



L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

Mémoire de géopolitique
du Chef d'Escadron Olivier MERIAU

dans le cadre du séminaire
“ La mondialisation : dimensions politique,
économique et sociale ”

Directeur de séminaire : Professeur Jean-Louis SCARINGELLA

Avril 2003

SOMMAIRE

Introduction

I/ Une organisation originale

1.1/ Du GATT à l'OMC

1.11/ GATT

1.12/ Le cycle de l'Uruguay :

1.2/ Naissance de l'OMC : entre continuité et révolution

1.21/ L'accord de Marrakech : un acte de naissance imparfait

1.211/ Le panel : un problème en suspend

1.212/ L'organisation retenue

1.22/ Le fonctionnement cyclique comme principal héritage

1.221/ Les cycles du GATT où l'héritage inachevé

1.222/ Le premier cycle où la poursuite de l'imperfection du système

II/ Au cœur de l'OMC : la négociation et l'imposition

2.1/ Les négociations

2.11/ Réussites

2.111/ La baisse des droits de douane

2.112/ FSC contre bananes

2.12/ Echecs

2.121/ ADPIC : l'achoppement sur le problème des médicaments

2.122/ AMI

2.13/ L'agriculture, un problème récurrent

2.2/ Une fonction quasi-judiciaire : l'ORD

2.21/ Fonctionnement de l'ORD

2.22/ L'ORD comme fondement de la légitimité de l'OMC

III/ L'OMC : un acteur classique des relations internationales

3.1/ Une organisation dominée par les rapports USA-UE

3.11/ La position américaine

3.12/ La position européenne

3.2/ L'OMC comme tremplin de revendications

3.21/ L'exemple du MERCOSUD

3.22/ Les pays émergents et les nouveaux membres

3.3/ Les limites du fonctionnement de l'OMC

3.31/ Echec à Seattle

3.32/ Les incertitudes confirmées à Doha

Conclusion

Annexe 1 : « fonctionnement de l'ORD »

Annexe 2 : « bilan des plaintes déposées devant l'ORD »

Bibliographie

« L'OMC a pour ambition de faire grimper le niveau de vie de l'ensemble de la planète. Elle tend fondamentalement à promouvoir un monde plus prospère dont les retombées profitent à tous. »

Mike Moore, directeur général de l'OMC
1^{ère} conférence de presse à Genève, septembre 1999

INTRODUCTION

En laissant faire la « main invisible » chère à Adam Smith, il est possible d'assurer le bien-être du plus grand nombre. La promotion du libre-échange est donc nécessaire. De manière un peu schématique, c'est ainsi que l'on peut résumer la philosophie qui prévaut à l'Organisation Mondiale de Commerce (OMC).

Le libre-échange parfait est donc une sorte d'idéal – voire une utopie – qui sert de cadre aux négociations conduites par l'organisation. Mais quel est le résultat de ces négociations ? Le plus souvent, il s'agit de créer un cadre réglementaire permettant au commerce de se développer.

Réglementer au sens de l'OMC, c'est certes définir des règles, mais surtout faire en sorte qu'elles puissent s'appliquer. Ces règles s'appuient sur des principes tels que la transparence, l'équité, ou la lisibilité. Un mécanisme de régulation quant à lui ne peut être efficace que s'il est juste et cohérent.

Ce faisant, l'OMC s'insère dans un jeu de compétition très classique entre les diverses puissances mondiales, que ce soient les états ou les organisations régionales. Le paradoxe théorique entre une volonté de libre-échange et une nécessité

d'encadrement se traduit pour l'OMC par une attraction indéniable (nombre important de candidats) doublée d'une recherche d'équilibre entre les intérêts et les puissances.

Le fonctionnement et les résultats de l'OMC sont conditionnés par ce paradoxe. On le retrouve aux origines mêmes de l'organisation issue du GATT, tout autant que dans son quotidien : négociation et règlement des différends. Mais c'est surtout la limite principale de l'OMC, l'implication dans le concert traditionnel des relations internationales, qui l'illustre.

CHAPITRE 1

Une organisation originale

L'OMC présente deux aspects originaux. D'une part, elle résulte d'une maturation lente. Ce n'est pas une organisation sui generis. D'autre part, elle vient en complément de l'ONU et de certains de ces organismes subordonnés tout en ayant une légitimité propre s'appuyant essentiellement sur une fonction quasi-judiciaire : l'Organe de Règlement des Différents (ORD).

1.1/ Du GATT à l'OMC

L'OMC n'est pas une organisation dépendant de l'ONU. Pourtant, l'idée d'une Organisation Internationale du Commerce (OIC) avait germé dans l'immédiat après-guerre suivant en cela la logique des institutions de Bretton-Woods. En octobre 1947 était signé un accord général sur le commerce et les tarifs (GATT). En mars 1948, la charte dite de La Havane proposait la création de cette OIC. Cependant, cette dernière ne fut jamais ratifiée par les Etats-Unis. Ne subsistait donc de la démarche commune qu'un accord imparfait et déconnecté de l'ONU.

1.11/ GATT

De 1947 à 1994, le GATT a principalement été un lieu de discussions réunies par thèmes sous forme de cycle. Un cycle débute par une réunion internationale qui définit au plus haut niveau des objectifs généraux (exemple : réduire les droits de douane appliqués à telle ou telle production), se poursuit par des négociations commerciales multilatérales et s'achève par un ou plusieurs accords entérinés généralement par une nouvelle réunion ministérielle. Sept cycles principaux ont été conduits durant l'existence du GATT. Leur objet, à l'exclusion du dernier cycle dit de l'Uruguay, a toujours été la réduction des droits de douane.

