CONCLUSIONS

Principales conclusions et recommandations du Conseil consultatif

La mondialisation et l'OMC – pourquoi vouloir libéraliser le commerce

1. Le Conseil consultatif pense que le processus de mondialisation et le rôle joué par l'OMC sont largement incompris et que l'image qu'on en donne est totalement faussée. Alors que l'OMC représente l'avancée la plus spectaculaire qu'ait connu le multilatéralisme depuis les années 40, trop de parties prenantes ne comprennent ni ses avantages ni ses limitations. Le rapport du Conseil consultatif expose certains des arguments avancés.

Il est temps de réagir à l'érosion de la nondiscrimination

- 2. Le Conseil est très préoccupé par la prolifération actuelle des accords commerciaux préférentiels. Il n'est pas convaincu par les arguments économiques avancés en leur faveur et craint tout particulièrement que le traitement préférentiel devienne simplement une récompense pour des gouvernements poursuivant des objectifs sans rapport avec le commerce. Parallèlement, le traitement de la nation la plus favorisée non discriminatoire - un principe fondamental de l'OMC - est sur le point de devenir un traitement exceptionnel. Les gouvernements doivent faire preuve de modération ou ils risquent de nuire davantage au système commercial multilatéral. La première condition à remplir par toute initiative nouvelle devrait être qu'elle améliore manifestement les perspectives commerciales et les perspectives de développement des bénéficiaires et ne porte pas atteinte aux intérêts des non-participants.
- 3. La solution à long terme pour défaire l'"écheveau" des préférences discriminatoires consisterait à réduire effectivement les droits NPF et les mesures non tarifaires dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. La nécessité de conclure le Cycle de Doha est manifeste de ce point de vue. Les Membres développés de l'OMC devraient envisager

sérieusement aujourd'hui de fixer la date à laquelle tous leurs droits de douane seront réduits à zéro.

4. Les accords commerciaux préférentiels doivent faire l'objet d'un examen sérieux et de disciplines effectives dans le cadre de l'OMC. Se servir du Mécanisme d'examen des politiques commerciales pour effectuer des analyses et présenter des observations sur les faits nouveaux survenus dans le cadre des accords commerciaux préférentiels et leur incidence extérieure sera utile à cet égard. Un premier pas a été fait dans ce sens, mais il faut aller plus loin.

Préoccupations concernant la souveraineté et l'OMC - plus de gains que de pertes

5. L'OMC a des compétences et des pouvoirs qui étaient naguère le monopole des États. Ce qui importe au bout du compte, c'est de savoir si l'équilibre entre la perte d'une certaine marge d'action au niveau national et les avantages de la coopération et de la primauté du droit au niveau multilatéral est positif ou négatif. Le Conseil consultatif est d'avis qu'il est déjà positif pour tous les Membres de l'OMC et qu'il le deviendra de plus en plus à l'avenir.

Coordination et cohérence - meilleure gouvernance mondiale

- 6. La coopération avec d'autres organisations intergouvernementales ajoute généralement de la valeur aux activités de l'OMC que par ailleurs elle légitime.
- 7. Toutefois, le Conseil consultatif est convaincu que l'élaboration et l'interprétation des règles de l'OMC concernent uniquement les Membres de l'Organisation et qu'il faudrait éviter toute ingérence extérieure en la matière. La question de l'octroi à d'autres organisations du statut d'observateur auprès des organes de l'OMC ne devrait pas être examinée en fonction des tensions politiques et des conflits

existant dans d'autres instances. L'OMC ne fait pas partie du système des Nations Unies, et ne devrait pas en faire partie. L'OMC est une organisation internationale sui generis et le statut d'observateur devrait être accordé uniquement sur la base de la contribution potentielle au rôle de l'OMC en tant qu'instance de négociation commerciale. En l'absence d'un tel potentiel, la question du statut d'observateur ne devrait pas se poser.

