

L'Organisation Mondiale du Commerce :

un cadre juridique pour les relations commerciales internationales

par Julien Prévotaux, note de synthèse, novembre 2005

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) succède au GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) au 1^{er} janvier 1995. Elle trouve son fondement dans l'Accord de Marrakech du 15 avril 1994.

L'OMC devient, dès sa création, un acteur de la mondialisation, de la « gouvernance mondiale » que les peuples commencent à appréhender au milieu des années 1990. Objet de nombreux commentaires, l'OMC est tantôt vantée pour son multilatéralisme, tantôt décriée pour sa gestion néo-libérale des affaires du monde.

Il est clair que, comme le GATT auparavant, l'OMC s'abreuve abondamment de la philosophie libre-échangiste. Elle semble bien dogmatique, la construction intellectuelle s'étant muée en véritable idéologie. L'intégration dans l'économie globale est un préalable pour tous, elle est la panacée du développement et de la croissance. Depuis quelques années, la foi inébranlable en cette intégration a gagné les responsables politiques un peu partout dans le monde. L'OMC fait ainsi passer la libéralisation du commerce avant la réduction de la pauvreté, l'un devant remédier à l'autre. En 1998, le rapport annuel de l'Organisation avance que « les politiques commerciales ouvertes favorisent la croissance [...] quel que soit le niveau de développement des pays concernés¹ ».

Depuis quelques années pourtant, les dernières théories économiques concluent au scepticisme quant au lien entre commerce et développement, entre ouverture et croissance². Elles sont vérifiées à l'examen des faits. Les pays en développement qui, depuis les années 1980, se sont le plus intégrés à l'économie mondiale libéralisée, n'ont pas ou peu bénéficiés de la croissance, à l'instar de la majorité des pays d'Amérique Latine (comme l'Argentine, le Brésil, le Mexique). A l'inverse, ceux qui en ont le plus profitée, ce sont les pays qui n'ont

¹ OMC, *Rapport annuel*, 1998, p. 6. Disponible sur le site internet de l'OMC : <http://www.wto.org>.

² Notamment, pour seul exemple, F. Rodriguez et D. Rodrik, « Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence », *NBER Working Paper*, n°7081. Voir sur ce point les bonnes pages de Lahsen Abdelmalki et René Sandretto, « Débats autour de l'économie internationale. Les effets contrastés de la libéralisation des échanges », *Les Cahiers français, Mondialisation et commerce international*, n°325, Paris, La Documentation Française, 2005, pp. 73-78. Il faut revoir surtout, concernant l'actuel débat autour du libre-échange et du protectionnisme, l'ouvrage fondateur de Paul Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte, 1999 (1^{ère} édition 1993).

pas respecté toutes les règles du jeu, comme certains pays asiatiques qui ont pratiqué l'orientation étatique du crédit et différentes formes de protectionnisme. Aujourd'hui, la Chine et l'Inde accélèrent leur développement en pratiquant des combinaisons différentes de libéralisme et de contrôle. La crise financière asiatique de 1997 est clairement le résultat du libéralisme « total » et le redressement de la Malaisie par exemple est largement dû au contrôle des mouvements de capitaux.

En bref, ce ne sont pas les pays les plus ouverts qui ont bénéficié de la croissance. L'OMC soutient malgré tout que « les pays en développement ouverts ont des résultats nettement meilleurs que les pays en développement fermés³ ». Plus près de la réalité, l'américain Joseph Stiglitz, prix Nobel d'économie en 2001, souligne que « les pays en développement qui ont le mieux réussi [...] ont profité de la mondialisation pour augmenter leurs exportations, et leur croissance en a été accélérée. Mais ils n'ont levé leurs barrières protectionnistes qu'avec précaution et méthode⁴ ».

Au final, le libéralisme « intégral » tant prôné par les grandes institutions internationales, au premier rang desquelles l'OMC, « n'a pas profité à grand monde⁵ ». Les inégalités internes au pays et les inégalités mondiales se sont accentuées. Les premières victimes sont les plus pauvres qui, comme les pays d'Afrique subsaharienne, ont vu leur retard de développement s'accroître.

La création de l'OMC a pourtant fait miroiter d'importants gains économiques aux pays en développement (PED) et aux pays les moins avancés (PMA). Sa mise en place en 1995 avait été saluée comme une avancée majeure pour les pays en développement. Ce cadre multilatéral devait protéger les acteurs commerciaux les plus faibles et reconnaître leur spécificité. Or, il semble bien que toutes les règles de l'OMC ont été conçues pour favoriser les intérêts des pays riches et ont accru l'insécurité des pays en développement. Ces derniers ont, à la conférence ministérielle de l'OMC de Seattle en 1999, fait échouer la réunion, prenant peut-être conscience de la nature de ce « commerce des illusions⁶ ». En 2000, Jean-Claude Lefort se demandait : « l'OMC a-t-elle perdu le Sud ? ». Le lancement du « cycle du développement » à Doha en 2001 n'empêcha pas l'échec de Cancun en 2003. L'accord-cadre du 1^{er} août 2004 obtenu à l'arraché à Genève, portant sur les subventions agricoles (le principal sujet de discordes), reste bien fragile. Le prochain rendez-vous fixé à Hong-Kong en décembre 2005, devant conclure le cycle de Doha, s'annonce décisif et déjà tendu. Contestée

³ Cité in Serge d'Agostino, *La Mondialisation*, Paris, Bréal, 2002, pp. 74-75.

⁴ Joseph Stiglitz, *La Grande Désillusion*, Paris, Fayard, 2002, cité in Serge d'Agostino, *op. cit.*, p. 75.

⁵ *Alternatives économiques*, « Le libéralisme », Hors-série n°51, 1^{er} trimestre 2002, pp. 34-35.

