CHAPITRE VIII

Une institution axée sur les résultats - renforcement politique et efficacité du processus

312. Dans le chapitre précédent, nous avons expliqué qu'il pourrait être nécessaire d'examiner de plus près de nouvelles approches de la prise de décisions à l'OMC et d'envisager éventuellement qu'il y ait certains éléments de géométrie variable dans les négociations - et, partant, dans la structure juridique de l'OMC, même si ces options ne sont pas pleinement satisfaisantes. Il existe cependant des approches moins radicales qui pourraient faciliter le consensus et le processus de négociation. Ces approches concernent les structures de délibération et le mécanisme consultatif de l'institution. Certes, ce n'est pas en jonglant avec les structures et les processus que l'on surmontera les différences essentielles quant au fond, mais il y a certainement moyen d'améliorer l'efficacité, de mieux prendre en compte les aspects politiques et économiques et d'assurer une participation de plus haut niveau dans l'ensemble des activités de l'OMC.

A. FAIRE AVANCER LES NÉGOCIATIONS DANS UNE ORGANISATION "CONDUITE PAR LES MEMBRES"

313. L'idée que l'OMC est une "organisation conduite par les Membres" est un point de départ. Bien que l'OMC ne soit pas plus conduite par ses Membres que le GATT ne l'était, l'affirmation du rôle dominant des Membres dans ses activités, notamment depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, témoigne d'un changement d'attitude important, qui répond en partie aux critiques extérieures. La perception de l'OMC comme un cercle d'hommes en gris, secrets et anonymes, dictant l'avenir des pays derrière des portes closes, est tout à fait fantaisiste. Elle a cependant permis de faire connaître la vérité, à savoir que ce sont les gouvernements et eux seuls qui dirigent l'organisation et qui sont responsables de ses décisions.

314. La notion d'organisation "conduite par les Membres" a l'inconvénient d'affaiblir quelque peu le rôle du Secrétariat de l'OMC, qui avait aidé, dans le passé, à donner une orientation claire au système. Dans la pratique, le Secrétariat a toujours été en mesure d'insuffler des idées créatrices dans les processus de négociation du GATT et de l'OMC. Hélas, il semble maintenant que cet apport soit moins bien accueilli qu'auparavant (voir le chapitre IX), ce qui représente une perte pour les Membres lorsque leurs travaux se heurtent à des difficultés.

315. Quoi qu'il en soit, pour faciliter les négociations, il faut aussi prendre des mesures plus concrètes au niveau organisationnel. L'OMC doit faire preuve d'efficacité et de détermination; elle ne doit exclure personne de ses délibérations et elle doit être à l'écoute du monde et inspirer confiance. Pour cela, il ne suffit pas d'opérer des changements structurels dans son organisation. Les organes délibérants actuellement en place reflètent dans une large mesure la structure de négociation créée par le Cycle d'Uruguay. Peut-être sont-ils encore appropriés. Il faudrait cependant les réexaminer compte tenu de la nécessité de rationaliser les activités ordinaires et de réduire les charges pesant sur les petites délégations. Dans le même temps, un nouveau degré d'engagement politique et un mécanisme de consultation de haut niveau permettraient d'orienter et de stimuler les processus de négociation.

B. IL FAUT RENFORCER L'ENGAGEMENT POLITIQUE

316. Il est étonnant de voir que, dans une institution dont les dirigeants politiques affirment à l'envi qu'elle est le principal véhicule de l'élaboration des politiques commerciales, l'engagement politique régulier direct et formel est très limité - une fois tous les deux ans pour les réunions ministérielles, et sinon, uniquement lorsqu'une crise menace. Bien qu'ils affirment le contraire, les Ministres consacrent souvent beaucoup plus de temps aux discussions commerciales bilatérales et régionales qu'aux efforts à faire pour assurer le bon fonctionnement du système multilatéral.

Or, l'expérience récente montre que seule la participation directe des dirigeants politiques peut créer l'espace et le sentiment d'urgence nécessaires pour que s'opèrent des changements de position significatifs. Globalement, la politique commerciale a pris une telle dimension politique que les délégués en poste à Genève semblent avoir rarement la marge de manœuvre voulue pour faire avancer le processus de négociation, même sur des questions assez simples. Dans son fonctionnement quotidien, l'OMC est devenue une enceinte où l'on perd trop de temps en palabres.

