CHAPITRE IV

Cohérence et coordination avec les organisations intergouvernementales

144. L'OMC a été conçue comme une organisation internationale indépendante qui devait marquer l'avènement d'une "ère nouvelle de coopération économique mondiale", - pour reprendre les termes de la Déclaration de Marrakech de 1994. En ce sens, l'OMC était la première organisation internationale de l'après-guerre froide. L'objectif ambitieux consistant à mettre en place un système commercial multilatéral intégré, plus viable et durable, auquel participeraient tous les pays, semblait laisser de côté les divergences de vues antérieures sur la façon d'organiser l'activité économique mondiale au niveau intergouvernemental.

145. Avec l'intensification de la "mondialisation", la nécessité d'un tel système est devenue plus évidente. L'innovation technologique dans les domaines des transports et des communications, et le développement remarquable des marchés financiers mondiaux, a de plus en plus gommé la différence entre l'"interne" et l'"externe". Du fait de cette évolution, les frontières constituent de moins en moins des obstacles naturels au commerce. Dans ce contexte, la mondialisation peut être considérée comme un processus par lequel le monde est "internalisé" dans la vie quotidienne des pays et des sociétés.

146. Il était évident qu'il fallait codifier et élaborer progressivement des règles de coopération positives. La négociation de ces règles a été stimulée par les "avantages tirés de la coordination", qui permet d'éviter les dommages pouvant résulter de l'action unilatérale non coordonnée des gouvernements nationaux. C'est dans ce contexte que s'inscrit la transformation du GATT en OMC. Le champ d'action juridique de l'OMC est nettement plus vaste que celui du GATT. Néanmoins, il ne couvre pas, et ne peut pas couvrir, tous les aspects des politiques ayant trait au commerce international et à l'investissement. Il est donc nécessaire d'établir une "coordination horizontale" avec d'autres organisations intergouvernementales.

147. C'est sur ce point que porte le présent chapitre. Il est utile de réfléchir à la question car l'environnement politique dans la deuxième moitié des années 90 et en ce début de XXIe siècle est très différent de celui qui a conduit à la conclusion du Cycle d'Uruguay. En effet, l'environnement actuel est caractérisé par une logique de fragmentation et de conflit et par l'omniprésence des questions concernant l'équité des règles régissant la répartition des "avantages de la coordination" créés par l'OMC. D'où la tendance à la réduction de l'espace politique pour la coopération économique.

A. L'OMC EST DOTÉE DE NOMBREUX INSTRUMENTS DE COOPÉRATION INTERNATIONALE

148. La cohérence et la coordination entre l'OMC et d'autres organisations intergouvernementales doivent être considérées à la lumière du champ d'application et des fonctions de l'Organisation (articles II et III de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC). Le cadre juridique général de la présente analyse est constitué par les articles III, V et VIII de l'Accord de Marrakech. L'article VIII est la source de la personnalité juridique de l'OMC. L'article V confère au Conseil général le pouvoir de conclure des arrangements appropriés pour assurer une coopération avec les autres organisations intergouvernementales qui ont des fonctions en rapport avec celles de l'OMC. L'article III:5 prévoit que, pour rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial, l'OMC coopérera, selon qu'il sera approprié, avec le FMI et la Banque mondiale. L'OMC est une organisation intergouvernementale *sui generis*; elle n'est pas une institution spécialisée de l'ONU. D'un point de vue institutionnel, elle a succédé au GATT qui a vu le jour à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi de 1948 et qui était donc de facto une institution spécialisée de l'ONU. De ce fait, la création de l'OMC en 1995 s'est accompagnée d'un échange de lettres entre

les chefs de Secrétariat de l'ONU et de l'OMC afin d'assurer une transformation ordonnée. Ces accords ont établi des liens de coopération entre les deux organisations internationales qui ont alors cessé d'avoir des liens institutionnels.

149. D'un point de vue juridique, il y a un lien essentiel entre la Charte des Nations Unies et le système de l'OMC qu'il est bon de rappeler. L'article XXI (c) du GATT de 1994 traite des exceptions concernant la sécurité et donc de la possibilité de sanctions économiques. Il prévoit qu'un Membre de l'OMC ne peut pas être empêché "de prendre des mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales". Le fait que l'ONU et l'OMC sont des organisations internationales distinctes et ont une composition différente explique l'autonomie dont dispose le Conseil général de l'OMC pour mettre en place des arrangements de coopération avec d'autres organisations internationales. Dans le cadre de la coopération avec l'ONU, l'OMC a principalement des relations avec la CNUCED, qui a le statut d'observateur auprès de la quasi-totalité des organes de l'OMC.