Parallèlement, le rôle du GATT a aussi consisté à promouvoir un certain nombre de règles toutes liées à l'objectif de défense du libre-échange. Cinq grands principes peuvent être retenus. Même s'ils comportent de notables exceptions, ils constituent néanmoins un héritage majeur du GATT :

- La clause de la nation la plus favorisée (chaque partenaire est traité de manière identique). De toute évidence, les accords régionaux tels que l'Union Européenne, le MERCOSUD ou l'ALENA contreviennent à ce principe.
- La consolidation des droits de douane (chaque membre identique le maximum de droits de douane qu'il applique par produits ou catégorie de produits).
- Le traitement national (sur un territoire donné, il n'y a pas de distinguo entre un produit importé et un produit national, sous réserve d'acquiescement des droits de douane).
- La transparence (aucune restriction à l'importation autre que les droits de douane). L'agriculture, sujet traditionnellement sensible, constitue une exception puisque des quotas de production sont acceptés.
- La réciprocité (tout pays profitant d'une faveur douanière doit à son tour en accorder une). Les pays en voie de développement sont souvent dans l'incapacité de respecter ce principe. Ils peuvent donc en être dispensés.

Le GATT a malgré tout donné satisfaction, mais ses limites sont apparues : il ne régissait que le commerce de certaines marchandises dûment énumérées et surtout il ne disposait pas du statut légal d'une organisation internationale.

En 1986 s'ouvrait le cycle ultime du GATT. Le contexte international était toujours celui de la guerre froide. La promotion du libre-échange s'insérait donc dans une politique plus vaste de confrontation entre les deux blocs. Le libéralisme économique avait cours aux Etats-Unis (Ronald Reagan) et en Grande-Bretagne (Margaret Thatcher). Ainsi, l'un des objectifs du cycle, à l'initiative des Etats-Unis, était ambitieux : déboucher sur la création d'une organisation internationale à vocation mondiale. D'une certaine façon, il s'agissait d'un retour aux sources, sans pour autant chercher à intégrer la future OMC aux instances de Bretton-Woods.

1.12/ Le cycle de l'Uruguay :

Le cycle de l'Uruguay est très ambitieux dès son origine. Outre le projet lointain d'une OMC à définir, il propose aux partenaires des négociations sectorielles nouvelles. Ce dernier cycle du GATT a donc été le plus long. Initié dès 1982, ce n'est qu'en 1986 à Punta del Este qu'il fut formellement lancé. Ce délai s'explique

principalement par la complexité d'une définition commune et consensuelle du programme du cycle. Puis, de 1986 à 1993, les différentes discussions furent difficiles, en particulier sur les sujets agricoles, préfigurant ainsi le problème majeur initial de l'OMC. Finalement, le projet d'acte final est adopté le 15 décembre 1993 et la conclusion officielle obtenue lors de la réunion du 15 avril 1994 à Marrakech.

1.2/ Naissance de l'OMC : entre continuité et révolution

Le passage du GATT à l'OMC visait à légitimer un cadre officiel de négociations et à créer une instance de règlement des différends plus rapide et plus efficace. Si ce double objectif a été atteint, les intérêts des différentes nations ou organisations régionales demeurent. Les différends commerciaux prennent alors une visibilité plus grande en raison de l'existence même de l'OMC, ils deviennent aussi plus vastes en raison de l'extension du champ des compétences de l'organisation. Ils soulignent alors d'emblée au minimum les imperfections de la nouvelle organisation voire ses limites.

1.21/ L'accord de Marrakech : un acte de naissance imparfait

L'accord de Marrakech est l'aboutissement du cycle de l'Uruguay. Il prévoit la mise en place des accords du cycle de l'Uruguay ainsi que des accords plurilatéraux. En outre, l'organisation se voit chargée d'établir régulièrement le bilan des politiques commerciales suivies par les états membres et de constituer le cadre des négociations à venir.

1.211/ Le panel : un problème en suspend

Le GATT disposait d'une instance d'arbitrage des différends. Mais la désignation des membres, appelés panélistes, posait un problème de légitimité. Leur désignation n'était pas très lisible, certains pouvant même être issus des états parties au conflit. La création de l'OMC était donc l'occasion de remédier à ce travers connu. En fait, la désignation des panélistes retenue est peu transparente. A plus de 90% il s'agit des délégués gouvernementaux et des fonctionnaires. Cela ne milite pas en faveur de l'indépendance de vue des arbitres et de la cohérence de la jurisprudence. Il y a sans

doute eu là une occasion manquée. Peut-être faudrait-il envisager la création d'une liste relativement restreinte d'arbitres reconnus pour leurs compétences juridiques sur laquelle seraient choisis les panéliste, plainte par plainte. Cette suggestion semble actuellement être à l'étude.

1.212/ L'organisation retenue

La structure de l'OMC est calquée sur celle du GATT. Elle comprend quatre organes principaux.

- La conférence ministérielle constitue l'organe étatique et plénier de l'OMC. Composée des représentants de tous les pays membres, elle doit se réunir au moins tous les deux ans, pour faire le bilan des négociations en cours et fixer le programme de travail. La prochaine rencontre doit avoir lieu en septembre 2003 à Cancun.
- Entre deux sessions de la conférence, la direction de l'OMC est gérée par le conseil général. Ce conseil général est assisté par trois conseils spécialisés. Il remplit les fonctions de l'Organe de Règlement des Différents et celles de l'Organe d'examen des politiques commerciales.
- Il existe trois conseils spécialisés : le conseil du commerce des marchandises, le conseil du commerce des services et le conseil de la propriété intellectuelle.
- L'OMC, dont le siège se trouve à Genève, dispose d'un secrétariat général.

1.22/ Le fonctionnement cyclique comme principal héritage

Le passage du GATT à l'OMC s'est globalement fait en douceur puisque la nouvelle organisation a repris les principes (protection non-discriminatoire et libéralisation progressive des échanges), l'idée d'un organe des différends et le mode de fonctionnement cyclique.

1.221/ Les cycles du GATT où l'héritage inachevé

Les différents cycles du GATT avaient tous pour objectif principal la réduction des droits de douane. A la naissance de l'OMC, on peut dire que cette réduction était

effective à deux restrictions près : le nombre de pays membres était assez réduit ; le nombre de marchandises concernées limité.

L'OMC naissante a naturellement tenté de reprendre les éléments apparus comme positifs pendant les cinquante années d'exercice du GATT. Le principal fut la méthode des négociations. Il s'agit de négocier un ordre du jour pour une conférence ministérielle puis de conduire dans un délai fixé une nouvelle négociation sur les sujets commerciaux retenus. C'est la technique dite des cycles ou des rounds. Le problème rencontré par l'OMC est que si ce mode de fonctionnement est adapté à des négociations sur un nombre réduit et précisément déterminé de produits, les ambitions de l'OMC ont vite conduit ce système à ses limites. L'extension des produits, des états, les nouveaux domaines (environnement, social,...) entraînent une complexité que cette méthode ne contribue pas à atténuer.