317. Actuellement, la Conférence ministérielle se réunit tous les deux ans, ce qui est trop peu et moins que les autres grands organismes internationaux. Les Ministres devraient se réunir tous les ans. Ils ne devraient pas avoir un ordre du jour trop chargé ni devoir conclure à chaque fois des accords novateurs. Les réunions ministérielles doivent être démystifiées et susciter moins d'attentes; elles devraient ressembler davantage aux réunions ministérielles annuelles de l'OCDE ou à celles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. En dehors des périodes de négociations cruciales, l'ordre du jour devrait être limité à l'examen de l'état du système commercial, ainsi qu'aux décisions courantes devant être prises au niveau ministériel. Les préparatifs devraient être discrets, l'objectif essentiel étant de réunir tous les Ministres pour leur permettre d'exposer leurs priorités et leurs problèmes d'ordre commercial directement devant la communauté internationale.

318. Pour garantir l'engagement continu des Ministres - en dehors des réunions annuelles - il faudrait demander au Directeur général de leur rendre compte par écrit, tous les six mois, des faits importants survenus à l'OMC - de manière succincte, ouverte et franche, afin de maintenir l'engagement et l'intérêt politiques et d'envoyer les messages appropriés en temps opportun.

319. Les Ministres du commerce, de l'agriculture et, le cas échéant, de l'économie devraient participer régulièrement aux travaux de l'OMC, mais le système a aussi besoin d'un soutien aux niveaux les plus élevés. Les dirigeants politiques doivent indiquer ce qu'ils attendent de l'Organisation dans un contexte politique, social et économique général. Un sommet des dirigeants mondiaux - au niveau des chefs de gouvernement - devrait avoir lieu à l'OMC tous les cinq ans. Cela permettrait de renforcer l'engagement en faveur du système commercial multilatéral et donnerait aux chefs de gouvernement une tribune pour exprimer leurs préoccupations. Cela permettrait aussi de définir l'orientation des travaux futurs et, le cas échéant, d'établir un nouveau programme de négociations.

320. **Le Conseil consultatif recommande donc que les sessions de la Conférence ministérielle de l'OMC se tiennent normalement tous les ans, qu'il soit demandé au Directeur général de faire rapport par écrit aux Ministres tous les six mois, et qu'un sommet des dirigeants mondiaux dans le cadre de l'OMC soit organisé tous les cinq ans.**

C. LES HAUTS FONCTIONNAIRES DEVRAIENT ÊTRE PLUS SOUVENT PRÉSENTS À GENÈVE

321. En dehors des périodes de négociations particulièrement intenses, les hauts fonctionnaires des capitales sont encore trop rarement présents à Genève. Bien souvent, les fonctionnaires chargés des questions commerciales se rencontrent au niveau régional ou bilatéral, mais ils le font rarement au niveau multilatéral, ce qui est une perte pour le système. C'est le cas, en particulier, des fonctionnaires des ministères du commerce, de l'agriculture, du développement et de la planification des pays en développement qui manquent souvent de crédits pour financer des visites régulières. Or, ce sont précisément ces fonctionnaires qui

profiteraient le plus d'une participation plus fréquente aux travaux à Genève. Ce sont eux aussi qui pourraient aider à rendre plus efficaces les processus de l'OMC et qui pourraient exprimer des positions concordant pleinement avec celles de leurs capitales. Il est dans l'intérêt de tous les Membres d'assurer une cohérence et une coordination entre les positions adoptées à Genève et les politiques menées sur le terrain, notamment dans le contexte de la réforme de la réglementation économique et de la libéralisation des marchés. Pour tirer le meilleur parti de leur participation à l'OMC, les pays plus pauvres doivent être pleinement représentés à Genève, de façon régulière, en particulier par leurs hauts fonctionnaires.

322. Les hauts fonctionnaires des pays développés et des pays en développement pourraient être encouragés à assister aux réunions du Conseil général tous les trois ou six mois. Les sessions du Conseil pourraient être prolongées spécialement à l'intention des fonctionnaires en poste dans les capitales pour discuter de l'évolution générale de la situation. Un financement approprié devrait être mis à disposition à l'intention des représentants des pays les moins avancés.

