

La réforme des activités menées à l'OMC¹

Robert Wolfe (Université Queen's)

robert.wolfe@queensu.ca

Une réforme des activités menées à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est nécessaire à trois égards : les moyens dont se servent les membres de l'Organisation pour se tenir informés, les obligations actuelles en matière de notification, et les possibilités de dialogue informel. Ces éléments ne sont pas en opposition. Il est possible, voire désirable, d'arriver simultanément à accroître la transparence des organes de l'OMC, à améliorer leur efficacité et à favoriser la participation de tous les membres aux travaux de leur organisation. Pour une réforme réussie, le Conseil général doit faire preuve de leadership. Les interventions ministérielles ne sont pas nécessaires.

Les notifications sont l'un des nœuds de la réforme des usages à l'OMC

En matière de notifications, chacun sait que le degré de respect des exigences prévues dans les divers accords de l'OMC varie beaucoup, mais personne ne s'entend sur ce qui en est la cause. Si les faibles taux de notification sont une marque de mauvaise foi, il pourrait être indiqué de pénaliser les récalcitrants. Si le problème est l'insuffisance des ressources, la solution serait plutôt la prestation d'une assistance technique. Si la véritable difficulté repose dans la vétusté et la complexité des exigences de notification, c'est d'un examen approfondi dont l'OMC a besoin. Il serait utile de définir en toute objectivité les situations dans lesquelles des membres ne possèdent pas toutes les informations nécessaires pour veiller au respect de leurs obligations juridiques.

En premier lieu, le Conseil général devrait commander la tenue d'un examen horizontal des notifications pour cerner les lacunes. À la partie 6 des rapports de surveillance du directeur général, les chiffres sur le respect des obligations de notifications pourraient être ventilés par catégories de membres, par types de notifications (notifications uniques, notifications spéciales, notifications habituelles, questionnaire de la Division de l'examen des politiques commerciales) et par accord.

Ensuite, le Conseil devrait demander à tous les organes de l'OMC de déterminer les informations dont ils ont besoin et de vérifier s'ils les obtiennent. Chacun devrait se poser les questions suivantes : Les obligations sont-elles réalistes? Est-ce que quiconque lit ou utilise les notifications? Les exigences cadrent-elles avec les objectifs des membres? Que pourraient faire les membres pour simplifier la communication des informations? La méthode de notification en cours est-elle la méthode optimale? Certains membres ont-ils besoin d'aide plus que d'autres pour rédiger leurs notifications?

¹Le présent document fait fond sur trois articles publiés par le même auteur : « Is World Trade Organization Information Good Enough? », « Informal Learning and WTO Renewal: Using Thematic Sessions to Create More Opportunities for Dialogue », et « Reforming WTO Conflict Management: Why and How to Improve the Use of "Specific Trade Concerns" ». Ces articles et d'autres publications récentes sur la réforme à l'OMC peuvent être consultés en ligne à l'adresse suivante : <http://rdwolfe.ca>.

Les organes délibérants de l'OMC peuvent être utilisés à meilleur escient

Les comités et les conseils qui composent l'OMC sont avant tout des organes délibérants qui se penchent sur des problèmes émergents et sur des préoccupations commerciales qui ne peuvent être soumises au processus de règlement des différends. Du moins, ce devrait être le cas. Pour le moment, des améliorations aux procédures s'imposent.