⁶ Dani Rodrick, « Le commerce des illusions », *Carnegie Endowment for International Peace*, 2001.

d'un point de vue moral, l'OMC l'est également au regard de ses résultats économiques (et ce également dans les pays développés).

D'un point de vue historique, l'économiste coréen Ha-Joon Chang montre de manière très convaincante que le protectionnisme a été, depuis deux siècles, le moyen du développement des pays riches. Pourfendeur des « mythes libéraux », il prouve que la conversion au libre-échange intégral des pays les plus développés, en premier les Etats-Unis, est un opportunisme dominateur. En cantonnant les pays pauvres dans la production de matières premières et dans une économie de produits à faible valeur ajoutée (là où ils disposent d'un avantage comparatif), ils leur « retirent l'échelle⁷ » du développement.

Les « pays du Nord » ont imposés au « Sud » le cycle de l'Uruguay. Certains débats actuels autour de l'OMC expriment le fait que les pays riches ne se soumettent pas aux mêmes règles que les autres. Il est intéressant de remarquer que depuis que les pays en développement essaient de profiter du multilatéralisme (en s'organisant et en se regroupant), les Etats-Unis et l'Union européenne se tournent vers des traités bilatéraux et régionaux où ils ont une position nettement plus favorable. « Quelle peut être la crédibilité d'un modèle de globalisation qui est contourné par ceux la même qui l'ont imposé ?⁸ ».

L'OMC a, depuis dix ans, essentiellement profitée aux puissants qui en ont fixé les règles, même si ces dernières se retournent parfois contre eux (les Etats-Unis et l'Europe ont notamment fait les frais de la libéralisation totale des échanges mondiaux de textile au 1^{er} janvier 2005). Serait-elle la garante de ce « nouvel ordre mondial » profondément inégalitaire ? L'objectif est clairement de rendre irréversible le libre-échange intégral et de généraliser le phénomène seulement lancé par le GATT, en libéralisant tous les secteurs liés au commerce.

Les Accords de Marrakech élargissant la libéralisation aux services (GATS) ont amplement augmenté la portée du libre-échange. Allons-nous « vers la privatisation de la société ?⁹ ». Raoul Marc Jennar voit bien dans l'AGCS, cet « accord monstrueux », l'emblème du projet de société qui a inspiré les Accords de Marrakech, qui vise à « transformer les rapports humains en rapports marchands¹⁰ ». La compétition serait de plus en plus le mode d'agencement des rapports humains, puisque l'OMC proclame « la

⁷ C'est le titre de son maître-livre, *Kicking Away the Ladder*, Londres, Anthem Press, 2002.

⁸ Firouzeh Nahavandi, *Du Développement à la globalisation. Histoire d'une stigmatisation*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 265.

⁹ Louis Weber, *OMC, AGCS, Vers la privatisation de la société ?*, Paris, Editions Syllepse, 2003.

¹⁰ Raoul Marc Jennar, « Combien de temps encore Pascal Lamy ? », *Politique*, avril 2004.

prééminence du commerce sur les autres activités humaines¹¹ ». Zaki Laïdi complète cette analyse : selon lui, la globalisation se traduirait essentiellement par la « compétition entre systèmes sociaux remplaçant la traditionnelle compétition entre systèmes économiques¹² ».

L'OMC ne s'intéresse en théorie qu'au commerce. Mais elle tend à étendre ses compétences à des secteurs non-marchands « liés au commerce » : la santé, l'éducation, la culture, l'environnement... C'est sous cet aspect que l'OMC peut paraître aujourd'hui comme l'instrument privilégié de la gouvernance mondiale. Son pouvoir et son fonctionnement sont donc des enjeux fondamentaux pour les années à venir.

Sur le plan juridique, l'OMC, contrairement au GATT qui n'était qu'un simple accord provisoire qui perdura de 1948 à 1995, est une véritable institution internationale disposant de la personnalité juridique et apte à interpréter les accords commerciaux multilatéraux. Les anciennes *Parties contractantes* du GATT sont désormais *Membres* de l'Organisation. L'OMC occupe à présent une place essentielle dans les relations internationales. Son intégration dans l'architecture institutionnelle mondiale est néanmoins incomplète : elle n'est pas une branche de l'ONU et sa complémentarité avec le FMI, l'OMS ou l'OIT par exemple est très insuffisante.

Parachevant l'*Uruguay Round*, le cycle de négociations du GATT le plus long (1986-1994) et le plus ambitieux, la création de l'OMC marque clairement « l'avènement d'une ère nouvelle¹³ » pour le commerce mondial. Si elle se situe sans véritable rupture dans le prolongement des accords et de la philosophie du GATT, son champ d'action et son cadre juridique sont largement étendus. D'une manière générale, l'OMC apparaît ainsi comme « un cadre institutionnel renforcé pour le commerce international¹⁴ ».

La nouvelle institution internationale devait répondre aux soucis de restaurer l'unité du régime juridique applicable aux échanges internationaux, de consacrer un véritable droit international des échanges capable de faire respecter les règles justes et équitables du multilatéralisme. Si l'OMC n'est pas, telle qu'on a pu la comprendre à ses débuts, une

¹¹ Louis Weber, *op. cit.*, p. 118.

¹² Zaki Laïdi, « Les enjeux de la gouvernance mondiale », p. 5.

¹³ Déclaration de Marrakech du 15 avril 1994, paragraphe 2. L'ensemble des textes juridiques, à savoir la déclaration de Marrakech, l'Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce et les autres accords annexes (Accords multilatéraux sur le commerce des marchandises, Accord général sur le commerce des services...), sont rassemblés dans un ouvrage édité par le secrétariat du GATT : *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay : textes juridiques*, Genève, GATT, 1994.

¹⁴ Olivier Blin, *L'Organisation mondiale du commerce*, Paris, Ellipses, 2004, p. 13.