- 8. Les pays en développement, qui s'orientent de plus en plus vers la libéralisation des échanges, souvent ne peuvent pas se doter de mécanismes d'ajustement pour amortir l'incidence à court terme sur l'emploi et d'autres aspects du bien-être social. Les organismes de développement internationaux, principalement la Banque mondiale, devraient mettre en place des programmes visant à financer l'aide à l'ajustement lié à la politique commerciale pour les pays en développement, ou améliorer les programmes existants. Ils devraient le faire en étroite coopération avec l'OMC et d'autres organismes.
- 9. Assurer la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial devrait être une priorité pour toutes les institutions économiques multilatérales. En 1996, le Conseil général a donné pour mandat au Directeur général de l'OMC de mettre en œuvre un programme sérieux relatif à la cohérence. Certaines mesures utiles ont été prises. Il devrait maintenant examiner les options qui peuvent être envisagées pour élargir et intensifier les activités de l'OMC dans ce domaine.

Dialogue avec la société civile - les responsabilités des deux côtés

10. Beaucoup de progrès ont été réalisés ces dernières années dans le domaine de la transparence extérieure. Néanmoins, il faudrait examiner périodiquement le cadre des relations de l'OMC avec les organisations non gouvernementales ainsi qu'avec le public en général.

- 11. Il faut reconnaître que c'est avant tout aux Membres de l'OMC qu'il incombe de nouer le dialogue avec la société civile sur les questions de politique commerciale. Même si les relations entre l'OMC et la société civile ont leur intégrité et leur dynamique propres, elles sont inextricablement liées aux relations entre les gouvernements et la société civile au niveau national.
- Les Membres devraient élaborer un ensemble d'objectifs clairs concernant les relations de l'OMC avec la société civile et le grand public. Dans le cadre général de ces objectifs, les Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales adoptées par le Conseil général en 1996 devraient être précisées afin de guider les fonctionnaires du Secrétariat dans leurs consultations et leur dialogue avec la société civile et le public. Il faudrait donner des indications sur les critères à appliquer pour sélectionner les organisations avec lesquelles le Secrétariat pourrait développer des relations plus systématiques et plus approfondies. Toutefois, il ne faudrait pas constituer un seul ensemble d'organisations en excluant définitivement les autres. En outre, le Secrétariat n'est pas tenu de nouer sérieusement le dialogue avec des groupes dont l'objectif exprès est d'affaiblir ou de détruire l'OMC.
- 13. Il faudrait faire un effort particulier pour aider les organisations locales de la société civile qui s'occupent des questions commerciales dans les pays les moins avancés, notamment en Afrique. Cela pourrait se faire en collaboration avec les organisations et les groupes de réflexion à vocation continentale ou régionale.
- 14. Il faudrait évaluer avec soin les incidences administratives et financières d'un programme plus actif de dialogue avec la société civile. La Banque mondiale et les autres organisations intergouvernementales qui ont développé des relations approfondies avec la société civile ont

bénéficié d'une aide budgétaire substantielle. L'amélioration des relations de l'OMC avec la société civile ne peut pas se faire sans une augmentation des ressources.

Règlement des différends – un succès qui peut être confirmé

- 15. Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (Mémorandum d'accord) constitue un pas en avant très important et positif pour le système général de la diplomatie commerciale internationale fondée sur des règles. Même s'il pense qu'il faut faire preuve de prudence et avoir de l'expérience avant de procéder à des changements radicaux, le Conseil consultatif formule un certain nombre de propositions.
- 16. Il faudrait vivement s'opposer à toutes mesures ou idées de réforme qui créeraient une sorte de "veto diplomatique" ou donneraient à certaines parties à des différends la possibilité d'"annuler" ou de modifier des aspects du rapport final adopté d'un groupe spécial.
- 17. L'Organe de règlement des différends (ORD) devrait occasionnellement choisir des constatations particulières qui feraient l'objet d'une analyse approfondie par un groupe d'experts spécial raisonnablement impartial qu'il désignerait, afin d'avoir un rapport équilibré contenant des critiques constructives pour l'information du système de l'OMC, y compris l'Organe d'appel et les groupes spéciaux.
- 18. Le principe consistant à autoriser l'Organe d'appel à renvoyer une affaire au groupe spécial de premier niveau devrait être étudié et clarifié, surtout s'il peut y avoir renvoi sans que le processus soit prolongé.
- 19. Pour atténuer les problèmes particuliers rencontrés dans la sélection des membres de groupes spéciaux, il faudrait envisager de combiner les désignations à partir d'une liste et les désignations sur une base *ad hoc* pour désigner les membres des groupes spéciaux de premier niveau.

