

Mémoire au Comité permanent du commerce international

Étude de la réforme de l'Organisation mondiale du commerce

Introduction

Traduisant un scepticisme généralisé quant aux avantages d'une coopération mondiale dans plusieurs régions du monde, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) voit sa légitimité ébranlée, chacune de ses trois principales fonctions – la négociation, la transparence et le règlement des différends – étant confrontée à un nombre sans précédent de problèmes graves. L'OMC peine à réagir efficacement aux défis amenés par les changements rapides sur les plans économique, politique, social, technologique et environnemental. Elle semble également enfermée dans un paradigme de gouvernance désuet et avoir besoin d'un nouveau programme de travail pour se sortir des impasses et relever les défis urgents et d'ordre général du XXI^e siècle. Le nouveau directeur général - une nomination faite après un retard considérable et des négociations entre les pays clés, elles-mêmes symptomatiques du malaise général autour de la gouvernance du commerce mondial - pourrait aider à donner une certaine orientation et un but à l'organisation, mais les défis fondamentaux vont bien au-delà du personnel et de la direction

Le multilatéralisme et la coopération commerciale fondée sur des règles sont essentiels à la prospérité du Canada et à ses relations avec le monde. En tant que puissance intermédiaire dont l'économie dépend du commerce, le Canada a à la fois la motivation et la capacité d'apporter des idées éclairées à l'OMC et de faire avancer des initiatives de réforme novatrices. Le Canada devrait tirer parti de sa réputation de pays « rassembleur » pour proposer une vision positive et pragmatique visant à renforcer les règles de l'avenir plutôt que de se contenter de réagir aux tensions et aux crises immédiates. Le pays a déjà joué un rôle de chef de file en créant le Groupe d'Ottawa pour orienter les efforts de réforme de l'OMC¹.

Principales idées de la réforme de l'OMC

Aujourd'hui, l'OMC est un organe de gouvernance du commerce international qui s'occupe des normes relatives à un vaste éventail de questions, non seulement de la réduction tarifaire. D'ailleurs, le programme de gouvernance commerciale vise presque entièrement le « commerce et ... », suivi d'une énumération déconcertante de « et... », dont le travail, le genre, les peuples autochtones, le changement climatique (et, plus globalement, l'environnement), les questions liées aux données et au numérique, les droits de la personne et la propriété intellectuelle, idéalement couronnée d'une réforme du processus de règlement des différends.

¹ Le Canada et le Groupe d'Ottawa (composé de l'Australie, du Brésil, du Canada, du Chili, de l'Union européenne, du Japon, du Kenya, de la Corée du Sud, du Mexique, de la Nouvelle-Zélande, de la Norvège, de Singapour et de la Suisse) ont proposé des idées pour réformer l'OMC, notamment l'amélioration de la surveillance des règles en vigueur, la sauvegarde et le renforcement de la fonction du règlement des différends et la modernisation des règles commerciales pour le XXI^e siècle.

Il est difficile de se représenter l'OMC – ou toute autre organisation multilatérale – traiter ces questions dans leur intégralité, en commençant par la négociation. De toute évidence, le principe de « l'engagement unique », où tous types de sujets étaient regroupés pour apporter des améliorations générales tout en permettant des compromis entre eux, est clairement révolu – et devrait l'être. Il est plus difficile d'imaginer une organisation chargée de surveiller les engagements à l'égard de ce large éventail de questions, et encore plus de résoudre les différends qui les entourent.

De plus, l'OMC œuvre dans un contexte très difficile, où les conditions économiques évoluent constamment, où les règlements transnationaux sont toujours plus complexes, où la mondialisation fait l'objet de critiques et où il y a une pluralité des intérêts des États et de nouvelles rivalités géostratégiques.

Le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI) suggère aux États membres de réinventer l'OMC en limitant son mandat aux fondements du commerce, en accordant davantage de souplesse aux nations quant à leur propre développement, en abandonnant les efforts pour gérer autant d'enjeux « transfrontaliers », comme la politique en matière de données et de concurrence qui couvre des éléments disparates de la politique économique et sociale. L'OMC doit adopter un rôle plus proche d'une tribune de négociation, dotée d'une structure semblable à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, et s'efforcer davantage de faciliter les négociations et de favoriser la levée des obstacles au libre-échange.

