CHAPITRE VII

Une institution axée sur les résultats – prise de décisions et géométrie variable

A. CONSENSUS

269. Dans une large mesure, l'Organisation mondiale du commerce est une machine à négocier.[43] Comme le GATT avant elle, l'OMC a été conçue dans le but de rechercher des solutions négociées aux problèmes du commerce mondial. La bonne conduite des négociations et la recherche d'un consensus multilatéral pour mettre un terme aux tractations ainsi que la prise de décisions sont les seuls moyens dont dispose l'OMC pour exécuter son mandat. Contrairement à la Banque mondiale et au Fonds monétaire international, l'Organisation ne dispose pas de fonds pour atteindre des objectifs. Quoique le commerce ait un rôle important à jouer en ce qui concerne la réalisation des objectifs en matière de développement, l'OMC n'est pas un organisme de développement; elle s'en remet plutôt à l'assistance technique ou au renforcement des capacités pour obtenir des résultats dans les pays Membres les plus démunis. D'autres institutions sont censées jouer ce rôle; l'OMC a pour mission de négocier des conditions d'accès aux marchés et des règles commerciales favorables afin de donner à ses Membres la possibilité de tirer commercialement parti de l'économie mondiale.

270. Ces dernières années, l'OMC a parfois donné l'impression qu'elle n'était pas véritablement en mesure de négocier. Alors même que l'intérêt du public et des politiques pour l'institution allait grandissant, celle-ci n'a pas toujours donné le sentiment d'être à la hauteur des ambitions affichées par les gouvernements Membres. Elle a été encore moins en mesure de satisfaire aux nombreuses revendications formulées par des groupes de pression. Dans le meilleur des cas, cela a été une source de frustration et, dans le pire des cas, cela a donné lieu à de vives protestations, qui ont eu parfois un caractère violent.

271. La mesure dans laquelle l'OMC peut ou devrait satisfaire aux revendications formulées par tous ses critiques est examinée dans d'autres chapitres. Nous nous intéressons ici au mécanisme des négociations et à la prise de décisions, afin de déterminer si les structures et les procédures sont optimales et si la règle du consensus devrait être modifiée.

B. LES PERCÉES RÉALISÉES DANS LE CADRE DE NÉGOCIATIONS ONT FORCÉMENT UN CARACTÈRE SPORADIQUE

272. Il convient de souligner d'entrée de jeu que l'organe du commerce mondial a souvent connu par le passé des périodes au cours desquelles ses réalisations ont été modestes. Depuis 1947, le GATT et l'OMC ont progressé par à-coups - notamment à la faveur des huit cycles de négociations qui ont été menés à bien. Au début, ces cycles visaient essentiellement à réduire les droits de douane dans un petit groupe de pays; ils pouvaient être menés et achevés assez rapidement. Toutefois, depuis les années 60, un cycle de négociations commerciales multilatérales aux ramifications de plus en plus larges est conclu tous les 12 ou 13 ans. Dans l'intervalle, relativement peu de choses ont été accomplies, mis à part le règlement des différends et les accessions. À l'évidence, les Membres avaient besoin de temps pour assimiler et mettre en œuvre les résultats de chaque cycle. La lassitude engendrée par les négociations est un phénomène réel. De plus, la volonté politique nécessaire pour lancer et mener une nouvelle série de négociations s'amenuise naturellement à mesure que d'autres questions gagnent en importance et que la situation économique favorise ou décourage les initiatives en matière de libéralisation des échanges.

273. D'une certaine façon, l'OMC s'en est bien tirée depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay et la création d'une nouvelle institution en 1995. Après tout, à la fin des années 90, elle est parvenue à conclure des accords importants dans les domaines des télécommunications et des services financiers. En 2001, elle a mené à bien

[43] Les fonctions de l'OMC énoncées à l'article III de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC sont notamment les suivantes: faciliter la mise en œuvre, l'administration et le fonctionnement des Accords commerciaux multilatéraux et plurilatéraux; administrer le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends; administrer le Mécanisme d'examen des politiques commerciales et coopérer, selon qu'il sera approprié, avec le FMI et la Banque mondiale pour rendre plus cohérente l'élaboration des politiques au niveau mondial.