150. À part la CNUCED, les décisions concernant la conclusion d'accords de coopération avec d'autres organisations internationales et l'octroi à celles-ci du statut d'observateur se fondent sur la contribution qu'elles peuvent apporter aux activités de l'OMC. Ainsi, la coopération avec l'OMPI (en vertu de l'article 68 de l'Accord sur les ADPIC) est fondée sur ses compétences et ses responsabilités en matière de propriété intellectuelle. Dans le domaine des services, l'OMC a conclu un accord de coopération avec l'Union internationale des télécommunications (article XXVI de l'AGCS). Par ailleurs, l'OMC a conclu un accord avec l'Office international des épizooties (OIE) - qui a le statut d'observateur auprès du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires - accord qui repose sur les complémentarités fonctionnelles avec cette organisation. Il en va de même de l'assistance que l'Organisation mondiale des douanes fournit au Comité des règles d'origine et au Comité de l'évaluation en douane.

151. Le degré de coopération peut être élevé lorsqu'il y a une reconnaissance juridique mutuelle de la pertinence d'une "coordination horizontale". C'est le cas dans les relations entre le FMI et l'OMC lorsque des problèmes de balance des paiements amènent des Membres de l'OMC à prendre des mesures commerciales restrictives. En effet, les accords entre le FMI et l'OMC (voir plus loin) prévoient la participation du Fonds aux consultations menées par le Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements de l'OMC, conformément à la pratique antérieure du GATT.

152. En revanche, la coopération peut être assez lâche lorsqu'il existe des décisions définissant clairement les différences et les limites juridictionnelles entre les organisations, comme dans le cas des normes fondamentales du travail. À cet égard, la Déclaration ministérielle de Singapour de 1996 indiquait clairement que l'OIT était "l'organe compétent pour établir ces normes", notant simplement que "les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueraient de collaborer comme ils le faisaient actuellement".

153. Les liens dans le domaine du commerce et de l'environnement sont évoqués dans les textes juridiques du Cycle d'Uruguay. Il existe donc des éléments de coopération entre les Secrétariats de l'OMC et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et des relations ont été établies plus récemment avec les secrétariats des accords environnementaux multilatéraux (AEM). La poursuite de la coopération horizontale dépendra des résultats des négociations prévues dans le cadre du Cycle de Doha, dans lesquelles il est question des relations entre les règles existantes de l'OMC et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les AEM.

154. **Comme dans le cas des accords de coopération, l'élément qui guide l'octroi du statut d'observateur à des organisations internationales est la contribution que la "coordination horizontale" peut apporter aux activités de l'OMC. C'est pourquoi l'octroi du statut d'observateur n'est pas automatique; il dépend des responsabilités distinctes des différents organes de l'OMC et il repose sur les complémentarités fonctionnelles.**

B. ACTIVITÉS DE COOPÉRATION AU NIVEAU PRATIQUE

155. Récemment la coopération avec d'autres organisations intergouvernementales a surtout visé à aider l'OMC à s'acquitter de ses obligations face aux difficultés particulières rencontrées par les pays en développement.

156. Par exemple, un nouveau fonds, appelé Mécanisme pour l'élaboration des normes et le développement du commerce, a été créé pour fournir des dons et un soutien financier à des projets d'assistance technique afin d'aider à définir et appliquer les normes internationales en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires et de santé des animaux et des végétaux. Établi en 2002 par la Banque mondiale et l'OMC, ce fonds, qui coopère avec d'autres organisations internationales (FAO, OMS, OIE, Codex Alimentarius), sera administré par l'OMC. Son but est de faire en sorte que les pays en développement soient mieux à même de tirer parti de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et améliorent ainsi les possibilités de commercialisation des produits alimentaires qu'ils exportent.

157. Le "plan d'action" qui a été adopté à la Conférence ministérielle de Singapour en 1996 pour résoudre les problèmes commerciaux particuliers des pays les moins avancés est un autre exemple important de "coordination horizontale". Il a abouti, en 1997, au lancement du "Cadre intégré" pour la coopération entre les secrétariats de plusieurs organisations intergouvernementales.