1.222/ Le premier cycle où la poursuite de l'imperfection du système

La conférence de Singapour en décembre 1996 marque l'ouverture du premier cycle. Il y avait un double objectif : évaluer la mise en place des accords de Marrakech et lancer le nouveau cycle concernant cinq thèmes principaux : les relations entre le commerce international et l'environnement ; le rôle de l'investissement direct étranger ; l'introduction d'une clause sociale dans les accords commerciaux ; les relations entre la politique de la concurrence et la politique commerciale ; la libéralisation du commerce des technologies de l'information.

Ce dernier domaine a fait l'objet du premier accord important de l'OMC. Le texte prévoit la libéralisation commerciale et l'ouverture des marchés intérieurs dans le domaine des services téléphoniques.

La réussite de cette négociation ne masque cependant pas totalement le fait que sur tous les autres sujets il n'y a eu d'accord que dans la poursuite des négociations. S'il n'y a pas eu blocage, tout est en place pour Seattle (voir supra).

CHAPITRE 2

Au cœur de l'OMC : la négociation et l'imposition

Passant du GATT à l'OMC, il fallait renforcer la possibilité d'offrir un espace de négociations. Cela passait par une capacité d'imposition des décisions prises en commun. Les premières négociations au sein de l'OMC présentent un bilan mitigé. Cependant l'Organe de Règlement des Différents semble donner pleine satisfaction laissant augurer un développement équilibré de l'OMC.

2.1/ Les négociations

A bien des égards, l'OMC rempli avec succès l'une de ses fonctions initiales : constituer un forum. Il faut cependant distinguer la conclusion d'un accord de son application. La plus grande réussite associée au GATT puis à l'OMC est sans conteste la réduction des droits de douane.

2.11/ Réussites

La mesure des réussites de l'OMC passe par le constat de l'effectivité de la baisse des droits de douane ainsi que par sa capacité à imposer la suppression des entraves à l'équité des relations commerciales.

2.111/ La baisse des droits de douane

La baisse des droits de douane est au cœur des objectifs de l'OMC. Elle faisait même l'objet quasi exclusif du GATT. Or il faut constater qu'il s'agit globalement d'un succès. Quelques nuances toutefois doivent être apportées.

D'une part, les droits de douane ont atteint le seuil des 5% uniquement dans les pays « historiques », c'est à dire dans la trentaine de pays développés membres du GATT. Il n'en va pas de même de la plupart des nouveaux membres. Cependant, tout pays accédant à l'OMC se voit fixer un objectif particulier associé à un échéancier.

D'autre part, les droits de douane ne s'appliquent pas uniformément à tous les produits. Ainsi, les produits à forte valeur ajoutée et les produits dont le contrôle revêt un caractère vital pour une économie peuvent être surprotégés.

Néanmoins, on peut considérer que les conditions de la libéralisation commerciale visée par l'OMC sont en voie d'être atteintes.

2.112/ FSC contre bananes

Le 17 septembre 1999, l'OMC condamnait les Etats-Unis pour le régime des Foreign Sales Corporations (FSC). En conséquence, le congrès américain adoptait un nouveau régime fiscal pour se mettre en conformité avec les exigences de l'ORD.

Les FSC étaient considérés par les européens comme des subventions à l'exportation déguisée. Il faut d'ailleurs remettre la plainte européenne dans son contexte. En effet, le conflit de la banane remontait à une plainte américaine déposée le 5 février 1996. L'Europe était mise en cause pour son système d'importation fixant des quotas pour les pays ACP (Afrique – Caraïbes - Pacifique), ce qui faisait de fait une concurrence déloyale aux bananes dites « dollar ». L'ORD a donné tort par deux fois à l'Union Européenne en 1997 et 1999.

S'il n'y a pas lieu d'établir un lien formel entre les deux affaires, tout ce passe comme si chacune des deux grandes entités répondait à la politique commerciale de l'autre. L'OMC n'a donc pu être efficace sur ces deux dossiers que dans la mesure où elle faisait fonction d'arbitrage entre ces deux principaux membres. Cette fonction prévalait donc sur la recherche officielle de la promotion du libre-échange.

2.12/ Echecs

L'inscription d'un sujet à l'ordre du jour d'une conférence n'implique pas que les négociations aboutissent. Ce sera le cas par exemple du projet d'AMI sur l'investissement. De plus, même en cas d'accord, l'usage et les interprétations peuvent remettre en cause l'entente initiale ce qu'illustre l'exemple de la défense de la propriété intellectuelle (ADPIC).

2.121/ ADPIC : l'achoppement sur le problème des médicaments

Concomitamment à la création de l'OMC, un accord a été signé sur la propriété intellectuelle, l'ADPIC. C'est en quelque sorte l'accord de transition puisque négocié dans le cadre du GATT, il entre en vigueur avec l'OMC. L'ADPIC consiste à protéger les droits d'auteur et la propriété industrielle. Cette protection est entendue au sens large puisqu'elle concerne les brevets, les marques déposées, le copyright, et s'étend à tous les produits jusque et y compris les variétés de plantes.

L'application de l'accord est prévue sur dix ans de 1996 pour les pays développés à 2006 pour les PMA. L'idée générale de l'accord est de fixer une norme internationale représentant un minimum de protection, ce qui en matière industrielle correspond à un brevet d'une durée de vingt ans couvrant les produits comme les procédés. Cet accord tente donc de formaliser des règles pour ce qui est pour l'essentiel de l'immatériel. Or, comme le souligne un rapport du Conseil d'analyse économique, « le niveau efficace de la protection intellectuelle est difficile à établir objectivement ».

Les réticences diverses concernant la mise en œuvre de l'accord s'appuieront sur cette subjectivité. Ainsi, les pays en développement ont accepté avec réticence ces accords qui limitent pour les économies émergentes l'accès à certaines technologies. Pour les pays développés, exportateurs de technologies, l'application de l'ADPIC appuyée par le mécanisme de règlement des différends garantit une protection renforcée. L'essentiel de l'ajustement est en réalité à la charge des pays les moins développés. Tout est en fait en place pour conduire sinon à un échec, du moins à un blocage.

