



Histoire et avenir de l'Organisation mondiale du commerce

Craig VanGrasstek



HISTOIRE ET AVENIR DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

Craig VanGrasstek



ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE

Avertissement

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles de l'auteur. Elles ne prétendent pas refléter les opinions de l'OMC ou de ses Membres. Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'OMC aucune prise de position quant au statut juridique des pays, zones ou territoires, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières.

Organisation mondiale du commerce
154, rue de Lausanne
CH-1211 Genève 21
Suisse
Tél.: +41 (0)22 739 51 11
Fax: +41 (0)22 731 42 06
www.wto.org

Publications de l'OMC
email: publications@wto.org

Librairie en ligne de l'OMC
<http://onlinebookshop.wto.org>

Publication conçue par Services Concept
et imprimée par Atar Roto Presse SA, Genève

© Organisation mondiale du commerce 2013
ISBN 978-92-870-4055-8
Publié par l'Organisation mondiale du commerce

Photos: tous droits réservés de l'OMC, sauf indication contraire

Photo de couverture: le Centre William Rappard, siège historique de l'Organisation mondiale du commerce, avec le nouveau bâtiment inauguré en 2013. © Brigida González

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Préface du Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy | vii |
| Avant propos | ix |
| Partie I : Les fondements de l'OMC | |
| Chapitre 1 Théorie et pratique du système commercial multilatéral | 3 |
| Chapitre 2 Création du système commercial multilatéral | 39 |
| Partie II : Membres et représentation | |
| Chapitre 3 Les Membres, les coalitions et la communauté de la politique commerciale | 87 |
| Chapitre 4 Accessions | 125 |
| Chapitre 5 Relations avec les autres organisations et la société civile | 157 |
| Partie III : Règles, normes et moyens d'application | |
| Chapitre 6 Règles et normes | 209 |
| Chapitre 7 Règlement des différends | 237 |
| Chapitre 8 Notifications, examens des politiques commerciales et suivi | 283 |
| Partie IV : Négociations | |
| Chapitre 9 Modalités, formules et modes | 317 |
| Chapitre 10 Les négociations à l'OMC en dehors du Cycle de Doha | 349 |
| Chapitre 11 Le lancement : de Singapour à Doha en passant par Seattle | 391 |
| Chapitre 12 Le déroulement du Cycle de Doha | 435 |
| Chapitre 13 Discrimination et préférences | 489 |
| Partie V : L'Organisation, l'institution et l'avenir | |
| Chapitre 14 Direction de l'Organisation et gestion de l'institution | 531 |
| Chapitre 15 L'avenir de l'OMC | 581 |
| Annexe 1 : Appendice biographique | 605 |
| Annexe 2 : Haute direction du GATT/de l'OMC, 1948-2013 | 635 |
| Bibliographie | 637 |
| Abréviations | 657 |
| Index | 661 |

*À Alma Crawford et Isidor Sherman,
qui avaient foi en l'éducation.*

Préface du Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy

« L'Histoire », écrit James Baldwin, « ne se réfère pas simplement, ou même principalement, au passé. Au contraire, la grande force de l'Histoire provient du fait que nous la portons en nous, que nous sommes inconsciemment contrôlés par elle, et ce, de 1 000 manières. L'Histoire est littéralement *présente* dans tout ce que nous faisons. » C'est dans cet esprit que j'ai demandé la réalisation de cet ouvrage, *Histoire et avenir de l'Organisation mondiale du commerce*, dont le but est non seulement de raconter notre passé, mais aussi d'expliquer notre présent et d'éclairer notre avenir.

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a vu le jour en 1947 sur les cendres de la Seconde Guerre mondiale, tout comme le Fonds monétaire international et ce qu'il est convenu d'appeler la Banque mondiale. C'était le fruit d'une coopération sans précédent d'une communauté internationale meurtrie par les dommages et les destructions causés par une longue guerre; une communauté internationale aspirant à un nouveau départ et à un nouvel ordre international. Bien qu'il ait indéniablement marqué le début d'une nouvelle ère de coopération internationale, le GATT a dû affronter la tentative avortée de créer une Organisation internationale du commerce, les tensions provoquées par les nombreux conflits nationaux et régionaux et la période de la guerre froide, avant de devenir finalement l'OMC. Plus de 15 ans après, il est temps de retracer l'histoire de l'OMC, l'organisation héritière du GATT.

Il n'est pas aisé d'écrire l'histoire, d'autant que cela suscite toujours des controverses. Comme chacun sait, les historiens sont constamment à la recherche de perspectives nouvelles et considèrent cette recherche comme la source de la connaissance historique. Cependant, la réinterprétation de l'histoire est parfois qualifiée de « révisionnisme »; elle est mal vue par certains et d'autres la jugent même suspecte. Mais il est impossible de relater l'histoire sans avoir un point de vue. L'historien Eric Foner rapporte souvent sa conversation avec une jeune et enthousiaste journaliste de Newsweek qui lui demandait: « M. le Professeur, quand les historiens ont-ils cessé de relater les faits et ont-ils commencé à réviser les interprétations du passé ? » « À l'époque de Thucydide », répondit-il.