- 20. En ce qui concerne les mémoires d'amici curiae, le Conseil consultatif approuve d'une manière générale les procédures qui se mettent déjà en place pour l'acceptation et l'examen des communications de ce type. Toutefois, pour traiter les communications d'amici curiae présentées aux groupes spéciaux de premier niveau et à l'Organe d'appel de manière équitable et appropriée, il faudrait élaborer des critères et procédures généraux, en tenant compte des incidences sur le plan des ressources et du besoin d'équité et en reconnaissant d'une manière générale que ces communications peuvent améliorer la qualité globale du processus de règlement des différends.
- 21. Pour apaiser certaines craintes concernant la transparence, les audiences des groupes spéciaux de premier niveau et les audiences de l'Organe d'appel devraient être d'une manière générale et d'office ouvertes au public. Cette nouvelle pratique pourrait faire l'objet d'une motion déposée par un groupe spécial (ou la section saisie d'un appel) ou par une partie à un différend faisant valoir qu'il y a des "motifs valables et suffisants" pour exclure le public de la totalité ou d'une partie d'une audience.
- 22. La question de la mise en conformité avec les décisions d'un groupe spécial et de l'Organe d'appel est importante et, à certains égards, préoccupante. En particulier, il est faux de penser que le Mémorandum d'accord permet aux parties perdantes de choisir librement de mettre en œuvre les obligations ou, sinon, d'accorder une compensation ou de subir des mesures de rétorsion. Le "rachat" d'obligations est néfaste pour le système, pour les conditions commerciales et, surtout, pour les intérêts des plaignants des pays en développement qui ne peuvent pas recourir à une option crédible en matière de rétorsion. L'octroi d'une compensation monétaire aux plaignants les plus démunis, à titre de mesure temporaire en attendant la mise en conformité intégrale, est une approche qu'il serait peut-être utile d'expérimenter.

- 23. Il est évident que mieux les diplomates, les fonctionnaires nationaux et les législateurs sont informés des rouages du système international de règlement des différends, mieux c'est. Le Secrétariat de l'OMC devrait encourager et faciliter l'assistance technique destinée à faire mieux comprendre le rôle de l'"orientation suivant des règles" dans la mise en œuvre des traités, ainsi que les approches générales que pratiquement toutes les institutions juridiques, nationales et internationales, adoptent en ce qui concerne leurs travaux.
- 24. Le système de règlement des différends doit être mieux compris, non seulement par les diplomates et les fonctionnaires nationaux qui doivent y participer, mais aussi par le grand public dont proviennent les groupes d'intérêts qui bénéficient du système. D'autres efforts devraient être faits dans le domaine de l'information et de l'éducation, y compris peut-être par des groupes d'experts désignés par l'OMC ou l'ORD.

Faire avancer les négociations - nouvelle conception de la prise de décisions et géométrie variable

25. Le Conseil consultatif pense que le système de prise de décisions par consensus en vigueur à l'OMC a de nombreux atouts. Il conviendrait toutefois d'examiner à nouveau sérieusement les problèmes que pose l'obtention d'un consensus compte tenu des distinctions qui pourraient être établies pour certains types de décisions, comme celles ayant trait à de simples questions de procédure. 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 envisageant 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.