« juridiction¹⁵ » garantissant un « ordre juridique mondial », elle est néanmoins la preuve de l'émergence d'un « droit mondial du commerce », d'une consolidation d'un processus de « juridictionnalisation » du droit international des échanges établi par les Accords de Marrakech et façonné par l'OMC, déjà envisagé par la Charte de la Havane en 1947 qui prévoyait la création de l'Organisation Internationale du Commerce (OIC) qui ne vit finalement jamais le jour. Le GATT vint « modestement » remplacer l'ambitieux projet mais montra au fil du temps ses faiblesses. Il se limita à son objectif d'ouverture commerciale par la réduction progressive des barrières douanières pour les marchandises, qui sont désormais presque tombées à zéro. Le cadre juridique issu du « GATT de 1947 » était en effet très largement limité et insuffisant. Les exceptions, dérogations et clauses de sauvegarde étaient devenues aussi importantes que les règles de droit ; les négociations, l'application des accords et le règlement des litiges dépendaient essentiellement de l'action diplomatique des Etats.

Le « GATT de 1994 » reprend les acquis du GATT en les complétant et en étendant ses champs matériels ; il incorpore toutes les modifications depuis 1947 en ajoutant les nouveaux textes de l'*Uruguay round*.

La création de l'OMC s'accompagne de la naissance d'un véritable système juridique intégré, contraignant, avec une procédure générale unique de règlement des litiges, renforçant ainsi le droit du commerce à l'échelle mondiale. L'Organe de Règlement des Différends (ORD) et l'Organe d'Appel Permanent (OAP) sont ainsi susceptibles de garantir une certaine cohérence dans la jurisprudence élaborée au sein de l'OMC. Cependant, le système comporte des faiblesses. Il est mi-juridique, mi-diplomatique, l'ORD étant en fait le Conseil Général ; c'est donc un organe politique qui prend les décisions en matière de règlement des litiges.

Globalement, l'OMC reste contrôlé par les Etats et est le cadre permanent de négociations ; le cadre juridique reste assez flou en laissant, par réalisme politique, une large place à l'empirisme et au pragmatisme.

Il convient cependant de définir à grands traits les principes fondamentaux de ce cadre juridique et ses implications pour les échanges internationaux, de mesurer les marges de manœuvres pour les Etats.

La présentation de cette base juridique passe dans un premier temps par une définition institutionnelle de l'OMC, de ses principes directeurs et des secteurs approchés par l'Organisation. Etant avant tout un *forum* de discussions permanent, l'analyse des politiques et pratiques de négociations est importante pour comprendre son fonctionnement. Le rôle de

¹⁵ P. Messerlin, « La naissance discrète d'une juridiction mondiale des échanges », *Le Monde*, 25 mars 1997.

l'ORD doit également être mesuré, car « le système de règlements des différends est devenu la pièce maîtresse du fonctionnement de l'OMC¹⁶ », devenant en quelque sorte son « bras armé¹⁷ », signant « la principale avancée institutionnelle de l'OMC sur le GATT¹⁸ ». Enfin, il nous faut revenir sur l'enjeu majeur pour l'avenir des échanges à l'heure de l'économie mondialisée, partagée entre régionalisme et multilatéralisme-mondialisme, en observant la base juridique de l'OMC concernant les intégrations régionales et préférences commerciales.

Sur le plan institutionnel, l'OMC est une véritable organisation internationale ce qui, répétons-le, est une nouveauté par rapport au GATT. Elle a pour mission de faciliter la mise en œuvre, l'administration, le fonctionnement des différents accords de Marrakech.

L'OMC a une vocation universelle et, depuis l'accession de la Chine en 2002, remplit quasiment cet objectif : elle compte actuellement 148 membres représentant 98% du commerce mondial.

Sa structure est pyramidale¹⁹. Au sommet, une Conférence ministérielle, composée de tous les Etats membres, constitue l'organe plénier de l'OMC. Elle est réunie en principe une fois tous les deux ans. Le principe du multilatéralisme cher à l'Organisation se traduit par l'égalité des *Membres*, chacun disposant d'une voix. En dessous, un Conseil général permanent réunit également tous les membres environ tous les deux mois. Il traite les affaires courantes, et chapeaute les comités et sous-comités travaillant sur des domaines spécifiques. Au même niveau que le Conseil général se situent l'Organe de règlement des différends (ORD) et l'Organe d'examen de politiques commerciales (OEPC). Ces deux Organes sont en fait le Conseil général : la juridiction de l'OMC est donc assurée par un organe politique.

Un directeur général (et quatre directeurs adjoints) est désigné à la tête de l'OMC par la Conférence ministérielle. Pascal Lamy, l'ancien commissaire au commerce de l'Union européenne, a accédé au poste courant 2005. Le rôle du directeur général ne doit pas être sous-estimé. Conciliateur et négociateur, il peut avoir un réel pouvoir d'orientation dans les discussions entre Etats. Néanmoins, il reste bien entendu soumis au bon vouloir de ces derniers quant au respect des règles du multilatéralisme et à l'importance des sujets abordés.

¹⁶ Annie Krieger-Krynicky, *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation*, Paris, Vuibert, 2005, p. 91.

¹⁷ Olivier Blin, *op. cit.*, p. 17.

¹⁸ Jean-Marie Paugam, « Etat des lieux du commerce international. L'OMC au défi du GATT : bilan du système commercial multilatéral », *Les Cahiers français, Mondialisation et commerce international*, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹ Pour un aperçu plus complet, voir les organigrammes de l'OMC dans Catherine Colard-Fabregoule, *L'essentiel de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)*, Paris, Gualino, 2002, pp. 28-29, et Annie Krieger-Krynicky, *op. cit.*, p. 240.

Les Accords de Marrakech rompent avec la pratique du « GATT à la carte » qui avait fini par se développer dans les années 1980-1995. Les Parties contractantes pouvaient accepter de se lier à ce qu'elles souhaitaient dans le GATT ; on a ainsi pu parler du « puzzle du GATT ».