les négociations d'accession les plus complexes jamais entreprises, à savoir celles de la Chine. De nombreuses autres négociations d'accession ont également abouti. En outre, elle a réglé plus de différends commerciaux en huit ans que le GATT n'en a géré en pratiquement 50 ans. Et, contre toute attente, elle a lancé le Programme de Doha pour le développement.[44]

274. Et s'il y a eu des avancées, elles ont été obtenues de haute lutte. La progression des négociations de Doha est terriblement difficile et suscite des interrogations au sujet du processus en tant que tel. Toutefois, nous aurions tort de tirer des conclusions hâtives quant à la nécessité d'opérer des changements structurels et procéduraux. De nombreuses raisons peuvent être avancées pour expliquer l'absence parfois troublante de percées importantes dans les négociations ces dernières années. Premièrement, la participation est plus large et plus intense. Le nombre de gouvernements Membres qui interviennent est beaucoup plus important (près de 150 contre 86 au début du Cycle d'Uruguay), de sorte qu'il est inévitable qu'un consensus soit plus difficile à trouver. Plus important encore que le nombre même des Membres, la réalisation de programmes de formation et d'assistance technique sensiblement améliorés signifie qu'on compte désormais beaucoup plus de bons négociateurs capables de s'imposer. Par ailleurs, les Membres qui ne disposent pas encore des ressources nécessaires au sein de leur administration peuvent avoir recours à des services de conseil qui bénéficient d'un financement extérieur et qui cherchent résolument à marquer de leur empreinte le processus de négociation.

275. La raison tient à la portée et au caractère sensible des négociations. La plupart des questions faciles ont déjà été abordées; dans les pays développés, par exemple, les obstacles tarifaires ont été réduits au point que ceux qui persistent à des niveaux élevés sont également ceux qui sont le plus sensibles d'un point de vue politique. En conséquence, l'élargissement de l'accès aux marchés pour de nombreux produits et secteurs de services est une proposition que les gouvernements ont du mal à faire accepter. Même si de nombreux pays en développement ont au départ des niveaux de protection beaucoup plus élevés, les gouvernements de ces pays n'en éprouvent pas moins de la difficulté à exposer leur industrie nationale à la concurrence extérieure. D'une manière plus générale, et en faisant abstraction de l'accès aux marchés, les questions qui sont abordées par l'OMC - encore qu'elles soient clairement liées au commerce - touchent de plus en plus à des aspects sensibles de l'élaboration des politiques nationales et supposent des choix déterminants entre des objectifs d'action sociale. Les politiques de soutien à l'agriculture et les moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle en sont des exemples évidents.

276. Les résultats des négociations à l'OMC ont des effets plus profonds que jamais auparavant sur la compétitivité nationale. Dans une économie mondiale de plus en plus ouverte, ceux qui rivalisent pour obtenir des marchés ou attirer des investissements ont tous beaucoup à retirer de grands accords commerciaux multilatéraux. L'équilibre entre les "gains" et les "concessions" est défini avec acuité: les ambitions sont parfois très grandes, et les positions de défense excessivement rigides. De plus, il y a trop souvent dans les évaluations de la compétitivité nationale un parti pris politique qui conduit dans des directions plus néfastes que bénéfiques. La controverse qui a surgi récemment au sujet de l'externalisation des emplois dans le secteur des services est un exemple qui vient immédiatement à l'esprit.

277. Les Membres de l'OMC n'ont pas actuellement la possibilité de s'abstenir lorsque de nouvelles règles ou de nouveaux accords sont négociés. Avant le Cycle d'Uruguay, peu d'obligations étaient imposées aux pays en développement et, à la suite du Tokyo Round

[44] Le cycle de négociations menées au titre du Programme de Doha pour le développement a été lancé à la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha (Qatar) en 2001.

notamment, l'adhésion à un certain nombre d'accords plurilatéraux importants était entièrement volontaire. Tout cela a changé avec le Cycle d'Uruguay, puisque tous les Membres de l'OMC étaient tenus de contracter un "engagement unique" - même s'il était assorti de périodes de mise en œuvre différentes. Ce changement, positif en soi, pèse maintenant beaucoup sur les gouvernements des pays en développement et a manifestement influé sur leurs façons d'envisager le Cycle de Doha. Il n'est plus possible aujourd'hui de se contenter d'acquiescer aux décisions préconisées par les principaux intervenants sans avoir à en payer le prix.