158. Le Cadre intégré est un exemple intéressant de "coordination horizontale". C'est une initiative internationale par laquelle la Banque mondiale, le Centre du commerce international (CCI), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Fonds monétaire international (FMI), l'OMC et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) associent leurs efforts à ceux des pays les moins avancés (PMA) et des donateurs. Ce mécanisme permet aux organisations participantes de répondre de manière coordonnée - chacune dans leur domaine de compétence - aux besoins en matière d'assistance et de renforcement des capacités liés au commerce, identifiés par les pays les moins avancés eux-mêmes. Toutefois, c'est une initiative complexe, dont le lancement a pris un certain temps et qui, à ce jour, n'est appliquée intégralement qu'à un nombre assez restreint de pays. Il faut espérer qu'à terme, ce mécanisme sera une arme efficace et utile dans la lutte contre la pauvreté. Il faut aussi espérer que les donateurs, les organisations et les gouvernements des pays bénéficiaires eux-mêmes continueront de faire preuve de l'engagement nécessaire.

C. RECHERCHE DE LA COHÉRENCE DANS TOUS LES DOMAINES D'ACTION

159. Comme cela a été dit au début de ce chapitre, le contexte politique général qui a conduit à la conclusion du Cycle d'Uruguay était caractérisé par la reconnaissance des tendances et des tensions au niveau mondial et par la volonté d'y faire face par le biais de la coopération internationale. La Déclaration ministérielle de 1994 sur la contribution de l'Organisation mondiale du commerce à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial reflète un aspect problématique de cette reconnaissance. Elle souligne les difficultés auxquelles se heurte la libéralisation du commerce dans des domaines autres que

le commerce, difficultés qui ne peuvent pas être surmontées par des mesures prises seulement dans le domaine du commerce - il s'agit, en particulier, des liens évidents qui existent entre le commerce, les taux de change et les conditions financières. La Déclaration appelle aussi l'attention sur les interactions croissantes des politiques économiques poursuivies par les gouvernements à mesure que progresse la mondialisation de l'économie.

160. C'est pourquoi il est important de développer la coopération entre l'OMC et les organisations intergouvernementales responsables des questions monétaires et financières. L'article III:5 de l'Accord de Marrakech invitait le Directeur général de l'OMC à établir des accords avec le FMI et la Banque mondiale.

161. Les accords avec le FMI et la Banque mondiale ont été négociés et conclus en 1996. Du point de vue de l'OMC, l'un des principaux objectifs était de rehausser sa qualité pour agir, en tant qu'organisation *sui generis* sans précédent, dans les domaines relatifs à la gestion de l'économie mondiale. En bref, l'objectif n'était pas que l'OMC s'adapte, de manière subordonnée, aux politiques du FMI et de la Banque mondiale, mais c'était qu'elle insère son propre programme d'action, par la voie de la "coordination horizontale", dans ceux de ces deux puissantes organisations intergouvernementales établies de longue date.

162. D'un point de vue pratique, les accords imposent aux trois institutions l'obligation générale de se consulter. En outre, ils prévoient la participation de fonctionnaires du Secrétariat de l'OMC en qualité d'observateurs aux réunions du Conseil d'administration du Fonds et des Administrateurs de la Banque mondiale lorsque l'ordre du jour comprend l'examen de questions commerciales ou la formulation de politiques dans des domaines concernant le commerce. Les accords ont établi de fait une certaine réciprocité dans les procédures de consultation et d'octroi du statut d'observateur entre l'OMC, le FMI et la Banque mondiale, afin de permettre l'adoption de politiques cohérentes qui se renforcent mutuellement. En d'autres termes, les "conditionnalités" imposées par le FMI et la Banque mondiale et les obligations imposées par l'OMC doivent être à la fois complémentaires et cohérentes - dans la mesure où elles peuvent être contestées au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

163. Les résultats de la coopération horizontale entre l'OMC, le FMI et la Banque mondiale sont globalement positifs. Le Fonds et la Banque ont soutenu les efforts axés sur le renforcement des capacités. Les deux institutions ont également soutenu la libéralisation des échanges et elles ont critiqué les tendances protectionnistes dans les pays développés, en particulier dans le domaine de l'agriculture. En avril 2004, le FMI a annoncé la création du Mécanisme d'intégration commerciale, qui permet au Fonds de fournir des ressources aux pays susceptibles d'enregistrer des déficits de balance des paiements dus à la mise en œuvre par leurs partenaires commerciaux des résultats des négociations commerciales multilatérales.

164. En ce qui concerne la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques et les liens existant entre le commerce, d'une part, et les taux de change, les finances et les politiques macro-économiques et de développement, d'autre part, le climat en 2004 n'est plus ce qu'il était en 1994. La volonté de coopération internationale a faibli et le consensus sur la poursuite de politiques économiques saines s'est effrité à la suite des crises financières qui ont frappé de nombreuses économies émergentes.