L'architecture de l'acte final du 15 avril 1994 peut se résumer de la manière suivante : il comporte un bloc indivisible d'accords multilatéraux et divers accords plurilatéraux détachables. Le bloc indivisible repose (là est la nouveauté) sur le principe de « l'engagement unique » en vertu duquel les Etats s'engagent à respecter tous les accords qui le composent : l'accord instituant l'OMC, les accords sur le commerce des marchandises, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), l'Accord relatif aux aspects de droit de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), le mémorandum d'accord concernant les règles de procédure régissant le règlement des différends et le mécanisme d'examen des politiques commerciales. Les accords plurilatéraux sont constitués de quatre engagements indépendants les uns des autres²⁰.

Le dispositif instauré par les Accords de Marrakech (et la création de l'OMC) apparaît, en comparaison de son prédécesseur le GATT, plus unifié, plus contraignant, plus étendu. Les règles du GATT ont été maintenues mais précisées, forgeant ce que l'on appelle le « GATT de 1994 », les dérogations sont plus difficiles à obtenir, l'ORD et l'OEPC « imposent²¹ » un certain ordre juridique à respecter. Surtout, le champ matériel est élargi : les règles de l'OMC ne s'appliquent plus seulement aux marchandises comme le GATT, mais aussi aux services, à la propriété intellectuelle et aux investissements lorsqu'ils se trouvent liés à des transactions commerciales. Textile²² et agriculture sont deux secteurs (d'une importance vitale notamment pour les PED) qui sont réintégrés à l'OMC.

Les textes juridiques issus des Accords de Marrakech appliqués au sein de l'OMC couvrent donc un très large éventail d'activités économiques. Quelques principes directeurs visant au libéralisme se retrouvent dans tous les engagements.

²⁰ L'accord relatif aux marchés publics, l'accord relatif au commerce des aéronefs civils, l'arrangement relatif à la viande bovine et l'arrangement relatif au secteur laitier. Les deux derniers ont disparu en 1997.

²¹ Nous reviendrons sur ce point.

²² L'Accord multifibre (AMF) signé en 1974 inaugurait le principe des quotas d'importations. Suite aux Accords de Marrakech, l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) devait aboutir à la suppression des quotas, chose faite le 1^{er} janvier 2005.

Le principe de non-discrimination impose la clause de la nation le plus favorisée (égalité de traitement entre les produits importés) et celle du traitement national (égalité de traitement entre les produits importés et les produits nationaux).

Les Accords exigent par ailleurs les membres à entreprendre des négociations périodiques pour des réductions des droits de douanes, intégrées à des listes nationales d'engagements spécifiques. Les concessions sont ensuite « consolidées » (normalement pour au moins trois ans), c'est-à-dire légalisées, de manière à assurer une stabilité au droit international de l'OMC et « une sécurité juridique aux opérateurs économiques²³ ».

Les échanges doivent être « loyaux ». L'article XI du GATT de 1994 interdit le principe de restrictions quantitatives, les pratiques de *dumping* et de subventions. Il existe plusieurs exceptions et mesures de sauvegarde. Par exemple, l'OMC autorise les *Membres* à adopter des mesures *anti-dumping* si le *dumping* pratiqué sur certains produits cause un préjudice important à une production nationale. L'Union européenne, entre autres *Membres*, a par ce biais renforcé ses instruments de défense commerciale.

Certains aménagements des règles générales sont néanmoins prévus, donnant au cadre juridique sa nécessaire souplesse qui lui permet de fonctionner.

L'acte final signé à Marrakech consacre, contrairement au GATT, la reconnaissance des problèmes spécifiques des PED et des PMA. L'OMC a réaffirmé à Doha sa préoccupation concernant le développement de ces derniers. Cependant, la portée de l'arsenal juridique du traitement spécial et différencié (TSD), continuateur du système généralisé de préférences (SGP), doit être relativisée. En effet, les dispositions de TSD apparaissent comme des exceptions, d'ailleurs appelées à disparaître, aux règles générales, et non comme une composante fondamentale du système commercial multilatéral. Les PED sont aujourd'hui tenus à un démantèlement progressif du régime d'exception de la Partie IV du GATT, qui leur permettait de ne pas souscrire systématiquement à la clause NPF.

Les délais de transition accordés aux PED sont largement insuffisants. De plus, les dispositions relatives au TSD prises par l'OMC ne concernent que les PMA et les PED, cette dernière catégorie n'étant définie que très grossièrement par les pays développés. Le système de classement des pays en développement avantage les moins pauvres vers lesquels le commerce se développe plus activement. Surtout, le TSD est dépourvu de toute portée pratique, de nombreuses dispositions formulées simplement sous la forme de simples clauses

²³ Olivier Blin, *op. cit.*, p. 44.

de « meilleurs efforts » étant dépourvues de toute force juridique. Même si le TSD connut un certain renforcement à Cancun, il se traduit globalement par l'inefficacité. Le problème est bien de nature politique.

Schématiquement, les enjeux du cycle de Doha qui doit s'achever en décembre 2005 peuvent ainsi être résumés. Sur le fond, les pays développés, Etats-Unis comme Europe, défendent des positions voisines. Ils prônent l'ouverture des marchés dans les nouveaux domaines de sa puissance (les services) et le respect le plus strict des droits de propriété intellectuelle qui permettent « d'asseoir juridiquement cet avantage comparatif²⁴ ». Rappelons que les textes juridiques indiquent que « aucun service n'est exclu a priori » de la libéralisation progressive mais continue. La portée de l'Accord est donc énorme. Il vaut pour règle générale. Selon un texte rédigé par l'OMC en mars 2001²⁵, « la libéralisation des services est devenue un élément essentiel de bien des stratégies en matière de développement ». A l'inverse, des pays du sud (le Brésil, l'Uruguay, la Thaïlande et globalement le groupe des Cairns) exigent au préalable une ouverture des marchés du Nord (encore largement protégés par des barrières tarifaires et des subventions aux exportations) aux produits agricoles. D'autres (comme l'Inde soucieuse de protéger ses 600 millions d'agriculteurs) se sont rapprochés des positions européennes notamment. Le Sud n'est pas homogène, les pays ont des intérêts différents et la question agricole est un élément central de leur position à l'OMC. L'affrontement à Hong-Kong entre intérêts divergents sera rude autour de cette question.