278. Enfin, bien que les entrepreneurs et les consommateurs continuent, à juste titre, d'être les principales parties intéressées par les négociations commerciales multilatérales, les gouvernements doivent de plus en plus tenir compte d'autres groupes. Les milieux qui s'intéressent aux questions liées au développement, à l'environnement et au travail ainsi que d'autres groupes de pression ont exercé une influence considérable au cours des dix dernières années. Les gouvernements doivent décider par eux-mêmes de la façon dont ils entendent réagir dans le cadre des négociations à l'OMC. Toutefois, dans bien des cas, l'influence exercée par d'autres parties intéressées a amené les gouvernements à être ambivalents au sujet du soutien fondamental qu'ils apportent au système commercial multilatéral et des positions de négociation qu'ils adoptent. Bref, les négociations commerciales ont cessé depuis longtemps d'être réservées presque exclusivement aux technocrates; aujourd'hui, elles sont de plus en plus au cœur des préoccupations des dirigeants politiques.

279. La plupart de ces changements sont là pour rester. Dans une large mesure, l'OMC doit apprendre à s'en accommoder. Les Membres de l'Organisation peuvent examiner des méthodes susceptibles de faire avancer les négociations et des moyens de faciliter la prise de décisions, mais ils se peuvent fouler aux pieds les droits de tel ou tel d'entre eux. Nul ne peut non plus prétendre que les gouvernements cesseront de porter des jugements éminemment politiques, de même que de nature commerciale, quant à l'opportunité et aux moyens de faire avancer les négociations. L'OMC, comme le GATT, est un remarquable instrument du multilatéralisme. Parce qu'il en est ainsi, les gouvernements souverains doivent pouvoir continuer de soupeser à toutes les étapes leurs intérêts nationaux et d'exiger que ces intérêts soient pleinement pris en compte dans toutes les décisions de l'OMC. Cela peut être contrariant lorsque certains Membres souhaitent aller de l'avant et que d'autres préfèrent attendre. Nous examinons quelques solutions de rechange dans les paragraphes qui suivent. Il convient néanmoins d'observer que pratiquement aucun Membre de l'OMC n'a jamais été obnubilé par l'idée de créer de nouvelles obligations et d'ouvrir davantage les marchés. Il serait pour le moins fallacieux de se plaindre un jour du manque de zèle des Membres de l'OMC en matière de libéralisation et d'insister le lendemain sur le droit souverain de continuer à protéger certains domaines sensibles. L'ambition et la modestie vont souvent de pair.

C. LE PRINCIPE DU CONSENSUS DEVRAIT-IL ÊTRE REMIS EN QUESTION?

280. Certes, la solution la plus radicale en ce qui concerne le système peu commode de prise de décisions de l'OMC consisterait à revoir la règle du consensus. La mise aux voix est prévue par l'Accord de Marrakech, qui exige des majorités spécifiques dans certaines situations bien précises. Toutefois, jusqu'à présent, la pratique consistant à prendre les décisions par consensus à l'OMC a pris le pas sur le vote. Le consensus était aussi la norme au GATT, même si l'on avait recours à la mise aux voix, dans le cas des nouvelles accessions et des dérogations, par exemple.

281. Pour parvenir à un consensus, il faut en arriver à un point où aucun Membre de l'OMC ne s'oppose activement à une décision. En d'autres termes, cela signifie que n'importe quel Membre, quelle que soit son importance dans le commerce mondial, peut opposer son veto à toute décision de l'institution. C'est la façon dont l'OMC veille à ce que les plus démunis et les plus faibles ne soient pas écrasés par les riches et les puissants. Cette règle est la clé de voûte du système commercial depuis plus de 50 ans; sur le plan de la procédure, c'est l'équivalent du principe de la nation la plus favorisée, qui garantit que les nations commerçantes les plus faibles bénéficient, sans condition, des meilleures conditions d'accès aux marchés offertes par les plus forts dans le cadre de l'OMC. Les grands pays puissants doivent donc s'employer à convaincre même les petits pays peu développés du bien-fondé d'une proposition. Les petits pays peu développés sont mieux en mesure d'exercer une influence, et c'est la raison pour laquelle il faut les écouter.