165. La question de la compatibilité entre la marge de manœuvre au niveau national et la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial est une question pertinente. Il faut cependant la replacer

dans le contexte de l'économie mondiale actuelle dans laquelle les États ne peuvent pas à eux seuls réglementer effectivement des facteurs économiques qui ont une dimension mondiale et qui sont mobiles, comme les finances, les flux d'investissement, les paiements et les politiques monétaires. Dans l'approche de ces facteurs, il y a un déficit de gouvernance manifeste auquel ni le FMI ni la Banque mondiale ne peuvent remédier actuellement. Cela impose une limite à l'amélioration de la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial, que la coordination horizontale entre l'OMC, le FMI et la Banque mondiale ne permet pas actuellement de dépasser.

D. OBSERVATIONS FINALES SUR LA PORTÉE ET LES LIMITES DE LA COORDINATION HORIZONTALE

166. **Étant donné la nature particulière de l'OMC, évoquée précédemment, la portée de la coordination horizontale est clairement limitée par la nécessité d'éviter toute ingérence extérieure dans l'élaboration et l'interprétation des règles de l'OMC.**

167. Cette limite est reconnue dans les accords entre l'OMC, le FMI et la Banque mondiale et dans les pratiques de l'OMC. On a pris soin de préserver l'autonomie des groupes spéciaux chargés du règlement des différends dans l'exercice de leurs compétences juridiques en matière d'interprétation des règles de l'OMC, y compris celles qui ont trait aux liens entre les questions financières et commerciales - et partant à la relation entre le FMI et le système juridique de l'OMC. **En résumé, le système de règlement des différends de l'OMC, du fait de ses caractéristiques propres et de l'autonomie dont il jouit dans le cadre de ses responsabilités juridictionnelles, n'offre aucun espace juridique à la coopération avec d'autres organisations internationales, sauf dans des cas particuliers où les groupes spéciaux exercent leur droit de demander des renseignements. Le Conseil approuve le maintien de cette politique.**

168. Bon nombre de ces considérations valent aussi dans les domaines de l'élaboration du droit et des normes. Le système juridique de l'OMC fait partie du système juridique international mais il constitue une *lex specialis*. En tant que *lex specialis*, il ne peut pas être modifié de l'extérieur par d'autres organisations internationales qui n'ont pas la même composition et qui ont des principes différents en matière de création de règles.

169. Ceci étant, l'octroi à des organisations internationales du statut d'observateur auprès de l'OMC répond manifestement à un objectif utile. Toutefois, au cours des dernières années, il a donné lieu à des manœuvres politiques et diplomatiques au lieu d'être fondé sur l'appréciation de son intérêt pratique. **Dans ce contexte, le Conseil recommande que la question du statut d'observateur auprès de l'OMC ne soit pas examinée en fonction des tensions politiques et des conflits existant dans d'autres instances. Les Membres seraient bien avisés de tirer parti du fait que l'OMC est une organisation internationale "sui generis" et de prendre position sur le statut d'observateur en se fondant uniquement sur le rôle de l'Organisation en tant qu'instance de négociation commerciale.**

170. **Plus généralement, le Conseil consultatif voit d'un œil favorable la "coordination horizontale". La coopération avec d'autres organisations intergouvernementales ajoute généralement de la valeur aux activités de l'OMC. Elle permet aussi de légitimer l'OMC puisqu'elle est conforme à l'obligation générale de conduite, en matière de coopération, qui fait partie du droit international public.** Cela vaut en particulier dans le climat politique actuel car cela aide à accroître la valeur de réseau de la coopération internationale dans un monde enclin au conflit et à la fragmentation. Il faudrait faire en sorte que, dans l'examen

des aspects philosophiques et juridiques des politiques et des réformes commerciales, toutes les institutions impliquées dans cet effort de coopération s'expriment d'une manière cohérente. Les messages contradictoires émanant de grandes institutions n'encouragent pas à adopter des politiques commerciales judicieuses. À cet égard, nous parlons non seulement de la Banque mondiale et du FMI mais aussi d'autres institutions de l'ONU - comme la CNUCED et le PNUD - ainsi que des gouvernements donateurs qui collaborent étroitement avec les pays en développement.

