

24 septembre 2018

(18-5917)

Page: 1/8

Original: anglais

RENFORCEMENT ET MODERNISATION DE L'OMC: DOCUMENT DE TRAVAIL

COMMUNICATION PRÉSENTÉE PAR LE CANADA

La communication ci-après, datée du 21 septembre 2018, est distribuée à la demande de la délégation du Canada pour information.

CONTEXTE

Malgré les faits qui montrent clairement que le commerce a contribué à une prospérité et à un développement sans précédent au niveau mondial, les règles et les institutions qui facilitent le commerce semblent de plus en plus fragiles. Les difficultés rencontrées par le système commercial multilatéral ne peuvent pas être attribuées à une seule cause ni à un seul pays. La transformation structurelle de l'économie mondiale, alliée au changement technologique, a perturbé les économies et les sociétés nationales, certaines plus que d'autres. L'insécurité et les inégalités qui en ont résulté ont suscité une inquiétude croissante quant au fait que les avantages du commerce n'ont pas été équitablement partagés et que les règles existantes ne reflètent plus un juste équilibre des droits et des obligations. Ces pressions exacerbent les différences existantes entre les Membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) quant à leur besoin, leur capacité ou leur volonté de contracter de nouveaux engagements.

La grande majorité des échanges continue d'avoir lieu dans un environnement sûr et prévisible. Cependant, la combinaison des perturbations et de la paralysie a commencé à saper le respect pour le commerce fondé sur des règles et pour les institutions qui le régissent, ouvrant la voie à des politiques qui ont des effets de distorsion des échanges. Le résultat est que les trois principales fonctions de l'OMC sont actuellement touchées: la surveillance des engagements existants ne permet apparemment plus de contenir l'escalade des tensions commerciales; aux prises avec la complexité croissante des différends, le système de règlement des différends peine à répondre à la demande; et les négociations engagées de longue date pour actualiser les règles commerciales compte tenu des réalités économiques modernes n'ont donné que de modestes résultats.

Dans ce contexte, les actions destinées à restaurer la confiance dans le système commercial multilatéral et à décourager les mesures et contre-mesures protectionnistes exigeront leadership, créativité et patience. Aucun Membre de l'OMC n'ayant à lui seul la capacité, la volonté ou la crédibilité nécessaires pour assurer le leadership, une alliance de Membres partageant le même engagement à l'égard du système commercial multilatéral peut s'investir dans un processus délibéré et transparent visant à instaurer un consensus de plus en plus large sur la façon de renforcer l'OMC et de moderniser les règles commerciales.

Afin de soutenir un tel processus, le présent document de travail énonce un certain nombre d'actions pragmatiques et réalistes et de mesures propres à renforcer la confiance. Il ne s'agit pas de dresser une liste exhaustive, mais plutôt de mentionner certaines possibilités à titre d'exemple, afin d'engager la discussion. Ces actions et ces mesures ont les objectifs suivants: 1) améliorer l'efficacité et l'efficacité de la fonction de surveillance; 2) préserver et renforcer le système de règlement des différends; et 3) poser les fondements nécessaires à la modernisation des règles commerciales essentielles lorsque le moment sera venu. Certaines d'entre elles peuvent être engagées immédiatement, et d'autres pourraient demander plus de temps et de réflexion avant d'être élaborées et mises en œuvre. Pour moderniser et renforcer progressivement l'OMC, divers instruments peuvent être utilisés, dans la plupart des cas sans modifier les accords existants.

THÈME 1: AMÉLIORER L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DE LA FONCTION DE SURVEILLANCE DE L'OMC

La surveillance de la mise en œuvre, de l'administration et du fonctionnement des accords existants est essentielle au bon fonctionnement d'un système commercial fondé sur des règles. Le partage d'informations et les discussions transparentes aident les Membres à s'informer de leurs mesures réciproques et à savoir comment atteindre des objectifs de politique générale en ayant le moins possible d'effets restrictifs pour le commerce. Un dialogue éclairé sur les politiques peut réduire la tentation de prendre des mesures ayant des effets de distorsion des échanges, désamorcer les différends commerciaux potentiels et étayer les discussions sur la nécessité de négocier de nouveaux engagements. Plus largement, la transparence affermit la confiance dans le système commercial et apporte une certitude sur les marchés internationaux. Pour améliorer la fonction de surveillance, il faut, entre autres choses, rendre plus efficaces et efficaces les organes permanents de l'OMC. Des actions peuvent être envisagées dans trois domaines.

1. Améliorer la notification et la transparence des mesures intérieures

Pour débattre efficacement, il est nécessaire de disposer d'informations fiables et objectives. À cette fin, des actions doivent être menées pour améliorer le bilan des Membres dans le domaine des notifications. Cela pourrait commencer par un réexamen complet des prescriptions en matière de notification, afin de s'assurer qu'elles ne sont pas inutilement complexes et pesantes. Sur la base de ce réexamen, on pourrait envisager d'actualiser les prescriptions ou d'offrir des incitations et une assistance technique aux pays qui ont pris du retard. Les lacunes restantes pourraient être comblées par des contre-notifications présentées par les autres Membres et des collectes de renseignements indépendants par le Secrétariat. Une confirmation à un haut niveau de l'importance des notifications et de la transparence créerait une dynamique en vue d'élaborer des solutions efficaces.