L'intégration globalisée instaurée par le cadre juridique de l'OMC est inégalitaire et dessert les plus pauvres. Il ne s'agit pas éventuellement de renoncer à l'ouverture des marchés agricoles, mais de redéfinir les intérêts de chacun, de « sortir d'une vision idéologique et simpliste de cette libéralisation qui ne tiendrait pas compte des différences²⁶ ».

Les Accords de Marrakech et l'OMC prévoient également des tolérances à l'égard des intégrations régionales. Nous reviendrons sur ce point.

L'OMC est une institution instituant des négociations permanentes entre les *Membres*. Nous l'avons vu, elle consacre le multilatéralisme et l'égalité entre les pays, chacun disposant d'une voix. Cependant, la règle adoptée par les Accords de Marrakech et l'OMC (reprise du

²⁴ Zaki Laïdi, « L'OMC sur la troisième voie », *Les Echos*, n°19417, 20 mai 2005.

²⁵ Disponible sur le site de l'OMC : *AGCS – réalité et fiction*, Genève, 2001.

²⁶ Zaki Laïdi, « L'OMC sur la troisième voie », *op.cit.*

GATT en fait) consacre comme processus décisionnel privilégié le consensus. On l'appelle « consensus négatif » : il y a consensus s'il n'y a pas une opposition « formelle » – il faut comprendre « suffisamment importante » – pour empêcher l'adoption d'une décision. La procédure du vote, prévue dans les accords, n'a jamais été utilisée. Cette pratique, certes multipolaire, a conduit à l'émergence d'une logique de rapports de forces à l'OMC. Ceux-ci étant inhérents aux inégalités de puissance, l'OMC évite tout de même d'ériger l'unilatéralisme comme loi des rapports commerciaux internationaux.

Le jeu des alliances est par conséquent un élément fondamental du processus de négociation. Les PED ont par ce biais réussi à faire entendre leur voix, notamment à Cancun, qui a vu la redéfinition des alliances²⁷, et l'émergence du G-90 et surtout du G-20, les deux groupes n'étant composés que de PED. S'ils arrivent à détenir une capacité de blocages lors de certaines négociations, ces derniers n'ont pas réellement de grands pouvoirs d'orientation de l'OMC. Ils occupent néanmoins une place non négligeable dans les négociations.

Seattle révolta les pays pauvres exclus des discussions. Beaucoup de décisions se prennent encore en dehors du cadre des institutions internationales multilatérales. La « diplomatie de la chambre verte », caractérisant les discussions entre l'oligarchie des pays riches qui concluent des accords puis les imposent à tous le monde est une pratique qui n'est pas enterrée. Les conférences ministérielles sont précédées de « mini-ministérielles » composées d'une vingtaine de représentants d'Etats développés et émergents.

Tous les moyens de pressions sont utilisés pour recueillir l'adhésion de PED ou de PMA : largesses ou chantages sur l'aide au développement, menaces concernant l'assistance technique qui n'est pas une obligation juridique...

L'influence des Lobbies économiques serait également à mesurer. Raoul Marc Jennar dénonçait quant à lui les profonds liens qui unissent les milieux d'affaires et l'actuel directeur général de l'OMC, Pascal Lamy.

Ce dernier (alors commissaire européen) inaugura « l'offensive vers les capitales » avant la conférence ministérielle de Doha en 2001. Lorsque les ambassadeurs des pays du Sud à l'OMC, rompus aux négociations, manifestaient une résistance trop forte, les représentants des pays riches informaient leur gouvernement qu'il convenait de s'adresser directement aux ministres du Sud, plus sensibles aux promesses comme aux menaces et moins au fait de la technicité des dossiers. Les pays d'Afrique durent céder, la mort dans l'âme, sur la question de l'accès aux médicaments, tant les pressions occidentales étaient devenues intolérables.

²⁷ Voir l'organigramme très clair et actualisé des « principales alliances à l'OMC » dans *Mondialisation et commerce international*, *op. cit.*, p. 54.

Mais encore, faute de moyens – et d’assistance technique –, certains PMA ne peuvent assurer un suivi permanent des négociations à l’OMC. A l’inverse, les pays les plus puissants disposent d’une flopée d’experts siégeant constamment à l’Organisation.

Ces inégalités à l’OMC se retrouvent également au dans la procédure de règlements des différends.

Pour de nombreux commentateurs, l’ORD est un juge international devenu crédible. La confiance dans son fonctionnement est attestée par le grand nombre de plaintes²⁸ déposées depuis sa création²⁹, et par le fait que ses décisions « obligatoires » sont parfois allées à l’encontre des intérêts des *Membres* les plus puissants, les Etats-Unis comme l’Union européenne.

Le « mémorandum d’accord concernant le règlement des différends » a considérablement clarifié la procédure de règlements des litiges et en a accentué son caractère contraignant³⁰. Notons cependant que son article III stipule que « les demandes de conciliation et le recours aux procédures de règlement des différends ne devaient pas être conçues ni considérées comme des actes contentieux ». L’OMC restant une enceinte diplomatique, les décisions se prennent, à l’ORD, également par consensus. Ce dernier, après examen des litiges, formule des recommandations. L’ORD n’est pas un tribunal mondial mais en est issu tout de même « un droit normatif et juridictionnel³¹ », auquel les *Membres* s’efforcent de se conformer.