282. Les propositions adoptées par consensus sont perçues comme ayant une plus grande légitimité, puisqu'il faut pour cela qu'aucun Membre ne s'oppose à la proposition. Il convient toutefois de faire remarquer que la définition du consensus favorise les Membres qui ont les moyens d'être représentés à toutes les réunions, puisque les absents - ou les abstenants - ne peuvent faire obstacle au consensus.

283. Néanmoins, la prise de décisions par consensus comporte aussi des inconvénients. Comme le nombre des Membres va grandissant (148 aujourd'hui et peut-être 170 ou plus à plus ou moins long terme), il devient de plus en plus difficile de mettre en œuvre des mesures nécessaires pour lesquelles des décisions sont requises, même lorsque l'immense majorité des Membres souhaite une mesure. L'exigence de consensus peut permettre à un seul pays de faire obstacle à la volonté de la majorité. Si la mesure entraînait un changement fondamental, cette difficulté aurait probablement un sens, car elle ajouterait un élément de "stabilité constitutionnelle" au système. Souvent pourtant, les mesures qui sont en jeu n'ont pas un caractère fondamental; certaines visent simplement à parfaire les règles existantes afin de tenir compte de l'évolution de l'économie et d'autres circonstances.

284. Lorsque le processus de prise de décisions devient totalement inefficace et que la "rigidité conventionnelle" s'installe, on est fortement tenté d'avoir recours à une autre procédure pour régler certaines situations, c'est-à-dire à une procédure qui a fait la preuve qu'elle pouvait au moins déboucher sur une décision motivée. Dans le contexte de l'OMC, cette autre procédure est évidemment le système de règlement des différends. Ainsi, en raison d'une paralysie relative ou de l'incapacité avérée d'aller de l'avant, certaines questions qui devraient être tranchées à l'issue d'un processus diplomatique ou "législatif" sont plutôt soumises à un système juridique, qui ne convient peut-être pas à certaines situations. De même, le blocage du consensus incite les Membres de l'OMC à "aller voir ailleurs" et à établir des accords ou des institutions en dehors du cadre de l'OMC, ou encore à avoir recours à d'autres instruments à "géométrie variable".

285. Certains observateurs disent parfois que la prise de décisions par consensus ne pose pas problème, puisque les situations de blocage sont rares. Toutefois, même en l'absence de blocage, comme les Membres savent que le consensus est la seule voie qui s'offre à eux dans certaines situations, ils ne cherchent même pas à obtenir des avancées dans le cadre de l'Organisation. En outre, pratiquement toutes les décisions qui sont envisagées sont élaborées à l'avance dans un cadre informel et une proposition formelle n'est habituellement soumise à un organe décisionnaire que s'il est clair qu'elle peut faire l'objet d'un consensus.

286. Un certain nombre de Membres et d'observateurs se sont donc demandé ce que l'OMC devrait faire pour régler le "problème que pose la règle du consensus". Manifestement, la mise aux voix représente rarement, voire jamais, une solution judicieuse, même si le texte de l'Accord sur l'OMC prévoit la mise aux voix comme solution de dernier ressort (article IX) ou comme mode de décision dans certains cas. Comme il a été dit plus haut, la pratique de l'OMC consistant à procéder par consensus a été relativement constante jusqu'ici, même dans ces cas. En outre, la structure des voix à l'OMC peut être manifestement inéquitable, étant donné que certaines parties disposent d'un bloc appréciable de voix.