2. Améliorer la capacité et la possibilité de débattre

Un débat engagé et éclairé est essentiel pour aider les Membres à comprendre les difficultés complexes de la coopération commerciale dans le monde moderne. Pour cela, il serait possible d'organiser les travaux des organes permanents de l'OMC de façon à permettre des débats plus actuels et pertinents sur les questions thématiques qui impliquent de multiples organismes et des renseignements provenant de diverses sources. Plusieurs mesures pourraient être prises pour améliorer la capacité et la responsabilité des représentants des Membres qui conduisent ces discussions, ainsi que celles des secrétariats qui les appuient. Un soutien de haut niveau sera décisif pour élaborer des approches nouvelles et innovantes du dialogue multilatéral sur le commerce.

3. Améliorer les possibilités de remédier aux préoccupations commerciales spécifiques et les mécanismes à cette fin

Dans certains organes permanents, l'examen des préoccupations relatives à des mesures commerciales spécifiques peut aboutir à des clarifications et même à des solutions sans qu'il soit nécessaire de recourir à une procédure formelle de règlement des différends. Il serait possible d'améliorer les possibilités de tels échanges en renforçant les mécanismes disponibles dans tous les organes permanents, en partageant l'information sur les préoccupations spécifiques entre les organes compétents et en prévoyant, le cas échéant, l'orientation vers la médiation et la conciliation par des tiers. Un soutien de haut niveau concernant le traitement des préoccupations commerciales spécifiques dans les organes permanents créera une dynamique en faveur de nouvelles idées dans ce domaine.

THÈME 2: PRÉSERVER ET RENFORCER LE SYSTÈME DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

L'existence d'un système de règlement des différends obligatoire, contraignant et impartial est essentielle pour défendre et soutenir le commerce fondé sur des règles. Pour préserver et renforcer le système de règlement des différends de l'OMC, il faut résoudre plusieurs difficultés importantes.

1. Détourner du processus juridictionnel certains différends ou certains problèmes

Des règles commerciales vieillissantes, la complexité croissante des différends et une moindre modération se combinent pour surcharger le système de règlement des différends. Le processus juridictionnel joue aujourd'hui un rôle plus important dans le soutien à la coopération commerciale que ce qui était prévu à l'origine, se substituant dans certains cas à la négociation. Il est possible de détourner du processus juridictionnel certains différends ou certains problèmes en renouvelant l'engagement à l'égard de la modération, en améliorant et en utilisant d'autres mécanismes tels que la médiation pour régler les différends ou, au moins, les atténuer, et peut-être même en excluant formellement certains types de différends ou certains problèmes de la compétence du processus juridictionnel. Un soutien de haut niveau à des actions qui réduiraient la dépendance à l'égard du règlement formel des différends aiderait à préserver et à renforcer le système.

2. Rationaliser les procédures décisionnelles

La complexité et la longueur croissante des procédures de règlement des différends compromettent l'accessibilité du système, encourageant les mesures à court terme ayant des effets de distorsion des échanges et les contre-mesures unilatérales. Il serait possible d'assouplir les procédures décisionnelles et de les rendre plus adaptables à la nature diverse des différends. Cela pourrait consister à élaborer des procédures alternatives adaptées à des types spécifiques de différends, des procédures supplémentaires pour certaines caractéristiques des procédures existantes et un mécanisme permettant plus d'interactions entre le niveau des groupes spéciaux et celui de l'appel (c'est-à-dire le renvoi). Une confirmation à un haut niveau de la nécessité de rationaliser le système de règlement des différends et de le rendre plus adaptable créerait une dynamique dans les discussions sur les améliorations, qui sont actuellement au point mort.

3. Actualiser et garantir l'examen en appel

L'impasse dans laquelle se trouve la désignation des membres de l'Organe d'appel menace de bloquer l'ensemble du système de règlement des différends. Pour en sortir et rétablir l'effectif complet de l'Organe d'appel, il faut remédier aux préoccupations soulevées à propos du fonctionnement de l'Organe d'appel et, peut-être même, des déséquilibres perçus en ce qui concerne les droits et les obligations des Membres. Outre les solutions spécifiques qui pourraient être nécessaires pour remédier à ces préoccupations, la contribution la plus importante des Ministres consisterait à prendre acte des préoccupations exprimées par certains Membres et à indiquer qu'ils sont disposés à travailler avec eux pour trouver des solutions mutuellement acceptables.