Pour ce faire, il faut établir des objectifs de réforme et de modernisation raisonnables. Nous devrions revenir au rôle fondamental de l'OMC qu'est le commerce et séparer certains domaines des négociations, laissant la négociation de ces questions en tant qu'enjeux périphériques de l'OMC à d'autres organisations internationales compétentes ou dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels.

Bien qu'il faille se montrer ambitieux, le réalisme est aussi nécessaire pour élaborer un programme de travail de fond sur les questions périphériques autres que le commerce, qui peuvent être confiées à d'autres organisations internationales qui ont habituellement compétence sur ces derniers (par exemple, l'Organisation internationale du Travail pour les questions liées au travail), ou être résolues par l'entremise d'accords commerciaux préférentiels avec des pays ayant les mêmes points de vue, comme le Canada l'a fait avec le Chili et la Nouvelle-Zélande sur la question du commerce et des peuples autochtones. Tous les États membres de l'OMC pourraient être mandatés pour produire des rapports d'évaluation des répercussions du commerce sur ces questions « et » d'autres enjeux, et encouragés à le faire au moyen de mesures incitatives, ainsi que des plans d'atténuation annuels en vue de constituer une meilleure base de données pour mesurer les conséquences distributives des mesures commerciales.

Il pourrait être utile de recourir au Groupe des vingt (G20), un forum déjà formé qui atteint un juste équilibre entre inclusion, diversité et efficacité en matière de prise de décision, pour choisir entre les possibilités et l'adoption d'une démarche réaliste pour moderniser l'OMC. Cela peut également aider à atteindre un consensus et à faire des compromis en ce qui a trait aux questions clés que négocie l'OMC, dont la question centrale : comment dénouer les impasses et élaborer un nouveau programme de travail pour l'OMC. L'OMC peut mieux travailler avec d'autres organisations internationales, d'autres intervenants

et particulièrement des groupes d'experts en améliorant l'échange de renseignements et en parvenant à un consensus d'experts sur des questions techniques. Par exemple, une coopération plus étroite et une meilleure coordination avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement, la Banque mondiale et la Commission européenne peuvent contribuer à faire progresser la question du rajustement aux frontières des tarifs du carbone.

Réforme de l'OMC et modernisation des questions commerciales centrales

i. Règlement des différends

L'impasse relative à l'Organe d'appel (OA) menace l'ensemble du système et risque de faire dévier la discussion concernant d'autres améliorations qui rendraient le système de règlement des différends plus inclusif et plus efficace pour de nombreux membres. En réalité, pour bien des membres de l'OMC, cette dernière fonctionne bien.

L'article 25 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends peut servir de procédure arbitrale d'appel provisoire pour les futurs différends et pallier l'absence d'un OA fonctionnel. D'autres solutions provisoires peuvent préserver les droits de certains membres de l'OMC, comme des accords « sans appel » et un processus d'« ajustement » visant à mettre sur pied un groupe d'experts et de juristes qui examinera les interprétations de l'OA aux fins de consultation des membres de l'Organisation et de dialogue avec ces derniers. Le Canada, tout comme l'UE, a accepté un arrangement multipartite concernant une procédure arbitrale d'appel provisoire².

Toutefois, le problème du système de règlement des différends découle de la relation déterminante entre les groupes spéciaux de l'OMC et l'OA. La réforme devrait par conséquent surtout viser à rajuster le système de règlement des différends et les relations entre les groupes spéciaux de première instance et l'OA. Il faudrait refondre la norme d'examen en appel afin qu'elle soit plus respectueuse et fasse en sorte que le raisonnement et les conclusions des groupes spéciaux soient mieux respectés tout en donnant le dernier mot à l'OA sur les questions fondamentales. Cela contribuerait à éviter d'y recourir de façon massive et excessive. On pourrait nommer des présidents permanents des groupes spéciaux; cela en assurerait la continuité, et le respect aussi bien par le Secrétariat que par l'OA.

ii. Stratégies de négociation

Les « principes clés de la culture de l'OMC », notamment des négociations menées par les membres pendant les rondes, un engagement unique à l'égard de négociations multilatérales et un consensus dans les prises de décision, entraînent des dysfonctionnements qu'il faut régler pour pouvoir moderniser l'OMC.