287. Il existe aussi d'autres raisons pratiques de ne pas déroger à la règle du consensus. Lorsque, par exemple, les négociations s'inscrivent dans un vaste programme de travail faisant l'objet d'un engagement unique - comme c'est le cas du Programme de Doha pour le développement - renoncer à la méthode du consensus priverait d'avantages tactiques et d'influence ceux qui seraient exclus. Certains Membres cherchent à entraver l'élaboration d'accords susceptibles d'accroître la portée du système commercial parce qu'ils n'ont pas les moyens d'exécuter de nouveaux engagements. S'agissant de la mise en œuvre, il doit donc incomber aux Membres de veiller collectivement à ce que des dispositions et des périodes de transition appropriées soient prévues, et à ce qu'un soutien adéquat soit accordé pour le renforcement des capacités. Priver de son droit de veto un Membre qui se trouve dans une telle situation ne serait pas une solution acceptable.

288. Étant donné ces objectifs contradictoires de l'action des pouvoirs publics, le Conseil consultatif souhaite formuler deux recommandations. **Premièrement, il recommande que les Membres de l'OMC se penchent de nouveau sérieusement sur les problèmes que pose l'obtention d'un consensus, en tenant compte des distinctions qui pourraient être établies pour certains types de décisions, comme celles ayant trait à de simples questions de procédure.**

289. **S'agissant de la deuxième recommandation dans ce contexte, le Conseil consultatif prie instamment les Membres de l'OMC de faire adopter par le Conseil général une déclaration aux termes de laquelle un Membre qui envisage de bloquer une mesure qui réunit par ailleurs un très large consensus ne pourra faire obstacle au consensus que s'il déclare par écrit, en exposant ses motifs, que la question revêt pour lui un intérêt national vital.**

290. En définitive, personne ne peut être exclu d'une décision dans l'état actuel des choses, et personne ne devrait être exclu non plus. Il faut se faire à l'idée que des questions chères à certains participants ne progresseront pas toujours rapidement - parfois même pas du tout. Cela peut être contrariant, mais le multilatéralisme n'a jamais été facile. Il existe toutefois des options systémiques et procédurales qui pourraient permettre d'alléger la charge consistant à obtenir des avancées à l'OMC. Il importe que l'institution examine soigneusement ces possibilités ainsi que d'autres possibilités. En réalité, avec la progression de la mondialisation, l'OMC devient un laboratoire unique pour les négociations multilatérales. Ces questions devraient donc être envisagées dans une perspective très large.

D. GÉOMÉTRIE VARIABLE – LAISSER PROGRESSER CEUX QUI SONT DISPOSÉS À ALLER DE L'AVANT

291. Des engagements à géométrie variable dans le cadre de l'OMC peuvent offrir un ensemble de possibilités. En d'autres termes, certains Membres pourraient choisir de contracter plus ou moins d'obligations - obligations qui pourraient être exécutoires ou non dans le cadre du mécanisme de règlement des différends. L'élaboration de processus de gestion et

de consultation plus perfectionnés est un autre domaine qu'il conviendrait d'explorer - et qui n'exclut pas le premier.

292. L'expression "géométrie variable" signifie que les différents Membres de l'Organisation ont des obligations différentes. Dans une large mesure, le GATT et l'OMC ont toujours comporté certains éléments à géométrie variable. Les listes tarifaires ainsi que les listes établies pour le commerce des services et les marchés publics, en fonction de principes de négociation adaptés à ces sujets, en sont des exemples. Quelques accords "plurilatéraux" (c'est-à-dire facultatifs et non contraignants pour tous) figurent à l'Annexe 4 de l'Accord sur l'OMC. Toutefois, la règle du consensus fait qu'il est difficile d'ajouter de nouveaux accords à cette annexe. Le traitement spécial et différencié est aussi une forme de géométrie variable et un moyen de reconnaître le caractère particulier des besoins des pays en développement. Les accords régionaux et les autres accords qui relèvent de l'article XXIV du GATT en sont un autre exemple. (Cette question est examinée au chapitre II.)

293. Le fait que les obligations varient dans une certaine mesure comporte des avantages lorsqu'il s'agit d'éviter les problèmes qui se posent lorsque tous les Membres sont "logés à la même enseigne", et de ménager des possibilités d'expérimenter, d'innover et d'examiner des mesures qui sont politiquement valables, mais qui ne peuvent être arrêtées en raison de la multiplicité des Membres. Néanmoins, à l'évidence, cela comporte aussi des inconvénients.