Cela ne veut évidemment pas dire que tout compte rendu de notre passé peut être considéré comme de l'histoire. En écrivant *Histoire et avenir de l'Organisation mondiale du commerce*, Craig VanGrasstek a respecté les normes professionnelles les plus strictes qui différencient

clairement la vérité du mensonge. Il faut cependant admettre qu'il peut y avoir plus d'une façon légitime de raconter l'histoire de cette organisation.

En construisant le récit du passé très complexe de l'OMC, Craig n'explore pas seulement la diversité des personnages et des coalitions qui ont *fait* l'OMC; il nous fait découvrir aussi les différentes coulisses de l'organisation – souvent mal connues – qui nous révèlent l'histoire cachée de nombreux Accords de l'OMC. Ce faisant, il nous suggère de nouvelles explications pour comprendre comment l'OMC est devenue ce qu'elle est aujourd'hui. Cela nous donne aussi une idée de la direction qu'elle pourrait prendre demain.

À mon avis, les problèmes dont souffre le Cycle de Doha – qui est un élément important de l'histoire des dix dernières années de l'OMC – devront être résolus tôt ou tard, même si le résultat est incomplet. Cela déterminera un nouveau programme de négociation pour l'avenir. Mais l'OMC est plus qu'un organe de négociation. Il ne fait aucun doute que de nouvelles difficultés attendent le système commercial multilatéral, qu'elles soient liées aux Accords de l'OMC ou qu'il s'agisse de questions entièrement nouvelles. Parallèlement, de nombreux Membres continuent à libéraliser leurs échanges de façon unilatérale ou par le biais d'accords commerciaux préférentiels entre des paires ou des groupes de pays, ce qui met la barre un peu plus haut. L'histoire montre que ce phénomène n'est pas nouveau. L'OMC a été en quelque sorte une réponse à des difficultés analogues auxquelles la communauté internationale était confrontée il y a plus de 20 ans.

J'espère sincèrement que l'ouvrage *Histoire et avenir de l'Organisation mondiale du commerce* sera le point de départ d'une discussion sur l'avenir de l'OMC. Il sera traduit dans plusieurs langues et, il sera disponible non seulement en librairie, mais aussi sur le site Web de l'OMC pour une diffusion électronique plus large. Je suis heureux que Craig, historien de cœur et fervent partisan du système commercial multilatéral, ait accepté cette mission et ait rédigé cette publication en un temps record. Toute la communauté du commerce lui doit une profonde reconnaissance.

Pascal Lamy,
Directeur général de l'OMC

Avant-propos

La connaissance de faits historiques se révèle particulièrement salutaire et féconde, car elle fait découvrir des comportements exemplaires au sein d'un exposé qui les met en lumière. Elle permet ainsi de s'inspirer de conduites à imiter dans la vie privée et publique et d'en éviter qui sont aussi ignominieuses dans leur fondement que dans leurs conséquences.

Tite-Live,
Histoire de Rome, préface (vers 27 av. J.-C.).

Ce livre est une histoire dans la lettre mais une biographie dans l'esprit. Certes, le terme de biographie est impropre, car on ne peut pas littéralement faire le récit de la vie d'une chose inanimée. Mais, si on peut parler de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) comme d'une chose vivante, on peut dire qu'elle est encore jeune. Dans la plupart de ses Membres, l'OMC aurait à peine l'âge légal pour boire, conduire et voter. Néanmoins, elle existe depuis assez longtemps pour permettre une analyse préliminaire des événements qui ont changé sa composition et transformé la manière dont les Membres interagissent les uns avec les autres. L'un des thèmes sous-jacents de cette étude est que le caractère d'une organisation internationale représente plus que la somme de ses parties, car c'est l'incarnation institutionnelle de certaines idées et de certaines aspirations. Le fait que la composition de l'OMC est pratiquement la même que celle de plusieurs autres organisations internationales qui s'occupent des questions économiques mondiales ne signifie pas que les membres de ces différentes institutions se réunissent avec des objectifs identiques ou qu'ils y interagissent de manière identique. En 18 ans de pratique, et avec pour héritage un demi-siècle d'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et deux siècles de diplomatie commerciale avant cela, l'OMC a reçu et développé un caractère qui la distingue de toutes les autres institutions mondiales.

Le principal fil directeur de cette analyse est l'accent mis sur l'évolution au cours du temps. L'exposé est cependant plus thématique que chronologique, car les événements sont examinés non pas sous la forme séquentielle d'Annales mais par sujet. Ils sont présentés d'une manière qui permet de comparer la période de l'OMC et celle du GATT ou d'éclairer les changements intervenus depuis la création de l'OMC. Tout au long de cet ouvrage, il est fait référence à la période du GATT, qui peut être définie précisément comme allant de 1947 à la fin de 1994, et à la seconde partie de la période du GATT, qui peut être définie de façon moins précise comme débutant vers la fin du Tokyo Round (1972-1979) ou dans l'intervalle entre ce

dernier et le Cycle d'Uruguay (1986-1994). À certains égards, la période de l'OMC ressemble à la seconde période du GATT et, à d'autres égards, ce sont deux époques très différentes.