- 26. Ces dernières années, les Membres de l'OMC ont eu beaucoup de mal à faire des progrès substantiels dans les grandes négociations. Ce n'est pas un phénomène nouveau et cela tient à divers facteurs. Néanmoins, le Conseil consultatif pense que différentes approches pour les négociations devraient être examinées en dehors du cadre du Cycle de Doha. Il faudrait, par exemple, réexaminer le principe des approches plurilatérales pour les négociations dans le cadre de l'OMC. Ce faisant, il faudrait accorder une attention toute particulière aux problèmes que ceux qui choisissent de ne pas participer pourraient rencontrer. En outre, l'approche ne devrait pas permettre à de petits groupes de Membres de porter devant l'OMC des guestions auxquelles des couches importantes du reste des Membres se sont constamment opposées avec force. Cela étant dit, 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. Dans certaines circonstances, l'approche de l'"inscription sur les listes" retenue pour l'AGCS serait une option appropriée. Ces deux concepts devraient être examinés ensemble de façon plus approfondie.
- 27. Dans toute la mesure du possible, les nouveaux accords conclus dans le cadre de l'OMC devraient à l'avenir prévoir pour les pays les moins avancés 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.

Changements organisationnels pour assurer le renforcement politique et l'efficacité du processus

28. Le Conseil consultatif considère que les résultats de l'OMC seraient meilleurs si l'engagement politique était plus fort. Il fait un certain nombre de propositions. **Premièrement,**

les sessions de la Conférence ministérielle de l'OMC devraient se tenir normalement tous les ans. Deuxièmement, le Directeur général devrait être invité à faire rapport par écrit aux ministres, tous les six mois, au sujet de l'évolution des politiques commerciales. Troisièmement, un sommet des dirigeants mondiaux dans le cadre de l'OMC devrait être organisé tous les cinq ans.

- 29. Il faut placer les négociations et autres activités de l'OMC dans un cadre politique beaucoup plus large que ce n'est actuellement le cas. Les travaux à Genève sont forcément très ciblés et ne sont pas toujours clairement liés aux grandes questions politiques et économiques et questions de développement que les gouvernements doivent traiter au niveau national. 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 sans pouvoir d'exécution et avec un vaste programme de travail. Il aurait un nombre restreint de membres dont une partie siégerait par roulement. Un financement 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.
- 30. Après la proposition d'établissement d'un organe consultatif composé de hauts fonctionnaires, il est en outre proposé que cet organe se réunisse avant les réunions ministérielles afin de faciliter la transition des travaux entre les deux niveaux.
- 31. Le Directeur général et le Secrétariat devraient avoir 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 collaborer avec les facilitateurs pendant toute la durée des travaux.
- 32. Pour améliorer encore la transparence et l'intégration, le Directeur général devrait étu-

dier avec les groupes pertinents les possibilités de renforcer la coordination et la représentation par groupes dans les réunions restreintes.

Utiliser au mieux les compétences du Directeur général et du Secrétariat

- 33. Comme le dispose l'Accord de Marrakech, les "pouvoirs et attributions" du Directeur général devraient maintenant être clairement énoncés par le Conseil général, qui se fondera en partie sur l'avis du titulaire actuel du poste et de ses prédécesseurs.
- 34. Il est vital pour les Membres de l'OMC d'avoir les personnes les plus qualifiées possibles à tous les échelons du Secrétariat, en particulier au plus haut niveau. La compétence technique et l'expérience adéquate devraient être les conditions préalables qui régissent la désignation des Directeurs généraux. Le Conseil consultatif serait favorable à l'abandon de l'accord prévoyant que les Membres de l'OMC ne peuvent présenter comme candidats que leurs propres ressortissants ou que les candidats doivent avoir le soutien de leurs propres gouvernements. Il faudrait éviter toute tendance visant à assurer une alternance entre les pays en développement et les pays développés ainsi qu'entre les régions.
- 35. Le Conseil consultatif souhaiterait un renforcement de la culture de la gestion au Secrétariat, peut-être au moyen de la désignation d'un directeur exécutif qui serait l'équivalent d'un adjoint au Directeur général.
- 36. Le rôle du Secrétariat en tant que gardien du système de l'OMC devrait être réaffirmé. Les Membres devraient encourager et stimuler une plus grande contribution intellectuelle et analyse des politiques de la part du Secrétariat.
- 37. Une augmentation substantielle du budget de l'OMC n'est peut-être pas réaliste dans le climat actuel, mais il devra certainement y avoir des augmentations importantes et des taux de croissance annuels supérieurs à ceux d'autres institutions mieux financées.