294. Dans le cadre du Cycle d'Uruguay, les Membres se sont efforcés de renoncer au morcellement du système commercial multilatéral auquel avaient donné lieu les accords à participation limitée (accords plurilatéraux) auxquels ils étaient parvenus auparavant dans le cadre du Tokyo Round. Rétablir deux ou plusieurs catégories de Membres à l'OMC, sous quelque forme que ce soit, n'est pas nécessairement la meilleure solution pour relever les défis qui consistent à accroître le rayon d'action de l'institution et à approfondir les engagements pris par les Membres en matière de libéralisation. Dans une certaine mesure, l'OMC sert à encourager et stimuler les Membres - notamment lorsque les gouvernements doivent faire face à l'opposition du secteur privé ou de groupes de pression nationaux hostiles au changement - pour qu'ils adoptent des moyens d'action favorables au développement et obéissant aux lois du marché. Cela dit, pour les raisons indiquées plus haut, d'autres solutions que les engagements universels doivent à tout le moins être examinées.

295. Le Tokyo Round a produit neuf accords auxquels seul un nombre limité des parties contractantes du GATT ont jamais souscrit. En gros, ce sont les pays développés qui ont ratifié ces "codes". Ceux-ci portaient essentiellement sur les mesures non tarifaires: obstacles techniques au commerce, mesures antidumping, subventions et mesures compensatoires, marchés publics, licences d'importation, évaluation en douane et ainsi de suite. Avec le Cycle d'Uruguay, tous les Membres de l'OMC étaient tenus de contracter toutes les obligations énoncées dans la plupart des Accords de l'OMC. Ceux-ci comprenaient des versions actualisées des codes du Tokyo Round. Des délais variés et parfois très longs ont été accordés aux pays en développement aux fins de la mise en œuvre. Malgré cela, de nombreux pays parmi les plus démunis ont éprouvé de la difficulté pour ce faire, notamment en ce qui concerne l'Accord sur l'évaluation en douane.

296. Dans la pratique, seuls deux accords plurilatéraux du Tokyo Round sont encore d'application à l'OMC: celui qui porte sur les marchés publics et celui qui traite du commerce des aéronefs civils. Seul un cinquième des Membres environ ont adhéré au premier, ceux qui ont ratifié le second étant encore beaucoup

moins nombreux. Toutefois, 63 Membres de l'OMC participent maintenant à l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) conclu en 1996. Si l'on s'engageait de nouveau sur la voie plurilatérale, cela permettrait aux groupes de Membres qui le souhaitent de prendre des engagements au sujet de dossiers particuliers, lorsque aucun accord d'envergure n'est susceptible d'obtenir une adhésion universelle. Tous les Membres de l'OMC pourraient être habilités à participer aux négociations et décider par la suite s'ils souhaitent ratifier et mettre en œuvre l'accord.

297. L'approche plurilatérale permettrait certainement aux groupes de Membres de l'OMC qui le souhaitent de négocier des engagements plus ambitieux. Ces négociations pourraient couvrir un vaste programme de travail ou porter sur un seul thème. Qu'adviendrait-il des autres Membres? Selon une proposition, ils pourraient prendre part à la négociation d'un accord plurilatéral tout en conservant la faculté de se retirer s'ils jugeaient les résultats peu satisfaisants. Selon une autre formule, ils seraient exclus des négociations, mais auraient la possibilité de donner leur adhésion à une étape ultérieure.

298. Il s'agit manifestement d'une approche de nature à créer des divisions et qui consacrerait une structure de participation comportant de multiples catégories. Elle pourrait faire reculer le système commercial multilatéral plutôt que de le faire avancer. Ceux qui choisiraient de ne pas participer pourraient être rapidement laissés à la traîne ou se sentir marginalisés. Et ils pourraient n'avoir aucun rôle à jouer dans l'élaboration d'engagements qu'ils pourraient finalement souhaiter prendre - ou n'avoir d'autre choix que de les accepter. Les règles qui régiraient ce genre de négociations à l'avenir devraient donc être clairement connues à l'avance et convenir à l'institution. À l'évidence, elles ne devraient pas permettre à des petits groupes de Membres de porter devant l'OMC des questions auxquelles des couches importantes du reste des Membres se sont constamment opposées avec force.