Quelques grands thèmes se dégagent de l'histoire qui suit. Ils ont trait à l'élargissement du champ des questions définies comme relevant du système commercial et aux controverses que cela a suscité, à la transformation de l'OMC en une organisation quasiment universelle, à sa place dans l'évolution des relations entre ses Membres et à l'évolution divergente des fonctions législative et judiciaire de l'institution. Chacun de ces thèmes implique à la fois une continuité et un changement par rapport à la période du GATT, mais le changement l'emporte sur la continuité. Les aspects de l'OMC qui semblent en apparence analogues ou même identiques au GATT peuvent être trompeurs et donner aux observateurs l'impression fautive que l'OMC n'est qu'une version élargie et agrandie du GATT. Or, il faut plutôt la considérer comme une entité largement remaniée reflétant les profonds changements économiques et politiques qui ont conduit depuis longtemps à l'abandon des contingents d'exportation, de l'« autolimitation » des exportations et des mesures unilatérales, sans parler des changements révolutionnaires dans la manière dont les mots et les idées sont communiqués, dont les biens et les services sont produits et échangés et dont les États interagissent les uns avec les autres. L'OMC fait partie d'un système mondial dans lequel le positionnement des pays est très différent de ce qu'il était à l'époque du GATT, que ce soit dans le domaine du commerce ou dans d'autres domaines. Certains pays qui étaient autrefois en dehors de l'économie de marché mondiale comptent aujourd'hui parmi ses membres les plus actifs, et d'autres se sont déplacés de la périphérie vers le centre. Ce n'est plus le système commercial multilatéral d'antan.

L'évolution la plus importante dans la dernière période du GATT et dans celle de l'OMC, dont tant d'autres choses découlent, est l'extension du champ de ce que l'on entend par « politique commerciale ». À l'époque du GATT, le commerce était considéré, depuis des siècles, comme consistant principalement ou exclusivement dans le mouvement de marchandises à travers les frontières, et la politique commerciale se limitait essentiellement à des initiatives concernant les droits de douane, les contingents et les autres mesures à la frontière qui taxent, réglementent ou interdisent ces transactions. Cela a commencé à changer à la fin du Tokyo Round, et surtout, pendant le Cycle d'Uruguay, lorsque les négociateurs commerciaux se sont penchés sur un éventail beaucoup plus vaste de sujets, ce qui a considérablement élargi la portée des règles adoptées. Le commerce englobe désormais le mouvement transfrontières non seulement des marchandises mais aussi des services, des capitaux, des idées et même des personnes. L'élargissement du sens donné à la politique commerciale est la principale raison du passage du GATT à l'OMC, le premier – qui était plus un contrat qu'une institution – étant jugé peu adapté à l'intégration des nouvelles questions. La création de cette nouvelle entité n'a cependant pas mis fin aux querelles sur ce qui constitue le commerce et la politique commerciale, car les Membres de l'OMC continuent à discuter sur le point de savoir s'il serait possible d'élargir le système pour aborder de nouvelles questions et comment cela pourrait se faire. Les questions qui pourraient être abordées ont une vaste portée, comme l'a montré le Parlement européen en 2011 lorsqu'il a adopté une résolution identifiant 15 autres domaines qu'« une politique commerciale moderne se doit de prendre en

considération».¹ Parmi ces domaines figuraient non seulement les questions classiques que sont la création d'emplois, la politique agricole et industrielle, la politique de développement, la politique étrangère et des questions plus récentes comme les droits des salariés et la politique environnementale, mais aussi (entre autres) la promotion de l'état de droit, la responsabilité sociale des entreprises, la protection des intérêts et des droits des consommateurs et même la politique de voisinage.

Le nombre de pays participant au système commercial multilatéral a augmenté pendant la période du GATT et celle de l'OMC mais, durant la seconde, cette augmentation a été aussi remarquable aussi bien en termes quantitatifs qu'en termes qualitatifs. Non seulement les nouveaux venus, tels la Chine, la Fédération de Russie et le Viet Nam, font figure de géants par rapport à la plupart des pays qui ont accédé pendant la dernière période du GATT, mais ils témoignent aussi d'un changement fondamental dans les relations internationales. Ce n'est pas un hasard si le système du GATT et la guerre froide ont duré à peu près aussi longtemps : le GATT est entré en vigueur l'année suivant le début du Plan Marshall et un an avant la création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, et les termes de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce ont été adoptés deux ans après l'effondrement de l'Union soviétique. Il n'y a pas de lien de causalité entre ces événements, mais tous peuvent être considérés comme le point final de systèmes économiques et politiques parallèles. Les hommes d'État qui ont proposé de créer cette nouvelle organisation au début des années 1990 avaient une conscience aiguë des changements majeurs qui étaient en cours dans le monde et ils en tiraient souvent argument pour demander la refonte des bases juridiques et institutionnelles du système commercial multilatéral.

L'évolution des relations entre les Membres de l'OMC est influencée non seulement par l'incorporation dans le système des anciens adversaires de la guerre froide, mais aussi par la profonde modification des positions relatives des pays qui en font partie depuis le début. Un petit cercle de pays développés tirait les ficelles durant la période du GATT, alors que, dans le cadre de l'OMC, l'influence économique et le pouvoir politique sont beaucoup plus largement répartis. La plus grande diversité des Membres, conjuguée aux différences de taux de croissance entre les pays développés et les pays en développement, se traduit par le déclin relatif de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne) et par la montée des économies émergentes, comme l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique et la Turquie. La politique au sein de ces groupes et entre eux, et leurs relations avec les autres Membres de l'OMC, sont beaucoup plus compliquées et conflictuelles que durant la période du GATT. Cela a modifié la conduite de la diplomatie commerciale multilatérale, qui ressemblait autrefois à une oligarchie dans laquelle les pays développés se réunissaient entre eux dans le salon vert et qui ressemble plus aujourd'hui à une démocratie représentative s'exerçant principalement à travers des coalitions diverses.