L'élément déclencheur sera la volonté de certains PMA d'accéder, à des coûts raisonnables, à des médicaments destinés à faire face à des affections perturbant leur ordre social interne : le sida et les maladies tropicales. Une fois n'est pas coutume, les Etats-Unis et l'Europe se sont retrouvés pour déposer des plaintes auprès de l'ORD. L'Inde condamnée en 1997 pour non respect des brevets des produits pharmaceutiques sera la première victime de cette collusion. La médiatisation de ce sujet et son caractère sensible auprès des opinions ont conduit à une réinterprétation de l'ADPIC concernant la fabrication des médicaments génériques dans les pays du sud. En réalité, cela concerne les pays où une « urgence sanitaire » sera déclarée par

l'Organisation Mondiale de la Santé. Ce terme d' « urgence sanitaire » est suffisamment imprécis pour qu'un accord ait été obtenu, mais il est insuffisamment précis pour que son application ne soit pas régulièrement contestée.

Enfin, l'ADPIC pourrait encore vivre des heures difficiles lorsque le débat sur la commercialisation des Organismes Génétiquement Modifiés prendra de l'ampleur. Les mêmes positions pourraient être à l'œuvre : des pays développés défendant leurs centres de recherche et leurs entreprises contre des pays en crise sociale ayant de plus une forme de légitimité auprès de l'opinion mondiale. L'ADPIC se présente donc comme un accord très imparfait dont on peut penser que les limites continueront à apparaître.

2.122/ AMI

Début 2003, lors des rencontres internationales de la culture de l'Elysée, le président Jacques Chirac a déclaré : « la culture ne doit pas plier devant le commerce » (Le Monde du 4 février 2003). Il restait ainsi dans la logique qui s'était exprimée en 1997 lorsque le monde du spectacle français s'était mobilisé contre l'AMI, projet d'accord multilatéral libéralisant l'investissement dans le domaine de la culture. La France reste sur ce sujet dans une stratégie de contournement de l'OMC. Ceci s'articule en deux temps. D'une part en proposant que l'UNESCO prépare une convention érigeant la diversité culturelle en principe de droit international. D'autre part en s'assurant que la commission de Bruxelles garde la culture hors du champ des négociations futures à l'OMC.

2.13/ L'agriculture, un problème récurrent

Les négociations relatives aux problèmes agricoles représentent le tiers des plaintes déposées auprès de l'OMC (voir annexe 2). Ce pourcentage est de toute évidence disproportionné par rapport à la portion du PIB des états membres représentée par l'agriculture. En l'occurrence, l'OMC a une double fonction : compensation et de substitution.

- Les problèmes agricoles ont une sensibilité particulière auprès des opinions. L'Union Européenne y consacre près de la moitié de son budget, alors que les pays les moins avancés ont pour leur part une raison vitale évidente de s'intéresser à ce sujet.

Les actuelles difficultés des négociations du cycle de Doha soulignent sinon la faillite, du moins l'insuffisance des voies habituelles de négociations bilatérales ou multilatérales dans ce domaine. L'OMC, ou plus précisément le dépôt de plainte et/ou la négociation au sein de l'organisation viennent alors compenser l'absence de résultat offerte par les accords traditionnels.

- La fonction substitutive de l'OMC apparaît au sein même des organisations économiques régionales. Elle peut prendre deux aspects différents.

D'une part, la négociation commerciale agricole au sein de l'OMC intervient en guise d'exutoire dans les ententes où un état est très nettement dominateur : Etats-Unis pour l'ALENA ; Brésil pour le MERCOSUR. Ceci se fait plutôt à l'initiative de l'état dominant qui cherche par le biais de l'OMC à ne pas trop accentuer l'impression de disproportion de puissance. La substitution permet alors de préserver la cohésion de l'entente économique régionale.

D'autre part, le cas particulier de l'Union Européenne est plus insidieux mais invite à s'interroger sur l'utilité future de l'OMC. En effet, négocier dans le cadre de l'OMC est un bon moyen de bloquer les éventuelles remises en causes internes à l'Union. La préservation de la politique agricole commune est de plus en plus difficilement tenable dans un contexte d'élargissement. Le déplacement des négociations des instances européennes vers l'OMC comporte une dimension dilatoire évidente. Cette situation peut créer un précédent dommageable tant pour l'Union Européenne elle-même que pour la crédibilité future de l'OMC.

2.2/ Une fonction quasi-judiciaire : l'ORD

La création d'un organe de règlement des différends est assurément l'innovation principale résultant du passage du GATT à l'OMC. S'il existait une procédure d'arbitrage rudimentaire auparavant, l'ORD a acquis une légitimité à force de jurisprudence. Le volume constant des plaintes déposées (voir annexe 2 tableau 6) témoigne du crédit dorénavant accordé à cette instance. Il y a eu plus de plaintes en 8 ans (276) que pendant la cinquantaine d'années du GATT, alors même que les états mis en cause acceptaient les décisions de l'ORD. Un tel résultat n'a été possible que grâce à la mise en place d'une procédure équitable et à la nécessité pour l'OMC d'asseoir sa légitimité sur une juridiction coercitive crédible.

2.21/ Fonctionnement de l'ORD

Il existait une procédure de règlement des différends au sein du GATT. Dans un premier temps, les états en conflit entamaient une procédure de consultation visant une solution bilatérale. En cas d'échec, la procédure dite du panel était mise en œuvre. Des experts indépendants étaient chargés d'établir un rapport d'enquête proposant une solution au différent. Le rapport devait ensuite être adopté par consensus et débouchait sur une proposition adressée aux pays en conflit pour qu'ils suivent les recommandations.

Trois limites à l'efficacité d'un tel processus peuvent être recensées. Premièrement, aucun délai n'est précisé. Deuxièmement, la règle du consensus implique que la partie mise en cause disposait de fait d'un droit de veto. Enfin, le résultat de la procédure n'était qu'une simple recommandation sans pouvoir coercitif.