² Voir <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/Jobs/DSB/1A12.pdf>

Le multilatéralisme est la meilleure solution, mais dans les circonstances actuelles, une approche plurilatérale est plus réaliste, lorsqu'elle peut contribuer à renforcer le consensus. Les négociations commerciales devront être de nature plurilatérale avec les pays qui partagent des valeurs similaires et parvenir à une intégration profonde, mais limitative, parmi les alliés aux points de vue semblables.

Il est important pour les négociateurs de garder à l'esprit que la force de l'OMC est d'offrir une tribune de compromis, où les résultats des consensus ne sont pas toujours optimaux sur les plans économique ou politique, compte tenu des flexibilités offertes aux pays membres dans l'Accord fondateur de l'Organisation, des aspects tantôt contractuels tantôt constitutifs de l'Accord et du fait que le cadre juridique de l'OMC et le respect de ce dernier sont des phénomènes relativement nouveaux.

iii. Amélioration de la fonction de surveillance de l'OMC

Une coopération commerciale efficace dépend de l'échange d'information et des discussions sur les mesures nationales susceptibles de nuire au commerce. La paralysie actuelle et le manque de confiance dans l'OMC résultent, en partie, d'un manque d'information ou de l'absence de données probantes sur lesquelles poursuivre des négociations éclairées. Les avis des gouvernements demeurent la source la plus importante de renseignements, mais bon nombre d'entre eux éprouvent des difficultés à se conformer aux exigences relatives aux avis qui, dans certains cas, peuvent être inutilement lourdes.

Les avis peuvent être améliorés en veillant à ce que l'information requise soit adaptée aux objectifs et en augmentant le soutien offert aux gouvernements pour leur permettre de renforcer leur capacité à réunir et à échanger de l'information. Quoi qu'il en soit, les avis peuvent constituer une façon désuète de faire preuve de transparence et pourraient être partiellement remplacés si on demandait au Secrétariat de réunir l'information à partir de données publiques et d'autres sources, avec l'obligation de s'assurer que celle-ci est vérifiée et légitime.

Les examens des politiques commerciales offrent une occasion importante d'échanger de l'information et d'en discuter, mais pourraient être améliorés en assouplissant les délais, en ciblant davantage leur contenu, en approfondissant leurs discussions et en rendant les rapports du Secrétariat plus détaillés dans certains domaines.

La Chine représente un défi particulier en raison de son manque de transparence et est très réfractaire à l'idée de notifier ses subventions. Toutefois, elle pourrait être encouragée à centraliser les notifications et à les formuler dans la langue d'origine, et d'autres membres pourraient « contre-notifier » ses mesures à partir de leurs propres sources d'information ou d'autres sources.

Modernisation des règles de commerce

i. Développement et commerce

Il sera important de tenir compte des problèmes de développement pour que la réforme de l'OMC soit couronnée de succès, entre autres en trouvant des moyens d'inclure une marge de manœuvre dans les

règles destinées aux pays en développement qui est proportionnelle à leur niveau de développement et en renforçant leur capacité à prendre de nouveaux engagements. Il est nécessaire d'encourager les efforts visant à trouver des approches axées sur les solutions au problème controversé de l'état de pays en développement et à l'admissibilité à un traitement spécial et différencié.

Le modèle unique de développement dirigé par l'État – et de système économique dominé par des sociétés d'État – de la Chine présente des défis pour le système commercial mondial. Or, pour poursuivre la réforme de l'OMC, les règles concernant la structure de la propriété des entreprises susceptibles d'être des « organes publics » doivent être neutres, tout en reconnaissant que tous les pays n'ont pas besoin ou ne devraient pas bénéficier du même traitement spécial et différencié.

ii. Commerce numérique

La transformation numérique et l'économie axée sur les données remettent en question de nombreux aspects du système de l'OMC fondé sur des règles. Le commerce numérique va bien au-delà du commerce électronique, sur lequel l'accent est mis actuellement. Il inclut la circulation transfrontalière de données, qui a des conséquences pour la gouvernance des données et l'intelligence artificielle, la concurrence, la confidentialité et d'autres domaines. Ainsi, une bonne partie de la réglementation technique dans des domaines comme la protection des renseignements personnels, la politique sur la concurrence ou la propriété intellectuelle devra – et devrait – être élaborée dans le cadre de processus parallèles. Toutefois, il faudra mieux définir les relations qui existent entre l'élaboration de ces réglementations et le commerce, ce qui nécessitera, en retour, un examen approfondi des règles de l'OMC.