Les contre-mesures institutionnelles prévues n’ont pas de caractère punitif ou coercitif. « Il s’agit toujours en priorité de rétablir l’équilibre des intérêts compromis en imposant la cessation de l’illicite³² ». La possibilité d’une compensation ou d’une suspension de concessions ou d’autres obligations équivalentes n’existe de toute façon qu’à titre temporaire.

Sur ce point, les *Membres* ne sont pas égaux. Les plus pauvres se risquent rarement à devoir supporter des mesures de rétorsions entreprises par un autre *Membre* de l’OMC. Les pays développés peuvent éventuellement « encaisser » ces mesures. Par ailleurs, ces dernières ne sont pas utilisables par les plus pauvres. Une dissuasion tarifaire (augmentation des droits

²⁸ Le site internet de l’OMC diffuse et met à jour toutes les affaires faisant l’objet d’un règlement des différends.

²⁹ A l’inverse, d’autres s’interrogent sur la question de l’efficacité de l’OMC en elle-même : « le système est-il à ce point imparfait qu’il y ait tant de différends commerciaux présentés devant l’Organe de règlement des différends ? », Catherine Colard-Fabregoule, *op. cit.*, p. 37.

³⁰ Notamment par l’adoption automatique des rapports du groupe spécial (*panel*) par l’ORD.

³¹ Annie Krieger-Krynicky, *op. cit.*, p. 95.

³² Eric Canal-Forgues, « Le Système de règlement des différends de l’OMC », in Société française pour le droit international, colloque de Nice, *La Réorganisation mondiale des échanges (problèmes juridiques)*, Paris, Pédone, 1996, p. 287.

de douanes) est difficilement applicable pour certains pays en raison de l'impact sur le coût de la vie de leur population³³.

L'accès aux procédures de l'ORD est aussi un problème pour les pays les plus pauvres. L'assistance technique et l'assistance financière sont encore largement insuffisantes, car non obligatoires.

Mais dans l'ensemble, la mise en place puis le fonctionnement de l'ORD apportent quelques progrès significatifs. Les pays les plus puissants ont parfois dû s'incliner devant les rapports des *panels*. L'émergence d'une jurisprudence indique une relative évolution vers un système commercial juridiquement plus sûr. C'est malgré tout une base juridique qui rend le système posé par l'OMC contraignant pour les Etats. Notons ici que, en revanche, les recommandations formulées par l'OEPC servent d'information et de compréhension, mais ne servent pas de base juridique pour les procédures de règlements des différends ni pour des obligations spécifiques.

L'article XXIII du mémorandum fait obligation aux Membres d'utiliser les règles prévues dans le cadre de l'ORD pour la résolution des litiges survenant dans un domaine couvert par l'ensemble des accords de l'OMC. Rappelons la clause contraignante établie par l'article XVI-4 (dite « clause de conformité ») de l'accord instituant l'OMC, qui précise que « chaque membre assurera la conformité de ses lois, réglementations et procédures administratives avec ses obligations telles qu'elles sont énoncées dans les accords figurant en annexe ».

Les Etats-Unis, malgré l'entrée en vigueur des accords de Marrakech, n'ont pas abrogé leur législation et ont continué à utiliser la *Section 301*³⁴, notamment dans les affaires « bananes » et « hormones ». En 1999, le rapport du panel, saisi par l'Europe, concluait pourtant que la *Section 301* ne violait pas en tant que telles les règles de l'OMC.

Cet exemple montre qu'il demeure une limite à l'effectivité juridique et pratique des accords OMC : comme le souligne Olivier Blin, « il s'agit de leur absence d'effet direct dans les ordres juridiques internes des Etats membres³⁵ ».

Magdalena Lickova, analysant les interactions entre la Communauté européenne – seule intégration régionale à être *Membre* à part entière de l'OMC – et le système

³³ Dans l'affaire « bananes », l'Equateur a renoncé pour ces raisons à appliquer des sanctions à l'encontre des pays européens.

³⁴ La *Section 301* autorise l'administration américaine à lancer des représailles unilatérales contre tous pays dont les pratiques commerciales déloyales nuisent aux intérêts commerciaux américains.

³⁵ Olivier Blin, *op. cit.*, p. 66.

GATT/OMC³⁶, souligne que « les accords OMC n'ont aucun effet direct dans le droit communautaire [...] La question du statut juridique des rapports adoptés par l'ORD reste, pour sa part, ouverte³⁷ ».

Les interactions entre régionalisme et mondialisme sont au cœur des débats actuels portant sur l'avenir de l'OMC et de l'économie mondiale.

Les négociations du cycle d'Uruguay s'étaient accompagnées d'une prolifération d'accords régionaux, à tel point que certains y ont vu une menace potentielle pour le multilatéralisme et la promesse de constitutions de blocs commerciaux. En 1995, une étude de l'OMC sur « Le régionalisme et le système commercial mondial³⁸ » concluait à la globale compatibilité entre intégrations régionales et système multilatéral. De fait, depuis les années 1990, les accords régionaux s'apparentent de plus en plus sur le plan commercial à des tremplins facilitant le passage vers un système multilatéral d'obédience néo-libérale. Mais la mise en place de l'OMC n'a pas limité les accords régionaux préférentiels. Bien au contraire, ceux-ci ont connu une expansion ces dernières années qui ont amené les économistes à se demander si leur essor n'allait pas de pair avec un affaiblissement de l'ouverture aux échanges dû au manque d'avancées dans les négociations entreprises à l'OMC. En 2004, cent cinquante-huit accords à l'OMC étaient considérés appliqués. Beaucoup sont des accords bilatéraux concluent entre pays lointains³⁹. Finalement, tous les pays fondateurs de l'OMC adhèrent aujourd'hui à au moins un accord régional. Il faut souligner que hors APEC, les quatre principales zones de préférence – l'Union européenne, l'Aléna, le Mercosur et l'Asean – représentent 70% du commerce mondial, et le commerce intra-zone tend à s'accroître.