La création de l'OMC a donc été l'occasion de mettre en place une procédure qui soit à la fois l'héritière de celle du GATT tout en supprimant les limites énumérées ci-dessus (voir annexe 1). Ainsi, chaque étape de la procédure comprend un délai impératif. De plus, la règle du consensus est abandonnée au profit de l'unanimité. Le rapport des experts est automatiquement adopté par le conseil général de l'OMC sauf s'il est rejeté à l'unanimité. Enfin, si le pays incriminé se refuse à appliquer les recommandations de l'OMC, le plaignant est autorisé à prendre automatiquement des mesures compensatoires. Prenant acte de l'aspect plus rigide et contraignant de la nouvelle procédure et pour la mettre en conformité avec les usages juridiques internationaux, il a été adjoint une procédure d'appel s'insérant entre l'adoption du rapport et la mise en œuvre des recommandations.

Enfin, l'ORD fonctionne comme une juridiction à part entière.

2.22/ L'ORD comme fondement de la légitimité de l'OMC

La règle de l'unanimité est certainement la clef du succès de l'ORD. En effet, seul à priori le plaignant peut se prononcer contre le règlement proposé. Or, il est moins susceptible de s'y opposer dans ce système que celui qui était mis en cause dans le système précédent. La possibilité d'obtenir gain de cause explique la forte croissance des plaintes déposées à l'OMC (voir annexe 2 tableau 6). Il y a eu autant de

plaintes lors des quatre premières années d'exercice de l'ORD que pendant toute la durée du GATT.

De plus, l'ORD a fait la preuve de son efficacité. L'usage a montré que cette procédure permettait d'éviter les abus, en particulier les manœuvres dilatoires des principaux états. Elle a aussi rendue crédibles les plaintes déposées par les pays les moins puissants. L'annexe 2 montre bien en effet que les pays en voie de développement profitent de l'ORD pour faire valoir leurs droits commerciaux vis-à-vis des grandes puissances.

Mais l'ORD a surtout permis de légitimer l'OMC. Disposant d'un pouvoir coercitif reconnu et accepté par les grandes puissances commerciales elles-mêmes, le cadre de négociations constitué par l'OMC est plus crédible. Il semble que l'ORD ait atteint un rythme de croisière, puisque l'on compte maintenant en moyenne trente plaintes par an.

CHAPITRE 3

L'OMC : un acteur classique des relations internationales

L'OMC n'est pas une organisation affiliée à l'ONU. Ceci constitue peut-être une raison profonde du rôle particulier qu'elle joue dans les relations internationales. Le développement du commerce mondial renforce la portée des décisions de l'ORD. L'organisation est donc rapidement passée de l'héritage du GATT à la place d'acteur convoité des relations internationales. Ceci d'autant plus qu'elle est l'un des rares moyens de transcender l'habituel cadre de négociations : bilatéral ou multilatéral via l'ONU. Toutefois, sa légitimité ne semble pas être mise en cause pour autant. En effet, les pays membres ont tous à peu près été mis en cause autant de fois qu'ils ont déposé plainte (voir annexe 2 tableau 3). Cette situation d'équilibre résulte de deux phénomènes. Le premier est le fait des états membres car on constate que de manière quasi systématique, un état mis en cause une année dépose une plainte l'année qui suit. Le second est la traduction de la volonté d'équilibre de l'OMC.

3.1/ Une organisation dominée par les rapports USA-UE

Au premier rang des intervenants dans l'OMC, et conformément à leur part du commerce mondial, les rapports USA-UE dominent très largement les débats au sein de l'OMC. Il faut noter que le seul « grand historique » de l'organisation qui soit sous-représenté dans les plaintes et mises en cause est le Japon qui n'est concerné que dans moins de 10% des affaires (voir annexe 2 tableau 4).

3.11/ La position américaine

Les Etats-Unis entretiennent une relation très utilitaire avec l'OMC. Promoteur de l'idée et des prémices du GATT, ils ont aujourd'hui une attitude de plus en plus défiante à l'égard de l'organisation, à mesure que les états membres augmentent et que le champ de compétence s'élargit.

Les Etats-Unis demeurent profondément hostiles à l'idée de perdre leur souveraineté en matière commerciale. Ils avaient subordonné la création de l'ORD à la mise en place d'un comité de cinq « sages », dit comité Dole, du nom de l'ex-

sénateur républicain du Kansas, chargé d'examiner les jugements condamnant les Etats-Unis. Si par trois fois au cours de cinq années consécutives, les jugements rendus leurs paraissent injustes ou contraires aux intérêts des américains, ils n'excluent pas la possibilité de quitter l'OMC. Les Etats-Unis se sont également réservé le droit de garder la possibilité d'utiliser les articles 301 et super 301 de leur loi commerciale (trade act) qui leur permettent d'adopter des mesures unilatérales en cas de pratique commerciale étrangère jugée déloyale. Au reste, les Etats-Unis n'ont pas non plus hésité à adopter des lois contraires au multilatéralisme : les lois Helms-Burton et d'Amato qui menacent de sanctions les entreprises qui commercent avec Cuba, l'Iran et la Libye. Ces lois sont toujours en vigueur, même si l'application de la première a été considérablement assouplie au début 1998, notamment à l'égard de l'Union européenne.

A ces restrictions globales s'ajoutent des réticences sectorielles. Le principal axe d'effort américain depuis la création de l'OMC consiste à privilégier la défense du droit de propriété. Ils prennent acte du développement du commerce et constatent leur avance technologique. En vue de préserver leurs positions dominantes, en particulier dans les technologies à forte valeur ajoutée, ils font le choix de « protéger l'avenir ».

3.12/ La position européenne

Les Européens ont une particularité au sein de l'OMC. Ils sont les seuls membres d'une organisation régionale à n'avoir jamais porté de différent interne devant l'OMC. Ce n'est pas le cas pour les membres de l'ALENA, du MERCOSUD ou de l'ASEAN dont les plaintes croisées entre états sont nombreuses (voir annexe 2). Cela reflète sans doute l'efficacité des mécanismes communautaires. Mais cela constitue surtout un atout important dans le cadre des négociations commerciales. Le représentant européen, monsieur Pascal Lamy actuellement, s'exprime au nom d'une puissance commerciale unie.