299. Toutefois, pareille approche pourrait avoir l'avantage de dissuader les Membres les plus puissants de l'OMC de s'engager sur d'autres voies afin d'obtenir - ou d'éviter - une libéralisation des échanges avec leurs partenaires commerciaux. Elle pourrait notamment réduire l'attrait des arrangements commerciaux bilatéraux ou régionaux, en particulier ceux qui sont loin de satisfaire aux exigences énoncées dans le cadre de l'OMC.

300. **Le Conseil consultatif est donc d'avis que des approches plurilatérales possibles pour les négociations à l'OMC devraient être réexaminées - en dehors du cadre du Cycle de Doha. Les problèmes exposés plus haut devraient faire l'objet d'une attention toute particulière. Si le principe est accepté au niveau politique, il est suggéré d'établir pour commencer un groupe d'experts qui serait chargé d'examiner les incidences techniques et juridiques, et de donner des conseils à ce sujet.**

E. L'APPROCHE DE L'"INSCRIPTION SUR LES LISTES" RETENUE POUR L'AGCS

301. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) a établi une nouvelle manière de procéder pour prendre des engagements commerciaux à l'échelle multilatérale. Celle-ci permet essentiellement à chaque Membre de l'OMC de décider du rythme auquel il entend offrir l'accès au marché et le traitement national pour des activités ou secteurs de services particuliers. Les engagements sont élaborés selon la méthode de l'inclusion; ils sont pris et "inscrits sur les listes" d'une manière et à un rythme qui correspondent aux priorités nationales en matière de développement et aux autres priorités des pouvoirs publics. Ainsi, même si tous les Membres ratifiaient un accord fondé sur une telle approche, les engagements qui seraient pris concrètement comporteraient une forte dose de volontarisme. Naturellement, les partenaires commerciaux pourraient toujours chercher à obtenir par le jeu des négociations le relèvement du niveau de leurs engagements mutuels.

302. L'inscription sur les listes n'est pas possible dans tous les domaines. Cette formule est difficilement applicable aux domaines qui reposent sur l'établissement de règles, comme les mesures antidumping et les subventions. Elle comporte aussi d'autres inconvénients. En particulier, la multiplicité des différents engagements nationaux peut être une source de complications pour les négociants et les investisseurs qui œuvrent à l'échelle mondiale. Cela dit, tout engagement exécutoire et prévisible pris dans le cadre de l'OMC est sans doute préférable à aucun engagement et à des conditions marchandes et réglementaires qui évoluent constamment. En outre, comme dans le cadre de l'AGCS, certaines dispositions d'un tel accord pourraient être d'application générale, comme celles relatives au traitement de la nation la plus favorisée et à la transparence.

303. On fera également valoir que la méthode dite "de l'inclusion" n'est pas assez ambitieuse et que son incidence commerciale est trop faible. Il existe d'autres mécanismes: le premier qui vient à l'esprit est la méthode dite "de l'exclusion", en vertu de laquelle toutes les disciplines sont d'application universelle à l'exception des mesures et des activités spécifiques qui sont identifiées et inscrites sur les listes. Cela nous ramène toutefois à un ensemble d'obligations plus lourdes que les pays les plus démunis peuvent avoir de la difficulté à évaluer et à mettre en œuvre.

304. **Dans certaines circonstances, une approche fondée sur l'AGCS serait une solution de rechange appropriée - pour l'élaboration de nouvelles disciplines - en vue d'une négociation plurilatérale. Nous sommes donc d'avis que ces deux concepts devraient être examinés ensemble de façon plus approfondie.**

F. ADAPTER LES ENGAGEMENTS AUX BESOINS DES MEMBRES DE L'OMC LES PLUS DÉMUNIS

305. Les préoccupations exprimées récemment au sujet des négociations sur l'accès aux marchés et de l'élargissement du mandat de l'OMC à de nouveaux domaines ont eu tendance à se focaliser sur la capacité des pays les moins avancés (PMA) d'obtenir des avantages et d'assumer de nouveaux engagements. La mise en œuvre par certains de ces pays des Accords du Cycle d'Uruguay - encore qu'avec de longues périodes de transition et des niveaux d'engagement souvent plus faibles - démontre que certains aspects de ces préoccupations sont fondés. Étant donné qu'une partie au moins de la lourde charge additionnelle résultant des nouvelles obligations qui seront convenues dans le cadre du Cycle de Doha incombera aux pays les moins avancés, existe-t-il une façon d'envisager le problème qui serait axée sur eux plus particulièrement?