Un rapport de l'OMC, en 2004, dénonçait « l'érosion de la non-discrimination », à tel point que « ce que l'on a appelé l'écheveau des unions douanières, des marchés communs, des zones de libre-échange régionales ou bilatérales et des préférences, ainsi que la panoplie illimitée d'accords commerciaux les plus divers, a presque atteint le stade où le traitement NPF est un traitement exceptionnel. Il serait certainement préférable aujourd'hui de parler de traitement de la nation la moins favorisée (NMF)⁴⁰ ».

³⁶ Magdalena Lickova, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, CERDIN Paris-I, Perspectives internationales, n°25, Paris, Pédone, 2005.

³⁷ *Ibid.*, pp. 171-172.

³⁸ OMC, *Le Régionalisme et le système commercial mondial*, Genève, avril 1995.

³⁹ C'est le trait caractéristique depuis le début des années 2000.

⁴⁰ OMC, *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, Rapport du conseil consultatif au directeur général, Genève, 2004, p.21.

Il est vrai que les accords régionaux et autres accords préférentiels vont à l'encontre du principe directeur du GATT et de l'OMC, à savoir la non-discrimination posée par la clause NPF. Cela étant, l'OMC (comme le GATT avant lui) prévoit des tolérances à l'égard des accords régionaux. Principalement, l'article XXIV du GATT, l'article V du GATS (les tolérances de l'article XXIV du GATT sont étendus aux services), la clause d'habilitation (adoptée en 1979, elle autorise à accorder un traitement préférentiel aux pays en développement qui ne serait pas nécessairement fondé sur la réciprocité). L'article XXIV reconnaît la constitution d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. Elle doit avoir pour objet de « faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires ». Ces accords doivent impliquer « l'essentiel des échanges commerciaux ». Le flou autour de cette définition a permis diverses interprétations et donc une application souple de cet article. Le rapport de l'OMC de 2004 notifiât avec amertume que cette discipline relativement faible – la condition par encore définie sur « l'essentiel des échanges » – a été peu appliquée. L'article XXIV ne tolère pas les simples accords préférentiels, sectoriels, ou ceux n'aboutissant pas à la constitution d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange.

Issu des accords de Marrakech, un « Mémoire d'accord concernant l'interprétation de l'article XXIV » devait préciser les termes de l'article XXIV. Le comité des accords commerciaux régionaux (CACR) devait procéder à l'examen des politiques commerciales à la lumière de tous les accords de l'OMC et étudier les conséquences « systémiques » de ces accords sur le commerce multilatéral.

La plupart des intégrations régionales ont encore un statut juridique en suspens. Rappelons que le Traité de Rome de 1957 n'a jamais été clairement déclaré conforme au GATT et *a fortiori* à l'OMC. Ce dernier a bénéficié d'une sorte de « légalité coutumière ».

La re-définition du cadre juridique de l'OMC relatif aux accords régionaux est certes un enjeu du cycle de Doha, mais s'avère d'ores et déjà bien compliquée. Le rapport de l'OMC de 2004 l'indique : « Dans la pratique, il y a aujourd'hui tout simplement trop de Membres de l'OMC qui ont des intérêts dans leurs propres arrangements régionaux ou bilatéraux pour qu'un examen critique des conditions afférentes aux accords commerciaux préférentiels puisse avoir lieu et pour que l'on parvienne à un consensus au sujet de leur conformité avec les règles de l'OMC ».

Les préférences commerciales accordées au titre de la clause d'habilitation aux pays en développement doivent être universelles pour que, dans le cadre du SGP, elles soient conformes aux principes des textes GATT/OMC. Il en est de même des préférences accordées à tous les pays les moins avancés.

Les préférences commerciales spécifiques en faveur de groupes limités de pays en développement, comme celles qui sont accordées en vertu de la Convention de Lomé par l'UE aux pays ACP, ne sont juridiquement pas conformes aux règles multilatérales de l'OMC. Des dérogations ont été attribuées en vertu du paragraphe 5 de l'article XXV du GATT en 1994. Mais le système de préférences commerciales non réciproques est en voie de démantèlement, par sa progressive obligation de mise en conformité avec les accords de l'OMC. En 2003 puis 2004, L'ORD puis l'OAP ont constaté une violation de l'article I paragraphe I de l'Accord général. Contrairement à la situation avant 1995, « la politique associative de la Communauté est depuis le début de l'existence de l'OMC établie sur une base juridique non équivoque⁴¹ ». L'Union européenne s'engage désormais à assister les pays ACP d'une manière différente, prônant leur intégration dans l'économie mondiale. Le régime actuel peut être maintenu jusqu'au terme de la dérogation, en 2008. Il est ensuite prévu l'établissement de zones de libre échange, sur une période transitoire de douze ans, entre l'Union européenne et les sous-ensembles ACP organisés en unions douanières. La pleine compatibilité entre ces accords et les règles de l'OMC se réalisera donc au plus tard en 2020.

De nombreux PED et PMA redoutent désormais une nouvelle vague de libéralisation multilatérale – qui, pour les préférences commerciales, n'est que la mise en conformité avec la base juridique des accords de Marrakech – qui aggraverait leur marginalisation « par l'érosion – la disparition – des « préférences commerciales » qui leur garantissent quelques avantages comparatifs⁴² ».

Les préférences commerciales vont être, au regard de leur importance pour certains pays, PED ou PMA, un enjeu important de la conclusion du cycle de Doha. Les règles multilatérales de l'OMC sacrifient ce système de préférence, au nom du principe de non-discrimination que l'ensemble des accords régionaux et préférentiels tend à menacer.

L'OMC et ses volets juridiques, pour « parer à la menace » du régionalisme voire du protectionnisme, doivent mener à bien les négociations prochaines concluant le cycle de Doha.