Pourtant, cette unité sert parfois à contre-emploi. Il est significatif de constater que le sujet le plus sensible pour les européens en nombre de plaintes et de mises en cause est l'agriculture. Le quasi-blocage de l'OMC sur le sujet n'est en réalité que le reflet des contradictions au sein même de l'Europe.

3.2/ L'OMC comme tremplin de revendications

La position particulière de l'OMC permet à des états ayant une influence limitée dans les autres instances internationales de faire valoir leurs intérêts. C'est le cas des PMA qui ont une tribune permettant de dépasser le seul cadre de l'ONU. Cette fonction exutoire de l'OMC est très nettement apparue lors de la recherche d'un accès facilité aux médicaments destinés à lutter contre le sida.

3.21/ L'exemple du MERCOSUD

Le MERCOSUD en tant que tel n'est pas affilié à l'OMC au contraire de l'Union Européenne – qui au passage est toujours enregistrée sous le vocable de Communauté Européenne. Pourtant, les différents membres du MERCOSUD ont globalement une même approche et sont assez unis pour défendre les mêmes positions. Cela se traduit par une présence statistique importante dans la gestion des différends (voir annexe 2 tableau 3).

La politique suivie par le Brésil est à cet égard encore plus significative. Ce pays cherche depuis des années à intégrer pleinement le club des pays développés. C'est ainsi qu'il revendique une place de membre permanent au Conseil de sécurité ou encore un accès privilégié au G8. Cependant, toutes ses tentatives ont échoué à ce jour. Il y a un sentiment de frustration et une recherche de stratégie de contournement. Bloquée par ailleurs, cette stratégie s'exprime pleinement dans le cadre de l'OMC puisque le Brésil y est le troisième intervenant (voir annexe 2 tableau 4).

3.22/ Les pays candidats et les nouveaux membres

Le différent existant entre la Chine et Taiwan fait l'objet d'une obstruction permanente de la République Populaire à l'égard de son voisin. Elle s'oppose en particulier à son entrée officielle à l'ONU. S'il y a eu une publicité importante autour de l'entrée de la Chine dans l'OMC le 11 décembre 2001, l'accession simultanée de l'île a été plus discrète. Bien que la Chine ait représenté 60% de l'accroissement du commerce mondial en 2002 et que sa production d'acier dépasse déjà celle des Etats-Unis et du Japon réunis, l'OMC a rempli un rôle plus politique que réellement commercial. On notera en outre que ces deux pays se sont peu impliqués dans le

fonctionnement de l'organisation durant leur première année de présence. Ils n'ont en effet déposé qu'une plainte chacun sans avoir jamais été mis en cause par quelque autre pays ou organisation régionale que ce soit (voir annexe 2 tableau 1). De plus, la Chine n'est pas en conformité avec les exigences de l'OMC. Ainsi, l'objectif de 5.7% de taux de protection douanière lui a été fixé. Or, il était encore de plus de 15% au moment de l'accession. La suppression progressive des quotas et autres barrières non tarifaires soulèvera des problèmes tels (subventions dans une économie dirigée par exemple) que la réalité de l'intégration de la Chine dans les circuits commerciaux est encore lointaine. Cette situation est d'autant plus complexe que le protectionnisme le plus important en Chine est celui des provinces. Or, il n'en a pas été tenu compte dans les négociations d'adhésion.

Si la Chine n'est pas entrée dans l'OMC avec le statut d'une économie de marché, la demande d'adhésion en cours de la Russie comporte explicitement un tel statut. Il explique, en apparence, la longueur des négociations. Mais la Russie est tellement éloignée de l'objectif (droits de douane ; séquelles d'une économie dirigée ; protectionnisme ; relations commerciales particulières avec les pays de son ex-empire) qu'il apparaît évident qu'à l'instar de la Chine, la décision d'accorder son accès à l'organisation relèvera plus de la politique que de la promotion du libre-échange. Pour illustrer ce propos, il est intéressant de souligner que les Etats-Unis ont brandi officiellement la menace OMC pour tenter d'infléchir la position du gouvernement russe au Conseil de Sécurité lors de la crise Irakienne (Le Monde du 1^{er} mars 2003).

3.3/ Les limites du fonctionnement de l'OMC

Si les préoccupations internationales classiques perturbent le bon fonctionnement des négociations à vocation strictement commerciale, les limites de l'OMC apparaissent également dans l'exercice même de ses prérogatives. Ainsi, l'échec de Seattle sanctionne une « politisation » de l'organisation. La conférence en cours de Doha souligne quant à elle les limites de la volonté d'extension du champ d'intérêts de l'OMC (environnement ; principe de précaution ; normes sociales ; souci d'intégrer l'aspect qualitatif des produits ;...).

3.31/ Echec à Seattle

En novembre 1999 s'est ouverte la conférence ministérielle de Seattle. Elle s'achèvera sur un constat d'échec puisque aucun accord ne sera signé. Cette conférence a vu émerger le mouvement dit anti-mondialisation. Pourtant, l'échec de la conférence ne peut lui être imputé, même s'il s'est fait l'écho de certaines revendications. En particulier, il faut noter que cette conférence marquait une rupture dans la mesure où sur les 135 états représentés, plus d'une centaine provenaient du tiers-monde. Le passage du GATT à l'OMC a donc eu pour conséquence de faire passer l'organisation d'une sorte de club des riches à une vocation plus universelle. Or les préoccupations des nombreux nouveaux membres étaient très différentes : volonté d'inciter, au travers de l'exercice du commerce, à une prise en compte de leur problèmes spécifiques, en particulier sociaux. Parallèlement, dans la continuité des négociations précédentes, l'ordre du jour de la conférence prévoyait d'élargir les ententes dans de nouveaux domaines : extension du nombre de marchandises concernées ; application des règles du commerce aux services, la culture ; introduction de notion nouvelle en matière de protection sociale et environnementale.

Une telle situation présentait le risque d'une grande dispersion et ouvrait la possibilité d'un blocage. Il fut le fait des membres « historiques » de l'OMC.