Le lecteur, voyant qu'il s'agit d'une histoire de l'OMC, pourrait s'attendre à ce que ce soit une histoire générale du système commercial multilatéral (traitant du GATT de manière approfondie) ou plus spécifiquement une histoire du Cycle de Doha (ne traitant en détail que d'un aspect de l'OMC). Ce n'est ni l'un ni l'autre. Il s'agit principalement d'une histoire de la

création de l'OMC et de son évolution pendant ses 18 années d'existence. Le GATT en général et le Cycle d'Uruguay en particulier n'y sont traités que pour ce qui concerne les aspects des négociations qui ont conduit à l'établissement de la nouvelle organisation avec ses normes et ses caractéristiques propres, comme l'engagement unique, le système de règlement des différends remanié et le Mécanisme d'examen des politiques commerciales. Quant au Cycle de Doha, il est traité ici comme l'une des initiatives prises pendant la période de l'OMC. Sur ce point, l'auteur est quelque peu désavantagé car, au moment de la rédaction de cet ouvrage, le sort du Cycle est incertain et peu enviable. On ne sait pas encore si les négociations seront finalement relancées, remplacées, fragmentées ou définitivement arrêtées. Tant que le Cycle n'est pas achevé d'une manière ou d'une autre, il est difficile de placer les négociations dans leur contexte historique approprié. Cela ne veut pas dire que le Cycle de Doha est passé sous silence dans cet ouvrage. Deux chapitres sont consacrés, respectivement, au lancement et au déroulement du Cycle, et d'autres examinent ses modalités et les coalitions en présence. Il faudra ultérieurement analyser en détail le dénouement de ces discussions et, dans ce contexte, le déroulement des négociations méritera sans nul doute un examen plus approfondi. Pour l'instant, on ne peut que spéculer sur l'issue du Cycle et sur la date à laquelle elle adviendra. Le seul point qui semble incontestable est que, durant la période de l'OMC, les forces relatives de la fonction législative et de la fonction judiciaire de l'organisation se sont inversées. Par rapport à la période du GATT, où l'efficacité du système de règlement des différends était amoindrie parce que les pays défendeurs pouvaient bloquer les procédures, le système de l'OMC est beaucoup plus fort et plus fréquemment utilisé. Mais dans le cadre de l'OMC, les Membres ont aussi plus de difficultés à mener des négociations que dans le cadre du GATT où il y avait un plus petit nombre de parties contractantes.

Il convient de faire quelques remarques au sujet des méthodes et des sources utilisées dans cette étude. Les sources documentaires, notamment les ouvrages primaires et secondaires, sont évidemment en tête de liste. Pour le GATT, il a fallu fouiller dans les archives, qui sont encore en cours de catalogage, mais que les chercheurs se rassurent, les documents sont entre des mains compétentes et seront bientôt plus largement disponibles. Les ressources documentaires primaires de l'OMC sont d'une grande richesse en raison de la prolifération des documents et du caractère plus transparent de l'institution, si bien que le chercheur à l'embaras du choix. Quant aux sources secondaires, c'est un euphémisme de dire, comme Birkbeck (2009 : 13), que « [l]a littérature sur la gouvernance et la réforme institutionnelle de l'OMC est vaste ». Les chercheurs étudient la structure et les processus décisionnels des organisations internationales depuis la Société des Nations et les débuts de l'Organisation des Nations Unies², et l'OMC est étudiée de près depuis sa création. Le corpus d'études sur cette institution s'est étoffé depuis l'échec des Conférences ministérielles de Seattle (1999) et de Cancún (2003), deux événements qui ont suscité de profondes réflexions au sein de la communauté du commerce et qui ont amené à établir deux commissions formelles. Cette littérature est consacrée en grande partie aux problèmes de l'OMC et aux solutions possibles, examinés notamment dans les travaux des Commissions Sutherland (2005) et Warwick (2007). Je me suis beaucoup appuyé sur cette littérature, mais le lecteur comprendra qu'il ne s'agit pas d'une étude exhaustive. L'espace ne le permettrait pas.