Nous devons également utiliser avec prudence les accords commerciaux régionaux qui peuvent servir de tremplins vers d'autres espaces de politiques et devenir une norme multilatérale. Par exemple, en matière de commerce numérique, ce type d'accord peut servir de point d'entrée pour gérer un espace de politique dans des domaines qui vont bien au-delà du commerce électronique. En effet, les accords commerciaux régionaux ont un effet restrictif, en imposant les normes et les pratiques négociées par de puissants acteurs (dont le pouvoir se trouve encore renforcé dans un contexte régional) en tant que normes multilatérales.

L'Accord Canada–États-Unis–Mexique, dans lequel des dispositions liées à un commerce électronique d'apparence technocratique masquent des problèmes plus profonds et plus délicats de pouvoir et de souveraineté nationale, en est un exemple concret. Un point important est la localisation des données, car si elles sont considérées seulement d'un point de vue commercial et non sur le plan de la protection des personnes et de la confidentialité, la logique d'ouverture toujours croissante tombe sous le sens. Mais les exemples de la dimension non économique des données abondent, dimension qui se perd lorsqu'on traite les données strictement à travers le prisme de l'accord commercial. Un autre point important est la capacité des autorités nationales à tenir les plateformes numériques multinationales responsables du contenu qu'elles transmettent. Il doit y avoir un équilibre entre la sécurité et la liberté d'expression.

iii. Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

Pendant des décennies de négociation, toutes les parties ont reconnu que le système commercial mondial

ne pourrait fonctionner sans intégrer la propriété intellectuelle.

L'avènement de l'intelligence artificielle et la circulation transfrontalière des données modifient l'économie de l'innovation et la nature du commerce, et nécessitent de repenser le Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Cette tâche pourrait être confiée à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et à d'autres organes internationaux qui pourraient ensuite puiser dans ce qui leur importe d'un point de vue commercial par l'entremise de l'OMC.

Résumé

Plusieurs choix stratégiques s'offrent à l'OMC, notamment : devenir une organisation spécialisée qui assure la gouvernance d'un seul secteur, comme les données ou le changement climatique; servir de répertoire d'accords commerciaux régionaux et de tribune où discuter de l'écheveau d'idées qui y sont générées; héberger un processus de résolution des différends plus modeste pour les pays participants, ou choisir une solution par défaut et faire office d'institution tranchant les questions commerciales dans les nombreux domaines qui ne sont pas excessivement chargés. L'OMC ne sera plus l'organisation réputée de référence du dernier quart de siècle. Et elle demeurera pertinente pour un pourcentage élevé du commerce traditionnel, mais pas pour réglementer la division des loyers dans l'économie intangible.

À propos du CIGI

The Centre for International Governance Innovation (CIGI) is an independent, non-partisan think tank whose peer-reviewed research and trusted analysis influence policy makers to innovate. Our global network of multidisciplinary researchers and strategic partnerships provide policy solutions for the digital era with one goal: to improve people's lives everywhere. Headquartered in Waterloo, Canada, CIGI has received support from the Government of Canada, the Government of Ontario and founder Jim Balsillie.

À propos du CIGI

Le Centre pour l'innovation dans la gouvernance internationale (CIGI) est un groupe de réflexion indépendant et non partisan dont les recherches évaluées par des pairs et les analyses fiables incitent les décideurs à innover. Grâce à son réseau mondial de chercheurs pluridisciplinaires et de partenariats stratégiques, le CIGI offre des solutions politiques adaptées à l'ère numérique dans le seul but d'améliorer la vie des gens du monde entier. Le CIGI, dont le siège se trouve à Waterloo, au Canada, bénéficie du soutien du gouvernement du Canada, du gouvernement de l'Ontario et de son fondateur, Jim Balsillie.