D'une part, les Etats-Unis étaient en période électorale. Le président Clinton ne pouvait pas se représenter, son vice-président Al Gore était pressenti pour être le candidat démocrate. Il pouvait donc être utile politiquement de « gauchiser » (Le Monde du 7 décembre 1999) le discours. L'amérique insista donc sur la promotion de nouvelles normes sociales en contrepartie d'une attaque de la politique agricole commune.

D'autre part, les européens ne pouvaient pas céder sur l'agriculture. La seule défense de normes sociales ne constituait pas un socle suffisant pour sauver la conférence. En outre, l'Europe a elle aussi abordé cette négociation dans des conditions politiques particulières. La France, par exemple, était en situation de cohabitation. Ni le président ni le premier ministre ne pouvaient mécontenter les agriculteurs. De plus, dans la promotion de nouvelles valeurs, la France a tenté d'introduire le principe de précaution. Il s'agissait en fait d'une fuite en avant politique inacceptable par les américains.

Le résultat, comme l'a résumé Babette Stern dans Le Monde, a été que « la politique l'a emporté ». Cette situation de blocage ne pouvait pourtant durer. Il fallait donc relancer les négociations. Cela passera par la définition d'un ordre du jour réaliste en vue de la conférence de Doha. Monsieur Pascal Lamy, commissaire européen pour le commerce, livrait dès la fin de Seattle son analyse en guise de préparation de l'avenir : « comme ce ne sont pas les problèmes qui vont cesser, ce sont les institutions qui doivent bouger ».

3.32/ Les incertitudes confirmées à Doha

L'OMC devait se relancer après l'échec du cycle du millénaire. Indépendamment du nouveau cycle de négociations, c'est bien de la restauration de la crédibilité de l'organisation qu'il s'agissait. Cette exigence était partagée par l'ensemble des états membres, mais pour des raisons différentes. Les états les plus puissants avaient mesuré l'influence néfaste sur leur commerce d'un échec de l'OMC et la nécessité d'une instance de discussion alors que les plus petites nations prirent conscience du caractère protecteur de l'organisation.

L'occasion de la relance de l'OMC est la conférence de Doha du 9 au 14 novembre 2001, lancement du cycle appelé « Doha Development Agenda ». Mais, les problèmes demeurant, les divers compromis et concessions n'aboutirent qu'à des accords de principe ne faisant pas significativement évoluer les négociations sensibles. La seule préservation de l'organisation à prévalu.

Ainsi, un an après Doha, le dossier agricole oppose toujours les Etats-Unis et les pays du groupe de Cairns à l'Europe et au Japon. Si les premiers ont une approche plus strictement commerciale, les seconds insistent sur la « multifonctionnalité de l'agriculture » (Le Monde du 25 février 2003). Ils considèrent en effet qu'il s'agit d'un sujet transverse puisqu'il implique des conséquences sociales et environnementales et pose le problème de la sécurité sanitaire, de la garantie des approvisionnements et de l'aménagement du territoire. L'impact social des politiques agricoles sur les pays en voie de développement est connu. On néglige parfois leur importance dans les pays riches. Ainsi, le Japon maintient des droits de douane prohibitifs de 500% sur les importations de riz. La situation est encore pire pour d'autres sujets agricoles sensibles. La confrontation entre l'Europe et les Etats-Unis s'annonce ainsi très vive à propos des OGM. Doha n'a pas tranché ce débat. Les

américains restent sur une position permettant la production et la commercialisation sans restriction de ces produits. Les européens veulent promouvoir un étiquetage spécifique. Considérant qu'il s'agit d'une distorsion de concurrence, les Etats-Unis pourraient faire valoir la jurisprudence de l'accord dit SPS sur les produits phytosanitaires. Il renverse en effet la charge de la preuve : un état souhaitant se protéger doit apporter la preuve scientifique du risque encouru. L'application de ce principe discutable en terme de sécurité sanitaire est susceptible de servir de point de départ pour une plainte américaine devant l'ORD.

Doha n'a pas débloqué non plus les négociations sur le commerce des médicaments. La conférence a certes autorisé la fabrication des médicaments génériques. Mais, leur commercialisation à des prix avantageux dans les pays pauvres achoppe sur le droit de propriété des brevets et sur la définition des maladies concernées. Les Etats-Unis ont empêché le 20 décembre 2002 un accord sur l'accès aux médicaments destinés à combattre le sida, le paludisme et la tuberculose au motif que l'imprécision des maladies couvertes fragilisait la protection des brevets. La solution, comme le suggèrent certains pays, pourrait passer par un dépassement du seul cadre de l'OMC. Il est en particulier proposé de faire appel à l'arbitrage de l'OMS. Il y a une forme de paradoxe : l'OMC, organisation non affiliée à l'ONU, est de plus en plus tentée de faire face à ses imperfections en faisant appel aux Nations-Unies. On retrouve la même évolution latente dans le souci exprimé à Doha de prendre en compte la protection du droit du travail. Là aussi, la solution envisagée tient compte d'un renforcement nécessaire et obligé avec l'OIT.

CONCLUSION

« Au commencement était le GATT », ainsi pourrait-on résumer les premiers pas de l'OMC. En effet, l'organisation a repris l'essentiel des modes opératoires (fonctionnement cyclique des négociations essentiellement) et des principes de son prédécesseur. A l'occasion de cette création, trois évolutions notables sont pourtant à noter.

Premièrement, l'OMC a tenu compte des imperfections du système antérieur. Ainsi, la création de l'ORD visait à rendre plus crédible la procédure d'arbitrage. Il s'agissait par voie de conséquence d'asseoir la légitimité de l'organisation.

Deuxièmement, la création de l'OMC va s'accompagner de l'ouverture à de nombreux pays nouveaux. Cependant, ce passage d'un « club des riches » à une organisation universelle va modifier les préoccupations dominantes ; en quelque sorte cela sanctionne le passage d'une organisation strictement commerciale à une organisation préoccupée, certes au travers du commerce, par des sujets sensibles et transverses (social, environnement,...).

Enfin, l'OMC a ouvert le champ des produits concernés par les négociations. Le GATT ne traitait que le commerce d'un nombre limité de marchandises. L'OMC étend ce champ, mais surtout ouvre ses négociations à de nouveaux domaines : les services, la protection du droit de propriété par exemple.