306. Naturellement, la réponse consistera en bonne partie à redoubler les efforts d'assistance technique et de renforcement des capacités visant plus particulièrement à faire en sorte que ces nouvelles obligations soient exécutées. De solides arguments tendent à démontrer que les pays les moins avancés devraient avoir le droit contractuel de bénéficier d'un renforcement de leurs capacités pour pouvoir mettre en œuvre de nouveaux engagements dans le cadre de l'OMC. Il ne suffit pas que les pays Membres avancés fassent part de leur volonté politique d'accorder un soutien - celui-ci devrait faire partie intégrante des nouveaux accords.

307. Il est également tenu pour acquis que les pays Membres de l'OMC les plus démunis continueront de bénéficier de longues périodes de transition et qu'ils pourront, au besoin, contracter des obligations moins lourdes. Des approches plus radicales devraient-elles être envisagées?

308. L'une de ces approches consisterait à reconnaître que les pays les moins avancés détiennent malheureusement une part négligeable du commerce mondial (même collectivement) et à leur permettre de bénéficier d'une manière générale de leur appartenance à l'OMC, sans qu'ils n'aient à s'acquitter d'aucune obligation. De toute façon, les Membres de l'OMC qui octroient actuellement des avantages commerciaux aux PMA le font en exigeant peu ou rien en retour. La Partie IV du GATT et la Clause d'habilitation comprennent l'essentiel des dispositions qui régissent la non-réciprocité dans le cadre des négociations commerciales de l'OMC et l'octroi de préférences, comme nous l'avons expliqué en détail au chapitre II.

309. Toutefois, ce serait une erreur que d'aller jusqu'à supprimer toutes les obligations qui incombent à tous les pays les moins avancés. En accédant à l'OMC, les gouvernements reconnaissent que des marchés intérieurs plus ouverts et plus propices aux investissements créent des échanges et favorisent le développement. Plus concrètement, l'appartenance à l'OMC vise à inciter tous les gouvernements - sans exception - à adopter progressivement des régimes commerciaux concurrentiels, et non pas à y renoncer.

310. Il est évident que bon nombre des gouvernements des PMA cherchent activement à tirer parti des disciplines de l'OMC pour procéder à des réformes intérieures et s'intégrer à l'économie commerciale mondiale. Manifestement, les nations qui souhaitent continuer de protéger très fortement leur marché d'une manière générale et maintenir des régimes réglementaires sclérosés et corrompus, et qui n'ont pas l'intention de tirer parti des obligations contractées dans le cadre de l'OMC pour poursuivre des réformes intérieures axées sur le développement, retireront très peu d'avantages de leur appartenance à l'OMC. Toutefois, si de telles nations existent, elles ne sont qu'une infime minorité. Si ce n'est pas aujourd'hui, la plupart tireront parti de leur appartenance à l'OMC à un moment ou à un autre, d'une manière constructive et créative. Supprimer des obligations même limitées n'aurait pas pour effet de hâter le jour où des changements d'orientation seront opérés pour favoriser le développement et garantir l'intégration dans l'économie mondiale. Pareille initiative priverait aussi les PMA du peu d'influence qu'ils exercent actuellement dans le cadre des négociations à l'OMC.

311. **Le Conseil consultatif est d'avis que, dans toute la mesure du possible, les nouveaux accords conclus dans le cadre de l'OMC devraient à l'avenir prévoir pour les PMA le droit contractuel, y compris les arrangements nécessaires en matière de financement, de bénéficier d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités appropriés et adéquats au fur et à mesure qu'ils exécutent de nouvelles obligations.**