Cette histoire de l'OMC est un travail délibérément éclectique, qui explore plusieurs dimensions de l'Organisation, en particulier les « trois grandes », à savoir le droit, l'économie et la politique. Elle s'appuie donc sur des constructions théoriques et des études antérieures dans chacun de ces domaines. Il est paradoxal de voir que, alors que les gains tirés du commerce reposent sur une indispensable division du travail, un bon analyste dans ce domaine doit constamment violer ce principe. Quiconque tente de comprendre le fonctionnement de l'OMC sur la base d'une seule discipline est condamné à l'échec. Je me suis donc efforcé de montrer que cette organisation est à la croisée de ces trois chemins, et de quelques autres aussi, et qu'il faut en parcourir toutes les traces écrites pour comprendre comment elle fonctionne. J'ai surtout cherché à présenter les faits sans les ordonner d'une manière linéaire qui aurait été trompeuse et en veillant à ce que l'analyse soit à la fois compréhensible pour le profane, et instructive pour les spécialistes. Si passionnant que puisse être le débat sur les théories et les points de détail pour les tenants d'approches intellectuelles différentes, cet exercice risque de dégénérer rapidement en une argumentation qui en a amené plus d'un à employer le terme « académique » comme synonyme de « non pertinent », « inutile » ou « fastidieux ». Ce livre n'est ni une défense ni une critique des théories développées dans les domaines connexes de l'économie du commerce, du droit, de l'économie politique, de la négociation et des nombreuses autres disciplines qui peuvent être invoquées dans l'étude du comportement des acteurs nationaux, des négociateurs, des groupes spéciaux chargés du règlement des différends ou des organisations internationales. Par souci de transparence, je dois cependant reconnaître que je suis, par formation et par disposition, un spécialiste des sciences politiques et qu'à ce titre, je m'intéresse peut-être plus aux aspects politiques de la question que si j'étais un juriste ou un économiste.

Cet éclectisme amènera peut-être certains lecteurs à se demander quelles hypothèses sont avancées ici pour expliquer les causes des événements relatés. Des forêts entières ont été sacrifiées pour imprimer des livres dans lesquels historiens et philosophes se disputent sur le point de savoir si ce sont les individus, les idées, les ressources ou le hasard qui font l'histoire. « En fait, tout dépend des individus », dit Peter Sutherland, « car il n'y a pas de marée inexorable d'événements humains ».³ Cela est peut-être vrai, et l'histoire de l'OMC pourrait alors être considérée comme le produit de décisions prises par un petit cercle de personnes indispensables. Mais ce serait trop réducteur, et il faudrait être un romantique du genre de Byron pour croire que le cours de l'histoire est déterminé uniquement par des individus dont les actions sont décisives. L'histoire de l'OMC ne peut pas s'expliquer uniquement par la théorie du grand homme et l'on aurait tort de l'attribuer entièrement aux idées inspirées d'économistes et de théoriciens du droit, ou de voir en elle une superstructure institutionnelle reposant sur une base matérialiste, ou le simple résultat aléatoire de chocs exogènes tels que la fin de la guerre froide ; en fait, c'est la combinaison de tout cela à la fois. Dans le récit qui suit, je tente d'attribuer aux individus ce qui leur revient, tout en situant les décisions qu'ils ont prises – ou n'ont pas prises – dans un contexte qui tient compte de ce qui leur a donné la possibilité de faire de tels choix.

Examinons comment ces différents facteurs influent sur deux événements importants décrits dans ce livre, à savoir la création de l'OMC et les difficultés du Cycle de Doha. Le premier

événement n'aurait pas été un succès sans les idées et les actions de personnages qui ont joué un rôle décisif : l'OMC n'existerait pas si le juriste américain John Jackson ne l'avait pas conçue, si des hommes d'État canadiens n'avaient pas traduit ses idées en propositions concrètes et si des dirigeants comme M. Sutherland n'avaient pas veillé jusqu'au bout à la réussite du Cycle d'Uruguay. Mais les idées et les actions de ces penseurs et de ces acteurs seraient peut-être restées lettre morte s'ils n'avaient pas eu la chance dans une période d'optimisme où les pays développés célébraient l'effondrement du communisme, où les pays en développement se tournaient vers des solutions axées sur le marché et où les récessions semblaient appartenir au passé. En outre, la proposition est arrivée à un moment où le système dans son ensemble était encore disposé à laisser un petit nombre de ses membres tenir les rênes. Si les idées et les individus étaient les seuls facteurs déterminants, le Cycle de Doha serait sans doute achevé à l'heure qu'il est. Il est structuré, pour l'essentiel, de la même manière que le Cycle d'Uruguay qui l'a précédé, et lui non plus n'a pas manqué de leadership inspiré et inspirant, mais il s'inscrit dans une époque où la prudence l'emporte sur l'optimisme et où le pouvoir est moins concentré. Dans ce cycle, les négociateurs se sont heurtés à des obstacles beaucoup plus grands que leurs prédécesseurs, certains extérieurs au système commercial et d'autres qu'ils ont créés eux-mêmes, et ils n'ont pas réussi jusqu'à présent à les surmonter. Tout comme la réussite de la première période ne peut s'expliquer par un seul facteur, les difficultés de la seconde ne peuvent pas être imputées à une cause unique.