⁴¹ Magdalena Lickova, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁴² Jean-Marie Paugam, *op. cit.*, p. 27.

Il semble que la « peur du protectionnisme » soit exagérée : les droits de douanes sont déjà fortement démantelés et consolidés ; les accords régionaux ne constituent alors pas des blocs fermés et hautement protectionnistes – c'est vrai pour l'Europe –, même s'ils restent encore de nombreuses barrières non tarifaires.

Mais c'est bien l'objectif défendu par le rapport de l'OMC de 2004 : « il est clair que la réduction à zéro des droits NPF peut défaire l'écheveau (du moins en ce qui concerne les droits de douanes, si ce n'est pour les mesures non tarifaires). Comme les préférences sont fonction des droits NPF, les préférences disparaîtront si ces droits sont réduits à zéro. Ainsi, si les anciens accords commerciaux préférentiels ne peuvent être dénoncés et que de nouveaux accords ne peuvent être interdits, la solution pour défaire l'écheveau des préférences discriminatoires qu'ils génèrent serait de les attaquer indirectement en réduisant effectivement les droits NPF et les mesures non tarifaires dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. L'urgence de conclure le cycle de Doha est donc manifeste de ce point de vue – et les *Membres* développés de l'OMC devraient peut être envisager sérieusement aujourd'hui de fixer la date à laquelle tous leurs droits de douane seront réduits à zéro⁴³ ».

Présenté à grands traits, le cadre juridique de l'OMC et ses applications montrent le caractère non figé et toujours évolutif du système.

Une certaine juridiction découlant de l'OMC impose aux Membres certaines politiques commerciales – nous le constatons pour les « préférences commerciales » tenues d'évoluer. Cependant, et le processus de régionalisation des relations commerciales parallèle à l'harmonisation mondialisée et globalisée des échanges de l'OMC le montre, le pouvoir d'orienter l'OMC reste entre les mains des Etats, tenus de négocier régulièrement entre eux. L'Europe peut avoir un poids décisif, surtout si les notions de « mondialisation maîtrisée » et de « régulation » avancées par Pascal Lamy remplacent effectivement le dogmatisme néolibéral.

En cas de nouvel échec à Hong-Kong, ou de traitement profondément inégal des pays pauvres, l'OMC se trouvera fragilisée. Le départ en masse de l'Organisation de PMA et de PED n'est pas tout à fait à exclure. Certains bouillonnements sont déjà bien visibles. Le dernier en date : l'échec du Sommet des Amériques et le report du projet de ZLEA, dont les

⁴³ OMC, *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, op. cit., p. 30.

peuples sud-américains avaient, manifestement, compris toute l'importance. La conviction de la perversité de cette « idéologie économique régressive » gagne du terrain.

La tendance lourde est tout de même au recul de la souveraineté des Etats, notamment pour les pays les plus pauvres.

Un point de la base juridique de l'OMC mérite d'être souligné : celle-ci ignore presque totalement les firmes transnationales, qui ont pourtant la capacité d'imposer leur stratégie aux Etats, la capacité de contourner les règles qu'ils édictent, que ce soit de droit interne ou de droit international.

« Faut-il brûler l'OMC ?⁴⁴ », se demandait Bernard Cassen. Il semble que la solution ne réside pas dans le retour à l'unilatéralisme complet et affirmé. Mais il faut la réorienter profondément. Le pouvoir est entre les mains des Etats, l'espoir et l'avenir résident certainement dans la régionalisation – donc la maîtrise ? – des échanges et les préférences commerciales qui s'adaptent aux différences, aux intérêts et aux besoins de développements de chacun. Serait-ce le modèle d'une « troisième voie » de l'OMC déjà prévu par quelques observateurs ? Un tel changement de cap passera inévitablement par un retour sur les textes et autres accords adoptés à Marrakech.

⁴⁴ Bernard Cassen, « Faut-il brûler l'OMC ? », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2003.

Bibliographie sommaire

AGCS – réalité et fiction, Genève, 2001. (disponible sur <http://www.wto.org>).

Agostino (d') Serge, *La Mondialisation*, Paris, Bréal, 2002.

Alternatives économiques, « Le libéralisme », Hors-série n°51, 1^{er} trimestre 2002.

Blin Olivier, *L'Organisation mondiale du commerce*, Paris, Ellipses, 2004.

Cassen Bernard, « Faut-il brûler l'OMC ? », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2003.

Chang Ha-Joon, *Kicking Away the Ladder*, Londres, Anthem Press, 2002.

Colard-Fabregoule Catherine, *L'essentiel de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)*, Paris, Gualino, 2002.

Jennar Raoul Marc, « Combien de temps encore Pascal Lamy ? », *Politique*, avril 2004.

Krieger-Krynicky Annie, *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation*, Paris, Vuibert, 2005.

Laïdi Zaki, « L'OMC sur la troisième voie », *Les Echos*, n°19417, 20 mai 2005.

Les Cahiers français, Mondialisation et commerce international, n°325, Paris, La Documentation Française, 2005.

Lickova Magdalena, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, CERDIN Paris-I, Perspectives internationales, n°25, Paris, Pédone, 2005.

Nahavandi Firouzeh, *Du Développement à la globalisation. Histoire d'une stigmatisation*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

OMC, *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, Rapport du conseil consultatif au directeur général, Genève, 2004.

Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay : textes juridiques, Genève, GATT, 1994.

Site internet de l'OMC : <http://www.wto.org>.

Société française pour le droit international, colloque de Nice, *La Réorganisation mondiale des échanges (problèmes juridiques)*, Paris, Pédone, 1996.

Vergopoulos Kostas, *Mondialisation. La Fin d'un cycle. Un essai sur l'instabilité internationale*, Paris, Séguier, 2002.

Weber Louis, *OMC, AGCS, Vers la privatisation de la société ?*, Paris, Editions Syllepse, 2003.