La démarche consistant à créer une organisation tenant compte des enseignements du GATT paraît cohérente. Mais l'OMC, élargie et diversifiée quant à ses domaines de compétence, souffre en réalité d'un rapprochement croissant entre ses centres d'intérêts et ceux de la politique générale mondiale. C'est sans doute l'explication fondamentale de l'échec de Seattle et des incertitudes subsistant quant au succès final de la conférence de Doha. L'OMC se trouve donc confrontée à une

situation paradoxale. Son objectif est de promouvoir le libre-échange, mais elle se trouve de plus en plus insérée dans le jeu normal des puissances.

L'avenir de l'OMC, dans la mesure où l'organisation est aujourd'hui presque universelle – à l'exclusion notable de la Russie – consiste sans doute à s'affranchir de plus en plus du jeu des puissances. Elle doit dès lors espérer une légitimité propre encore incertaine aujourd'hui.

ANNEXE 1

Fonctionnement de l'organe de règlement des différents

Etapas		Délais en jours
Demande de consultations par écrit à l'ORD		
Consultations en vue d'une conciliation		60
Etablissement d'un panel		30
Remise du rapport		180-270
Adoption du rapport		60
Pas d'appel	Si appel ¹ :	60-90
	Rapport d'appel	30
Mise en œuvre des recommandations		30 + un délai fixé par l'ORD
Si non application :		
- demande de rétorsion		20
- rétorsion autorisée		30
- arbitrage final		60

1 : L'organe d'appel est permanent ; ses 7 membres sont nommés pour 4 ans.

Source : RAMSES 97

ANNEXE 2

Bilan des plaintes déposées devant l'ORD des origines au 1 janvier 2003.

La présente étude a été réalisée par l'auteur en fonction des sources de l'OMC. Il y a eu 276 plaintes sur la période. Chaque plainte s'adresse à un pays mais peut être déposée par une entente de plusieurs autres pays d'où le nombre total de 304 plaignants.

Tableau I : plaignant	Nombre de plaintes déposées
Etats-Unis	73
Communauté Européenne	59
Brésil ; Canada	22
Inde	15
Japon	11
Mexique	10
Chili ; Thaïlande	8
Argentine ; Corée	7
Australie ; Nouvelle Zélande	6
Colombie ; Guatemala ; Honduras ; Hongrie ; Philippines ; Suisse	4
Costa Rica	3
Equateur ; Indonésie ; Pakistan ; Panama ; Pérou ; Pologne ; Turquie	2
Chine ; Taïpei chinois ; Hong Kong ; Malaisie ; Norvège ; Singapour ; Sri Lanka ; Uruguay ; Venezuela	1
	Total : 304 plaignants

Tableau II : pays mis en cause	Nombre de mises en cause
Etats-Unis	75
Communauté Européenne	40
Argentine	15
Brésil ; Inde ; Japon	13
Corée	12
Canada	12
Chili	9
Australie	8
Mexique	7
Turquie	6
Indonésie ; Pérou ; Philippines	4
Belgique ; Irlande ; Slovaquie	3
Egypte ; Equateur ; Nicaragua ; Roumanie ; France ; Hongrie ; Guatemala ; Trinité et Tobago ; Grèce ; Pakistan	2
Uruguay ; Colombie ; Afrique du Sud ; République Tchèque ; Pays-Bas ; Thaïlande ; Suède ; Danemark ; Royaume-Uni ; Portugal ; Pologne ; Malaisie	1
	Total : 276 plaintes

Le tableau III, synthèse régionale des données précédentes, montre l'équilibre entre plaintes et mises en causes pour chacun des membres :

	Plaignants		Mises en cause		
	nombre	% des plaintes		nombre	% des mises en cause
ALENA	105	34.5	ALENA	94	34.1
UE	59	19.4	UE	55	19.9
MERCOSUD	30	9.9	MERCOSUD	29	10.5
Japon	11	3.6	Japon	13	4.7
reste	99	32.6	reste	85	30.8

Le tableau IV indique la somme des implications (plaintes déposées + mises en cause) et le pourcentage que cela représente par rapport au nombre total (276) des plaintes déposées à l'OMC :

Implications		
Etats	nombre	%
Etats-Unis	148	53.6
UE	114	41.3
Brésil	35	12.7
Canada	34	12.3
Inde	28	10.1
Japon	24	8.7
Argentine	22	8
Corée	19	6.9
Mexique	17	6.2
Chili	17	6.2
Australie	15	5.4

Le tableau V regroupe les 276 plaintes par domaines :

Plaintes par domaines		
Domaines	Nombre	% des plaintes déposées
Agroalimentaire	91	33
Métallurgie	29	10.5
Propriété intellectuelle	22	8
Automobile	20	7.2
Autres	114	41.3

Le tableau VI montre la constance du nombre de plaintes depuis la création de l'OMC alors même que le nombre de membres augmentait :

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
22	41	45	43	30	29	26	33

BIBLIOGRAPHIE

I/ ouvrages généraux

- RAMSES de 1996 à 2003.
- CYCLOPE 2000 « les marchés mondiaux » sous la direction de Philippe Chalmin ECONOMICA.
- « mondialisation et domination économique : la dynamique anglo-saxonne » coordonné par Marie-Claire Esposito et Martine Azuelos ECONOMICA 1997.
- Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne sur la place des pays en développement dans le système commercial multilatéral (23 novembre 2000).
- Rapport du Conseil Economique et Social sur les enjeux des négociations commerciales multilatérales du millénaire (24 novembre 1999).
- Lexique d'économie DALLOZ édition 1987.

II/ journaux et revues

- Revue « politique étrangère » (IFRI) numéros été 2002 et hiver 1999-2000.
- « Le Monde » (numéros précisés dans le corps du texte).
- « cahiers français » numéros 299 et 302

III/ sites internet

- Site officiel de l'OMC : www.wto.org. L'auteur du présent mémoire attire l'attention du lecteur sur la qualité et l'exhaustivité du site. Néanmoins, il invite à une grande prudence, il semble en effet que certaines pages du site ne soient pas régulièrement mises à jour.
- Le site de la documentation française propose un dossier en ligne très complet.