Les organes de l'OMC les plus habiles à répondre aux préoccupations commerciales sont le Comité des obstacles techniques en commerce et le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires. Trois faits sont à souligner. Le premier est que seule une infime partie des notifications de ces deux comités, qui se comptent par milliers, donne lieu à des désaccords ou se solde par un différend. Le second est que la possibilité de discuter des « préoccupations commerciales spécifiques » a une utilité évidente. Les membres qui soulèvent ces préoccupations cherchent à obtenir des éclaircissements, y compris sur des mesures qui ont déjà été adoptées, et la discussion peut conduire à la modification d'une mesure qui s'est révélée néfaste pour des partenaires commerciaux, ou même à son retrait. Le dernier des trois faits est que le règlement formel des différends n'est pas l'unique mode de gestion des conflits à l'OMC. Dans le cas de l'Union européenne, par exemple, le nombre de points d'information surpasse de beaucoup le nombre de préoccupations commerciales spécifiques, qui surpassent elles-mêmes de beaucoup le nombre de différends. De la naissance de l'OMC jusqu'à mars 2019, il y a eu 586 préoccupations commerciales spécifiques au Comité des obstacles techniques en commerce, mais seulement 6 rapports produits par l'Organe d'appel.

Que se passe-t-il chez les autres organes de l'OMC? Les discussions sur les préoccupations commerciales sont de plus en plus courantes. Pendant la période d'un an se terminant en octobre 2019, ailleurs qu'au Comité des obstacles techniques en commerce et au Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires, environ 230 préoccupations commerciales ont été soulevées au sein des organes de l'OMC. Ce chiffre éclipse les 29 processus de règlement des différends entrepris par des groupes spéciaux pendant la même période. Dans le cas des accords, les types de notifications et les processus utilisés varient d'un comité à l'autre. Un faible nombre de notifications chez un comité peut avoir autant d'importance qu'un nombre élevé de notifications chez un autre. Il est normal que certains comités tiennent davantage de discussions que d'autres sur des préoccupations commerciales. Cela dit, il y aurait lieu d'accroître le recours aux procédures et de stimuler la participation des parties.

Au sujet de la participation, grâce à leurs excellentes bases de données, nous en savons plus sur la situation du Comité des obstacles techniques en commerce, du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires, et, dans une moindre mesure, du Comité de l'agriculture, que sur celle des autres comités. Il semble cependant que les tendances observées chez ces trois comités et dans le système de règlement des différends s'appliquent aussi aux autres organes de l'OMC. Les procédures employées pour soulever des préoccupations commerciales sont principalement utilisées par une poignée de grandes nations commerçantes, en particulier les États-Unis et les pays de l'Union européenne, mais aussi, de façon plus limitée, par un groupe de pays comptant parmi les économies avancées et les grandes économies émergentes.

Même si le nombre de préoccupations commerciales spécifiques surpasse de loin le nombre de différends, les deux processus sont souvent entravés par les mêmes obstacles, tels que la

réticence à signaler un problème chez les autres de peur d'attirer l'attention sur les siens, ou l'incapacité des appareils gouvernementaux trop modestes à cerner les préoccupations et à les formuler adéquatement. Le recours aux deux processus peut aussi dépendre du type de représentants nommés aux comités : certains comités seront composés d'experts en poste dans une capitale, tandis que d'autres seront surtout formés de généralistes membres d'une délégation (souvent petite) envoyée à Genève.

Aux fins de la présente analyse des possibilités de réforme, nous nous concentrerons sur les lignes directrices proposées à l'ensemble des organes de l'OMC par l'Union européenne et 19 autres membres de l'OMC (document WT/GC/W/777/Rev.5), que nous appellerons la proposition 777. Pour évaluer les choix, nous nous poserons deux questions :

- La solution proposée inciterait-elle les membres à recourir davantage aux discussions sur les préoccupations commerciales?
- La solution proposée améliorerait-elle l'efficacité de ce processus pour l'ensemble des membres?

La première ligne directrice formulée dans la proposition 777 consiste à fixer des délais pour la collecte des documents et l'organisation des réunions, une étape importante pour employer au mieux le temps des comités. Ce type d'amélioration faciliterait la tâche aux délégations situées à Genève qui doivent consulter ceux qu'elles représentent dans les capitales. Plutôt que de s'arrêter là, la proposition pourrait aussi exiger la production d'un ordre du jour explicatif qui faciliterait les préparatifs des représentants en poste dans les capitales en leur indiquant la raison pour laquelle une question est inscrite au programme, ainsi que les réunions des organes de l'OMC auxquelles la question a déjà été abordée. Les participants disposeraient ainsi de tous les éléments nécessaires sur une préoccupation pour repérer les liens horizontaux. Il en résulterait une diminution des différends causés par l'absence d'une vue d'ensemble.