Les efforts que j'ai faits, tout au long de cet ouvrage, pour éviter l'esprit partisan susciteront peut-être l'exaspération de certains lecteurs. L'objectivité est une vertu cardinale dans la tradition universitaire dans laquelle j'ai été formé, et, de ce fait, ne me suis jamais senti à l'aise avec les études qui ne font guère de distinction entre l'analyse et l'apologie. Cette confusion est peut-être plus souvent pratiquée dans les études de politique commerciale que dans d'autres domaines, car bien souvent, les partisans de l'ouverture des marchés sont tellement convaincus du bien-fondé de leur position et se sentent tellement assaillis par leurs détracteurs qu'ils ne laissent passer aucune occasion de défendre leur cause. Les opposants du libre marché sont tout autant enclins à truffer leurs exposés d'une foule de commentaires et ont peut-être plus tendance que leurs adversaires à avancer des arguments *ad hominem*. Une histoire écrite à partir de ces points de vue opposés prendrait parti, critiquerait les positions prises par certains pays ou certains décideurs et distribuerait les louanges et les blâmes en fonction de critères implicites ou explicites concernant la bonne prescription pour les politiques publiques. Ce n'est pas mon but. Je sais que la véritable objectivité est illusoire, car nul d'entre nous ne peut échapper entièrement à ses préjugés (surtout ceux dont nous n'avons pas conscience), mais je me suis quand même efforcé d'être aussi impartial dans mon traitement des faits, des événements, des arguments et des analyses que l'exigeait mon désir de présenter un récit factuel et cohérent. Les mêmes remarques s'appliquent à quiconque attendrait de ce livre qu'il jette l'opprobre sur certains individus qui pourraient être montrés du doigt. Parmi les nombreux négociateurs, présents et passés, que j'ai interviewés, beaucoup avaient des idées bien arrêtées sur les responsables de l'échec apparent du Cycle de Doha ou des lacunes perçues dans la gestion de l'OMC ou d'autres problèmes analogues. J'ai aussi constaté que l'objet de ces critiques était très varié, certains commentateurs blâmant précisément les personnes que d'autres louaient, et *vice versa*. J'en ai conclu que je ne

pouvais espérer mettre de l'ordre dans ces opinions divergentes sans contrevenir à la règle générale de l'impartialité. Il suffira de dire que, si les décideurs à Genève évitent généralement de critiquer leurs pairs – il est rare, par exemple, qu'un ambassadeur en critique nommément un autre –, ils se montrent moins réticents lorsqu'il s'agit de critiquer des personnes plus haut placées, qu'il s'agisse de ministres, de premiers ministres ou de présidents d'autres pays, mais pas le leur, sans oublier chacun de ceux qui ont occupé le poste de Directeur général de l'OMC.

L'honnêteté m'oblige à confesser que je manque d'objectivité sur deux points. L'un concerne le siège de l'OMC, le Centre William Rappard. C'est à mon avis l'un des deux seuls bâtiments véritablement beaux servant de siège à des organisations internationales.⁴ L'autre point tient à la grande estime que j'ai pour la communauté du commerce à Genève, qui est composée de centaines de personnes qui, malgré leurs divergences sur les questions politiques et les politiques publiques, partagent un même dévouement à leur tâche. Au cours des dernières décennies, j'ai eu le temps de connaître et d'admirer beaucoup d'entre eux et j'ai profité des occasions que m'offrait mon travail pour m'adonner un peu à ce que les anthropologues appellent l'observation participante. Le membre type de cette communauté diplomatique restreinte peut négocier dans au moins deux langues, converser dans trois, jurer dans quatre et commander un dîner dans au moins cinq. Beaucoup d'entre eux maîtrisent l'art de paraître frais et dispos aux réunions dès 9 heures du matin, même s'ils se trouvent à six fuseaux horaires de Genève et si le décalage horaire les a obligés à se réveiller deux heures seulement après s'être endormis. Lors des conférences ministérielles ou des autres réunions importantes, ils peuvent si nécessaire négocier 24 heures sur 24 pendant deux ou même trois jours d'affilée. Leurs bureaux sont souvent ornés de cadres contenant leurs titres et diplômes et les éloges de leurs ministres, parfois à côté d'œuvres d'art dont le seul point commun est que leurs pays d'origine correspondent aux différents lieux d'affectation de leur propriétaire. Les tiroirs de leur bureau contiennent pêle-mêle des billets de banque froissés rapportés de missions, des câbles de connexion, des prises d'adaptateurs, des articles de toilette format voyage, des cartes gold grand voyageur et des formulaires de remboursement de frais de voyage attendant d'être remplis. Ils gardent à portée de main d'épais passeports remplis de tampons apposés dans les grands aéroports et des visas pleine page avec hologrammes multicolores qu'affectionnent les pays qui n'attirent que les diplomates les plus zélés et les touristes aventureux. Ils sont intéressants à regarder.

Une remarque s'impose au sujet des noms. Les titres des personnes et les noms des lieux utilisés dans cet ouvrage sont ceux qui étaient utilisés à l'époque des événements relatés. Hong Kong, par exemple, ne s'appelle « Hong Kong, Chine » que depuis le 1^{er} juillet 1997. La même règle générale s'applique aux anciens États comme la Tchécoslovaquie et l'Union soviétique qui ont été fractionnés en unités plus petites. Dans le cas de l'Union européenne, l'expression « Communauté européenne » est employée pour plus de simplicité jusqu'à ce que l'Union européenne acquière la personnalité juridique le 1^{er} décembre 2009 (avant cela, l'appellation officielle à l'OMC était « Communautés européennes »). Pour les personnes, les titres par lesquels elles sont désignées correspondent à leur statut au moment des événements. Les hommes d'État britanniques qui ont changé de rang dans le Peerage de

Burke, comme Lord Brittan et Lord Mandelson, sont désignés par leur titre actuel lorsqu'il est fait référence à des déclarations ou à des écrits récents et par leur titre antérieur quand les événements rapportés sont plus anciens.