323. Une autre solution serait de mettre en place un mécanisme particulier permettant la participation des hauts fonctionnaires à Genève. On pourrait envisager de créer un organe consultatif de haut niveau, comme celui qui a existé au GATT pendant de nombreuses années et qui était généralement jugé fort utile. Dans le cas de l'OMC, un organe consultatif pourrait être établi au niveau des ministres ou des hauts fonctionnaires, ou des deux à la fois. À l'échelon le plus élevé, il pourrait raisonnablement se substituer à la structure informelle des "mini-ministérielles", souvent mal acceptées et inefficaces.

324. Cet organe consultatif n'aurait aucun pouvoir exécutif ni aucun pouvoir de négociation. Il se réunirait régulièrement pour discuter de l'environnement politique et économique et des affaires courantes. Le cas échéant, il s'efforcerait de donner aux négociateurs des orientations politiques. Mais, surtout, il donnerait un contexte politique et économique aux travaux menés parfois en vase clos à l'OMC, à Genève. Cette proposition cadre très bien avec ce que nous avons dit au chapitre IV, à savoir que le mandat donné au Directeur général en ce qui concerne la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau international devrait maintenant être renforcé et élargi.

325. Quelle serait la composition de cet organe? Pour être efficace, il devrait évidemment avoir un nombre restreint de membres - 30 au plus. Certaines grandes nations commerçantes seraient inévitablement des membres permanents. Mais la plupart des membres siègeraient par roulement, et représenteraient, par exemple, des zones géographiques, des arrangements commerciaux régionaux ou des groupes mixtes, comme c'est le cas au Conseil d'administration du FMI et au Conseil des administrateurs de la Banque mondiale. Quelle que soit la formule retenue, la fréquence des réunions conjuguée à la participation devrait permettre un engagement maximum de tous les Membres, en particulier des pays les moins avancés.

326. La participation à l'Organe consultatif serait limitée aux représentants des capitales, qui seraient éventuellement accompagnés des ambassadeurs en poste à Genève. L'Organe serait convoqué et présidé par le Directeur général qui devrait faire rapport à tous les membres sur le contenu détaillé de ses travaux. Il serait cependant possible de tenir des sessions qui pourraient être suivies par tous les Membres, le droit d'intervenir étant réservé aux membres de l'Organe.[45]

327. **Le Conseil consultatif recommande l'établissement d'un organe consultatif composé de hauts fonctionnaires qui serait présidé et convoqué par le Directeur général et qui se réunirait tous les trois ou six mois. Il aurait un nombre restreint de membres dont une partie siègerait par roulement. Un finance-**

[45] Il convient peut-être de noter qu'aux réunions du "Groupe consultatif des 18" du GATT les États membres de l'Union européenne étaient présents, mais n'intervenaient pas, laissant le représentant de la Commission des CE jouer le rôle de porte-parole. Dans la plupart des cas, c'est ainsi que les CE sont représentées aux organes de l'OMC.

ment devrait être mis à disposition pour que les hauts fonctionnaires des capitales des pays en développement puissent y participer. Le cas échéant, cet organe consultatif pourrait se réunir au niveau ministériel, en totalité ou en partie.

D. FAIRE EN SORTE QUE LES RÉUNIONS MINISTÉRIELLES SOIENT EFFICACES ET PRODUCTIVES

328. Comme nous l'avons déjà dit, les réunions ministérielles devraient se tenir plus régulièrement et plus fréquemment. Cela ne veut pas dire que leurs travaux ne pourraient pas être efficaces et productifs. Des décisions importantes devront parfois y être prises - notamment pour faire progresser des cycles de négociation de grande envergure. La conduite des récentes conférences ministérielles a fait l'objet de nombreuses critiques concernant leur déroulement et leur organisation.

329. Nous ne pensons pas que la solution soit d'adopter un ensemble de règles rigides régissant la préparation et la conduite des conférences ministérielles. Il faudrait au contraire que le Président de la Conférence et le Directeur général, en consultation avec les Membres, aient la plus grande latitude possible pour adapter la procédure aux circonstances dans les limites des règles déjà établies. Il semble cependant y avoir un grave manque de synchronisation entre le processus préparatoire à Genève et le commencement de la réunion ministérielle. Il y a un décalage entre les négociations officielles/diplomatiques et le processus ministériel, et trop souvent il faut consacrer deux, ou même trois jours pour y remédier, alors que la session ministérielle en dure cinq.