171. Pourtant, la cohérence ne va pas toujours de soi; la "coordination horizontale", même dans le meilleur des cas, ne constitue pas une réponse complète au déficit de gouvernance observé aujourd'hui du fait de la mondialisation. En outre, la question de l'équité des règles économiques internationales en vue de la répartition des avantages de la coordination occupe une place importante dans le monde actuel. La coopération entre organisations ne suffira pas en soi pour la résoudre.

172. Dans le chapitre I, nous avons souligné que la libéralisation du commerce et une plus grande ouverture de l'économie peuvent créer des problèmes d'ajustement pour les Membres de l'OMC. Nous avons aussi indiqué que les pays développés ont mis en œuvre des programmes d'aide à l'ajustement sur la base d'initiatives nationales. Ces programmes témoignent de la nécessité politique de contrebalancer l'impact social de la libéralisation du commerce, qui sans cela ne serait pas politiquement soutenable. Les pays en développement, qui s'orientent de plus en plus vers la libéralisation des échanges sont souvent dépourvus de mécanismes d'ajustement et sont incapables de les mettre en place en raison de contraintes budgétaires. Il est possible de remédier à cette situation par le biais de la coordination horizontale. **Les organismes de développement internationaux, principalement la Banque mondiale, devraient mettre en place des programmes visant à financer l'aide à l'ajustement en faveur des pays en développement, ou améliorer les programmes existants. Ils devraient le faire en étroite coopération avec l'OMC et d'autres organismes.** Nous pensons même qu'une telle action est essentielle pour que le Cycle de Doha puisse aboutir à des résultats valables.

173. Toutefois, pour tirer pleinement profit de la "coordination horizontale" et assurer la cohérence, il faut prêter attention au rôle du Secrétariat et du Directeur général de l'OMC. Comme nous l'indiquons au chapitre IX, il faut tout d'abord éviter que d'autres institutions internationales compensent le manque de connaissances et de compétences, dû aux limitations actuelles du Secrétariat, d'une manière qui ne sert pas toujours convenablement le système de l'OMC. **Si la participation du Secrétariat à la "coordination horizontale" doit se faire sur un pied d'égalité avec, par exemple, la Banque mondiale et le FMI, les Membres devront s'attaquer à certains problèmes importants en matière de ressources et de capacité. Pour sa part, le Conseil consultatif estime que le renforcement du Secrétariat ajoutera de la valeur à la "coordination horizontale" et à la cohérence des politiques économiques au niveau mondial.**

174. Il n'y a toutefois aucune raison de ralentir les efforts dans le domaine de la cohérence faute de ressources suffisantes. Beaucoup plus pourrait être fait si le très large mandat donné au Directeur général en matière d'examen des questions relatives à la cohérence était pleinement exploité. Le Conseil général a en 1996 pris des décisions dans lesquelles non seulement il approuvait les termes des accords conclus entre l'OMC et le FMI et la Banque mondiale, mais également invitait le Directeur général à faire fond sur ces accords pour rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial. C'est le seul domaine relevant de l'OMC dans lequel les

Membres ont demandé au Directeur général, dans le cadre d'un mandat formel et indépendant, de plaider en faveur de la libéralisation du commerce, pour elle-même et pour la contribution qu'elle peut apporter à la solution d'autres problèmes de politique économique. À deux reprises, le Directeur général a convoqué des réunions du Conseil général consacrées à la cohérence auxquelles le Directeur général du FMI et le Président de la Banque mondiale ont participé. Ces sessions ont fourni des occasions précieuses - quoique rares - d'examiner les activités de ces trois institutions clés en rapport avec le commerce et les politiques commerciales appliquées par leurs membres, dans le contexte plus large du développement, de l'allégement de la dette, de la réduction de la pauvreté et de l'environnement financier international en général. On pourrait aller plus loin dans ce sens.

175. **Le Conseil consultatif recommande donc que le Directeur général étudie les possibilités d'élargir et d'intensifier les activités de l'OMC concernant la cohérence dans le cadre du mandat qui lui a été donné en 1996. Cela pourrait impliquer la participation aux consultations d'organisations internationales additionnelles (autres que le FMI et la Banque mondiale) travaillant dans d'autres domaines de la politique liée au commerce. En outre, étant donné que notre proposition visant à créer un nouvel organe consultatif à l'OMC (chapitre VIII) s'inspire de la nécessité d'élargir et d'approfondir le débat sur les questions commerciales entre les ministres et les hauts fonctionnaires chargés du commerce, nous estimons que le mandat donné au Directeur général en ce qui concerne la cohérence est également pertinent pour cette initiative.**