En tant qu'histoire à caractère biographique, cette étude s'appuie non seulement sur des documents disponibles dans le domaine public, sur les archives de l'OMC et sur des sources secondaires, mais aussi sur des renseignements obtenus grâce à des entretiens et à des échanges de correspondance avec les participants. Mon traitement de ces dernières sources appelle quelques explications. Lorsque Thucydides raconta la Guerre du Péloponnèse, il ne put consigner exactement les discours, car « rendre de mémoire, dans des termes précis, les discours qui furent tenus ... était difficile » ; il les rapporta donc « comme il [lui] a semblé que les orateurs devaient surtout avoir parlé dans les circonstances où ils se trouvaient, [se] tenant toujours, pour le fond des pensées, le plus près qu'il était possible de ce qui avait été dit en effet ».⁵ Le miracle de la modernité est que l'enregistreur numérique, conjugué aux principes de l'intégrité académique, m'empêche d'exercer la même sorte de créativité. Je me suis cependant réservé une certaine latitude dans la façon dont je restitue les propos de mes interlocuteurs. J'ai quelque peu élagué les phrases en supprimant les hum et les ah, les faux départs ou les répétitions et les mots tampons souvent employés dans la langue parlée quand on cherche à retrouver des souvenirs, et j'ai aussi corrigé les erreurs grammaticales faites couramment (mais pas exclusivement) par ceux dont l'anglais n'est pas la première langue. Pour prendre un exemple extrême et hypothétique, une phrase parlée qui pourrait être transcrite très précisément comme : « Vous savez, il se plaignait tout le temps, il se plaignait à propos des règles d'origine et, hum, à propos de – [pause] qu'est-ce que c'était déjà ? Ah oui ! – la progressivité des droits » serait rendue ainsi : « Il se plaignait tout le temps à propos des règles d'origine et de la progressivité des droits ». Je n'ai jamais ajouté de noms, d'adjectifs ou d'adverbes que n'avait pas utilisés mon interlocuteur, et, si j'ai modifié des verbes, c'était seulement pour respecter la conjugaison. Quant à la mention des sources, j'ai presque toujours indiqué l'auteur et la date mais, dans quelques cas, j'ai choisi de ne pas citer l'entretien ou de le citer en conservant l'anonymat de mon interlocuteur. Je l'ai fait tantôt pour ne pas l'embarrasser (certaines personnes peuvent être très franches, même quand l'enregistreur est bien en vue) et tantôt pour rendre le même service aux personnes dont il est question. J'ai aussi donné aux personnes interrogées la possibilité de revoir et de clarifier les passages cités, car il me semble plus important de relater exactement leurs souvenirs et leurs idées que de transcrire précisément leurs paroles. Dans les cas où les changements qu'ils ont apportés étaient plus que mineurs, je l'ai signalé en mentionnant « correspondance de l'auteur avec » plutôt qu'« entretien de l'auteur avec » et en indiquant la date de la correspondance plutôt que celle de l'entretien initial.

Pour écrire l'histoire contemporaine, on utilise davantage de sources primaires, ce qui peut être à la fois un avantage et un inconvénient. Quiconque a été formé à l'historiographie (comme je l'ai été il y a 40 ans) ou est passé à l'écriture concrète de l'histoire (comme je l'ai fait il y a quelques années) sait que les sources vivantes peuvent appartenir à trois catégories problématiques : les personnes qui font encore partie du jeu et se sentent donc obligées de respecter la ligne du parti, surtout tant que le résultat du Cycle de Doha reste incertain ; celles qui se sont retirées du jeu peu de temps auparavant et qui cherchent à mettre en avant leur participation, soit en s'attribuant le mérite des progrès accomplis, soit en éludant les critiques ;

et celles qui ne participent plus au jeu depuis longtemps et qui invoquent une mémoire défaillante – réellement ou par tactique – lorsqu'on leur demande de divulguer des délibérations internes à leur pays ou les concernant directement. Heureusement, ce cynisme n'est que rarement justifié, et je suis reconnaissant à tous ceux qui m'ont généreusement offert leur temps, leurs souvenirs et leurs idées. Je suis particulièrement redevable à ceux qui sont allés au-delà de mes questions immédiates sur la séquence des événements auxquels ils ont participé. Les observations faites par Ujal Bhatia, Pascal Lamy et John Weekes au cours de nos entretiens m'ont aidé à reformuler ou réorienter mes questions d'une manière à laquelle je n'avais pas songé auparavant. La franchise m'oblige cependant à reconnaître que mes interlocuteurs ne se sont pas tous montrés aussi coopératifs. Parfois, les choses les plus intéressantes que certains avaient à dire, évoquant des événements peu connus ou donnant un avis peu flatteur sur leurs homologues, étaient immédiatement précédées ou suivies par une déclaration demandant de ne pas lui attribuer ces propos. L'historien ne doit pas prendre ces choses personnellement. Si les négociateurs savent pertinemment qu'ils ne doivent pas s'attendre à ce que leurs partenaires révèlent le fond de leur pensée et si les diplomates comprennent que ce qu'ils se disent n'est pas toujours sincère et complet, le spécialiste des sciences sociales ne doit pas avoir d'espoirs irréalistes.

