefort", dans le cadre des mesures de rétorsion mises en place aux Etats-Unis à la suite du conflit du "boeuf aux hormones".*

Les Etats-Unis ont proposé à Seattle, puis unilatéralement ont intégré dans leur législation la procédure dite du "carrousel" qui leur permet d'appliquer des rétorsions tournantes, c'est-à-dire de frapper l'un après l'autre différents secteurs économiques du pays ayant perdu un "panel".

L'Union européenne et quatorze autres pays y sont vivement opposés car cette procédure a pour effet d'aggraver les conséquences des rétorsions.