330. **Après avoir proposé l'établissement d'un organe consultatif composé de hauts fonctionnaires, nous voudrions proposer en outre que cet organe se réunisse immédiatement avant les réunions ministérielles afin de faciliter la transition des travaux entre les deux niveaux.**

331. Plusieurs possibilités devraient être sérieusement examinées. Premièrement, le Directeur général et le Président du Conseil général devraient établir très tôt une étroite relation de travail avec le président de la Conférence ministérielle. Deuxièmement, lorsqu'il apparaît clairement que de nombreux thèmes de négociation devront être traités, il faudrait renforcer la pratique consistant à désigner des "facilitateurs". En particulier, il faudrait annoncer suffisamment tôt les personnes désignées pour qu'elles puissent entrer en fonction pratiquement dès le début de la Conférence - mais pas trop tôt afin de ne pas détourner l'attention des dernières étapes du processus préparatoire à Genève. Les personnes désignées devraient être chargées des questions de négociation dans lesquelles elles n'ont aucun intérêt national et elles devraient jouir de la considération générale. Cela étant, la désignation des facilitateurs devrait être laissée à l'appréciation du président de la Conférence ministérielle et du Directeur général et ne devrait pas faire l'objet de pourparlers supplémentaires.

332. Certains ont fait valoir que le Directeur général devrait présider les sessions ministérielles. C'est bien sûr une possibilité. **Mais l'essentiel est que le Directeur général et le Secrétariat aient les moyens et l'autorité nécessaires pour être au centre des négociations pendant les réunions ministérielles.** Les Directeurs généraux adjoints et les Directeurs de division devraient non seulement collaborer étroitement avec les facilitateurs pendant toute la durée des travaux, mais aussi être appelés et encouragés à faire des propositions qui favoriseront la réalisation d'un consensus. Cela signifie que le Secrétariat devra jouer constamment un rôle plus actif, mais qui exigera que l'ensemble du personnel de l'OMC fasse constamment preuve de neutralité et de bonne foi.

E. REPRÉSENTATION ET COORDINATION RÉGIONALES

333. Une dernière amélioration organisationnelle qui permettrait de rationaliser une partie des activités de négociation menées à

Genève consisterait à renforcer la coordination au sein des groupements régionaux. Certains groupes existants, comme le Groupe africain et le groupe ACP, sont vastes et complexes, et englobent des pays ayant des niveaux de développement économique et des intérêts commerciaux très divers. Les groupes constitués sur la base d'arrangements commerciaux régionaux ou d'autres configurations peuvent être plus efficaces – bien qu'il semble que de nombreux Membres de l'OMC aient des liens très ténus, voire inexistants, avec de tels arrangements. Les groupes centrés sur une question ou un produit unique peuvent aussi avoir un impact important.

334. Toutefois, vu que l'OMC compte près de 150 Membres, une meilleure coordination entre les pays ayant des intérêts similaires ne peut que faciliter les travaux de l'Organisation et, en particulier, les processus de négociation. Comme on l'a vu dans certaines négociations commerciales régionales, les groupes de petits pays ayant une capacité de négociation limitée – comme les États d'Amérique centrale dans les négociations sur la Zone de libre-échange des Amériques – peuvent parfois se renforcer mutuellement en se répartissant les dossiers de négociation.

335. Ce point est particulièrement pertinent pour les réunions restreintes (tenues dans le "Salon vert") convoquées par le Directeur général et/ou le Président du Conseil général. Ces réunions sont nécessaires et utiles pour jeter les bases d'un consensus plus large dans les négociations. Des progrès considérables ont été faits ces dernières années en ce qui concerne ces consultations informelles. On veille davantage à ce qu'elles soient équilibrées et représentatives et qu'il en soit rendu compte. Nous devrions aller encore plus loin en matière de transparence, de représentativité et d'obligation de rendre des comptes. Une solution évidente serait d'établir une structure par groupes fondée sur la représentation des membres d'accords commerciaux régionaux et d'autres groupes régionaux. Quelle que soit la formule retenue, il faudrait que les Membres participant à ces réunions restreintes "fassent rapport" régulièrement aux autres Membres de manière pleinement transparente.

336. **Le Conseil consultatif recommande que le Directeur général étudie avec les groupes pertinents les possibilités de renforcer la coordination et la représentation par groupes dans les réunions restreintes et le soutien que le Secrétariat pourrait apporter à ces groupes.**