Le lecteur remarquera aussi que je tente souvent de quantifier les tendances. Quand cela est possible, je m'inspire de Sir William Petty, qui expliquait il y a plus de trois siècles que sa méthode d'«arithmétique politique» était fondée non seulement sur des «termes comparatifs et superlatifs et des arguments intellectuels» mais qu'il choisissait de s'exprimer «en termes de nombres, poids ou mesures, de n'avoir recours qu'à des arguments tombant sous les sens et de ne prendre en considération que les causes qui ont de visibles fondements dans la nature» (Petty, 1690: 244). C'est dans cet esprit que je propose diverses statistiques descriptives sur les caractéristiques économiques fondamentales des Membres de l'OMC et sur leurs relations entre elles, généralement au moyen de séries chronologiques qui comparent la période de l'OMC et celle du GATT et qui font une distinction entre différentes phases de la période de l'OMC, ou des deux. Je me suis cependant limité volontairement à la présentation de statistiques descriptives en évitant les statistiques inférentielles. Tout en sachant que, sur certains points, je pourrais invoquer plus efficacement une relation statistique en proposant une régression qui montre la relation entre une variable dépendante donnée et un ensemble de variables indépendantes, je sais aussi que c'est le plus sûr moyen de perdre la moitié de mes lecteurs. Chaque fois que j'ai dû choisir entre l'accessibilité et la rigueur analytique, j'ai opté pour la première.

Je dois une immense reconnaissance à plusieurs personnes qui m'ont aidé dans mes recherches et dans la rédaction de cet ouvrage. Je n'aurais rien pu écrire sur les origines de l'OMC sans l'aide indéfectible de Debra Steger, qui a partagé avec moi ses souvenirs et ses réflexions sur ce sujet et sur d'autres. Debra Steger et Bill Crosbie m'ont aussi apporté une aide précieuse pour organiser les entretiens et mettre à ma disposition les archives canadiennes. J'exprime aussi ma reconnaissance à Julio Lacarte qui est aussi grande que mon admiration pour son expérience, sa compétence et ses réalisations. Je remercie les nombreux membres du Secrétariat de l'OMC qui m'ont aidé à exhumer les faits, les données, les documents et les

photographies et à revoir le manuscrit pour en corriger les erreurs ou les omissions. Je remercie en particulier Rolf Adlung, Rob Anderson, Trineesh Biswas, Cathy Boyle, Maria Bressi, Antonia Carzaniga, Isabelle Célestin, Victor do Prado, Johann Human, Patrick Low, Hamid Mamdouh, Serafino Marchese, Juan Marchetti, Anthony Martin, Ross McRae, Anna Caroline Müller, Laoise NiBhriain, Maika Oshikawa, Peter Pedersen, Cedric Pene, Maria Pérez-Esteve, Paulette Planchette, Shishir Priyadarshi, Keith Rockwell, Martin Roy, Marta Soprana, Antony Taubman, Raul Torres, Lee Tuthill, Janos Volkai et Rufus Yerxa. Je dois aussi des remerciements particuliers à Maria Verastegui, sans qui l'appendice bibliographique aurait été impossible à réaliser. Ankur Mahanta m'a aimablement aidé à établir les tableaux du chapitre 7. J'ai bénéficié des observations et des critiques de Clem Boonekamp, Arancha González, David Hartridge, Bernard Hoekman, Alejandro Jara, Gabrielle Marceau et Ramon Torrent. Et surtout, je suis reconnaissant à Pascal Lamy d'avoir donné son accord et son soutien à ce projet. Toute erreur qui subsisterait serait entièrement de mon fait.

Je termine en exprimant mes regrets pour la longueur de cet ouvrage. Les négociateurs commerciaux définissent parfois les « services » comme « tout ce qui ne fait pas mal quand ça tombe sur les pieds » et, si l'on s'en tient à cette définition, la version imprimée de ce livre n'est pas un service. Avec mes excuses pour les pieds des lecteurs, je ne puis que reprendre la phrase de Pascal : « Je n'ai fait celle-ci plus longue que parce que je n'ai pas eu le loisir de la faire plus courte. »⁶

Craig VanGrasstek
Washington (D.C.)
Juin 2013

Notes finales

- 1 Voir *Une nouvelle politique commerciale pour l'Europe dans le cadre de la stratégie Europe 2020*, résolution 2010/2152 (INI) du Parlement européen, 27 septembre 2011.
- 2 Voir, par exemple, Koo (1947) et McIntyre (1954). Pour un examen des principales tendances théoriques de ces études pendant les 50 premières années, voir Martins et Simmons (1998).
- 3 Entretien de l'auteur avec M. Sutherland, 18 janvier 2013.
- 4 Le seul autre bâtiment répondant à ce critère est le siège (dépourvu de nom) de l'Organisation des États américains (OEA) à Washington (D.C.).
- 5 *Histoire de la Guerre du Péloponnèse*, livre premier, chapitre premier, paragraphe 22. Traduction de Jean Alexandre Buchon.
- 6 Blaise Pascal, *Lettres provinciales*, lettre XVI du 23 octobre 1656.