Dans la proposition, les membres sont encouragés à soumettre leurs questions et leurs réponses par écrit, ce qui rendrait celles-ci plus accessibles aux autres membres et aux entreprises ayant les mêmes sujets de préoccupation. Si les questions et les réponses étaient publiées en ligne à l'avance, les représentants en poste dans les capitales pourraient interagir au sein de l'OMC sans devoir se rendre à Genève, ce qui serait d'une grande utilité aux représentants en poste dans les capitales de pays en développement ou de pays qui participent peu aux travaux des comités directement depuis leur capitale.

L'idée probablement la plus importante avancée dans la proposition 777 consiste à créer une base de données qui serait dotée d'une fonction de recherche et dans laquelle seraient enregistrés tous les documents de l'OMC ayant trait aux préoccupations commerciales. Même lorsqu'un comité fait un compte rendu détaillé de ses réunions et que ses membres présentent leurs questions et leurs réponses par écrit, il n'y a souvent aucun moyen de trouver facilement les informations sur tous les aspects d'une préoccupation. La création d'une telle base de données exige de l'argent et des efforts — il faudrait par exemple définir des critères communs pour la saisie et la recherche des données, tout en tenant compte de la diversité des besoins et des usages des comités. La base de données serait particulièrement utile à toute personne qui doit se tenir au fait de plus d'un dossier à l'OMC (comme les membres de petites délégations).

La proposition 777 appuie le règlement informel des préoccupations commerciales — un processus comparable à la médiation. L'idée d'utiliser la vidéoconférence pour faciliter la participation des personnes en poste dans les capitales à peu de frais est bonne, mais le jeu n'en vaut pas la chandelle si elle ne fait que déplacer un conflit sur une autre plateforme tout en multipliant le nombre de réunions auxquelles les petites délégations doivent assister.

Des pays en développement se sont opposés à la proposition 777 parce que celle-ci pourrait alourdir leur obligation de répondre aux préoccupations dans des délais serrés. Dans la proposition, les membres qui sont des pays en développement sont encouragés à demander une assistance technique auprès du Secrétariat de l'OMC lorsqu'ils éprouvent des difficultés à répondre à une préoccupation commerciale. Cela suppose que le problème réside dans la capacité de répondre aux préoccupations et qu'il ne survient que chez les délégations à Genève, plutôt que dans les capitales. Or, les pays en développement ont eux aussi besoin de conseils pour déterminer les préoccupations qu'ils auraient avantage à soulever eux-mêmes auprès de leurs voisins ou de leurs principaux partenaires commerciaux. Ce sont les représentants dans les capitales qui ont besoin d'aide pour formuler leurs préoccupations et pour répondre à celles des autres. Il serait utile d'élargir le mandat de l'équipe de l'OMC chargée de la formation et de l'assistance technique et d'accroître son budget pour pouvoir faire venir à Genève davantage de représentants en poste dans les capitales afin qu'ils puissent assister à des réunions des comités et apprendre le fonctionnement des préoccupations commerciales spécifiques.

L'OMC aurait avantage à accroître les occasions de dialogue

Au cours des trois dernières années, il y a eu plus d'une centaine de « séances thématiques », c'est-à-dire des réunions parrainées par un organe de l'OMC ou ayant un lien quelconque avec cet organe, mais qui ne figurent pas parmi ses réunions officielles.

Les discussions sur les politiques à l'OMC sont utiles, car elles permettent de distinguer les bons éléments des mauvais dans les accords et de déterminer les questions à inscrire à l'ordre du jour. Par ailleurs, les comités ont besoin d'entendre le point de vue des intervenants qui appliquent leurs accords, comme les organismes de réglementation, les organismes de mise en œuvre et les entreprises privées. Au cours des recherches menées pour la rédaction du présent document, il a été constaté que, même si certains organes de l'OMC étaient très actifs, un grand nombre n'organisait aucune séance thématique. Des variations ont aussi été observées dans les façons dont les réunions étaient préparées, la façon dont les thèmes et les orateurs étaient choisis, dans le degré de transparence des réunions et dans les montants qui y étaient consacrés.

Plus de 40 % des conférenciers qui ont participé aux 105 séances thématiques étaient soit des délégués en poste à Genève, soit des représentants de l'OMC ou d'autres organisations internationales. À peine le tiers des conférenciers qui étaient des représentants en poste dans les capitales provenaient de pays extérieurs au G20, et seulement la moitié des séances thématiques comportaient un conférencier d'un pays extérieur au G20. Et la cause de cette préférence marquée pour les conférenciers en poste à Genève et de la faible représentation des pays en développement, qui réduisent pourtant manifestement la gamme des opinions entendues, c'est le financement.

Comment faire un meilleur usage des séances thématiques? Chaque comité pourrait organiser des discussions thématiques sur les problèmes généralisés découlant des accords commerciaux régionaux relevant de leur compétence, afin de compenser l'absence d'une discussion horizontale sur les problèmes généralisés au Comité des accords commerciaux régionaux. Aussi, les comités pourraient décider que l'issue du règlement d'un différend soulève des problèmes dans l'application d'un accord qui méritent une discussion informelle.

De quelles autres façons l'OMC pourrait-elle mieux tirer parti des séances thématiques? Quatre changements aux procédures de l'OMC sont ici recommandés au Conseil général. Premièrement, pour renforcer la confiance, le Conseil général pourrait interdire que, lors du règlement des différends, les comptes rendus des séances thématiques soient présentés comme preuves de l'existence d'un « accord ultérieur » selon l'article 31 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*.

Deuxièmement, pour accroître la participation des pays en développement, il faut écarter l'obstacle du coût. Le modèle actuel semble privilégier la tenue des ateliers et des séminaires de formation chez les membres de l'OMC, ce qui fait échouer les tentatives du Secrétariat pour obtenir un financement de l'Institut de formation et de coopération technique qui couvrirait les frais de déplacement des universitaires, des représentants d'organisations non gouvernementales ou des représentants en poste dans les capitales désireux de participer aux activités des comités à l'OMC. Si les séances thématiques étaient planifiées immédiatement avant ou après les réunions des comités, elles représenteraient d'excellentes occasions de formation pour les représentants pouvant y assister. Le Conseil général devrait créer un budget central doté de critères adéquats pour évaluer des demandes de financement présentées par les comités.

Troisièmement, l'utilisation des vidéoconférences pourrait faire diminuer le coût de la participation aux activités de l'OMC, une idée formée il y a longtemps mais devenue tout à fait évidente pendant la crise actuelle. Le Secrétariat devrait offrir aux représentants la possibilité de faire des allocutions, d'assister à des séances thématiques et de poser des questions depuis leur capitale.

En dernier lieu, bien qu'il soit essentiel de consulter des gens ayant de l'expérience acquise sur le terrain, il peut être délicat de laisser des personnes de l'extérieur intervenir lors des séances thématiques, de peur de donner l'impression d'accorder plus de poids à la position des entreprises qu'à celle des autres intervenants. Le Forum public annuel de l'OMC est cependant une occasion pour les intervenants d'organiser des séances. Chaque comité pourrait donc étudier la possibilité d'organiser une séance pendant ce forum, ou même de faire des appels de propositions, pour s'assurer que les discussions portent sur des questions touchant directement ses activités. Les directeurs de l'OMC pourraient participer à l'évaluation des séances proposées pour sélectionner celles qui répondent aux besoins de leurs comités.