Le premier ensemble de préoccupations porte sur la question de savoir si, en clarifiant les dispositions de l'OMC, l'Organe d'appel a ajouté aux droits et aux obligations des Membres de l'OMC. Pour remédier aux préoccupations relatives à certaines obligations soulevées dans le cadre de différends passés, il faudrait peut-être que les Membres s'entendent pour annuler ces interprétations, ce qui risque d'être difficile. En attendant, il serait possible d'élaborer des mécanismes qui offrent aux Membres plus de possibilités de donner des orientations contraignantes et non contraignantes aux organes décisionnels sur certaines questions. Des discussions thématiques pourraient par exemple avoir lieu sur les problèmes qui surgissent dans le cadre des différends, et une voie formelle pourrait être définie pour que certaines de ces discussions progressent vers l'adoption, par consensus, d'"interprétations faisant autorité" (option décisionnelle existant déjà dans l'Accord sur l'OMC) des obligations en question.

Le second ensemble de préoccupations porte sur les pratiques systémiques et procédurales de l'Organe d'appel. Les actions destinées à remédier à ces préoccupations pourraient être, par exemple, les suivantes:

- réduire la portée des "avis consultatifs" en précisant que l'objectif premier du système de règlement des différends est de régler des différends spécifiques et que seules les constatations nécessaires pour atteindre cet objectif sont requises;
- centrer l'examen en appel sur les questions juridiques en précisant le critère d'examen à appliquer par l'Organe d'appel aux groupes spéciaux, notamment en ce qui concerne les constatations factuelles et celles relatives à l'application du droit interne;
- promouvoir un dialogue décisionnel plus robuste en permettant l'expression des opinions minoritaires dans les rapports des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel et en réaffirmant que les interprétations adoptées par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ne s'appliquent qu'aux différends dans lesquels elles ont été adoptées; et
- élaborer des orientations relatives aux consultations avec les parties lorsque l'Organe d'appel n'est pas en mesure de respecter ses délais.

THÈME 3: MODERNISER LES RÈGLES COMMERCIALES POUR LE XXI^e SIÈCLE

Il est urgent d'actualiser les règles commerciales vieillissantes pour répondre aux besoins de l'économie mondiale moderne. En ce qui concerne la plupart des problèmes, il est peu probable que cela se produise sous la forme d'un engagement unique, du moins dans un avenir prévisible. Au lieu de cela, il pourrait être nécessaire d'adopter des approches alternatives de la coopération et de l'élaboration des règles pour prendre en compte les réalités de l'ensemble des Membres de l'OMC, dont les besoins, les niveaux de développement et les capacités sont de plus en plus divers. Cela pourrait inclure des approches permettant une participation différenciée aux négociations et la prise en compte de niveaux de développement différenciés.

1. Identifier les priorités en matière de modernisation des règles

Chacun reconnaît qu'il est essentiel de moderniser les règles commerciales, mais il existe des divergences sur les priorités. Il faudrait engager immédiatement un dialogue soutenu et ouvert sur les priorités possibles et définir ce qui est nécessaire pour faciliter une plus grande convergence. Une première tâche pour un groupe de Membres déterminés à aller de l'avant pourrait être d'identifier les questions sur lesquelles des efforts pourraient être faits pour parvenir à un accord multilatéral et celles où il serait préférable de moderniser les règles au moyen d'initiatives plurilatérales ou d'autres approches. Une telle discussion pourrait s'inspirer d'une combinaison de questions telles que celles-ci :

- les questions en suspens issues des négociations précédentes, y compris celles du Cycle de Doha comme le soutien à l'agriculture et les questions de développement, notamment les questions qui se posent aux pays les moins avancés;
- les questions à résoudre pour moderniser les règles en fonction de l'économie moderne et traiter les dimensions sociales de la mondialisation, telles que le commerce numérique, le commerce inclusif, le développement durable, les MPME, l'investissement et la réglementation intérieure; et
- les questions à résoudre pour remédier aux préoccupations plus récentes sur la distorsion des conditions de concurrence, par exemple en raison des effets de distorsion des marchés dus aux entreprises publiques, aux subventions industrielles, au transfert de technologie et aux secrets commerciaux, et la transparence.

2. Moyens de moderniser les règles

De même qu'aucun Membre de l'OMC ne devrait contracter des obligations auxquelles il n'a pas consenti, aucun Membre ne devrait pouvoir empêcher les autres d'avancer sous diverses configurations dans les domaines où ils sont disposés à prendre davantage d'engagements, lesquels pourraient aller de déclarations politiques à des accords contraignants plus ambitieux, par exemple des initiatives plurilatérales. Les initiatives contraignantes devraient être inclusives et ouvertes et prévoir des règles claires concernant l'accession des autres Membres ou, à terme, leur multilatéralisation. Elles pourraient prendre plusieurs formes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du cadre juridique de l'OMC :

- les accords "ouverts" dont les avantages sont accordés sur la base de la nation la plus favorisée (NPF) (comme l'Accord sur les technologies de l'information) n'ont pas besoin d'un accord entre tous les Membres si une masse critique est atteinte concernant le champ d'application ou si le risque de parasitisme est faible;
- les accords "fermés" qui ne s'appliquent qu'aux participants (comme l'Accord sur les marchés publics) nécessitent l'accord de tous les Membres, mais ils pourraient être réalisables dans certains domaines; et
- des accords fermés peuvent aussi être recherchés en dehors du cadre de l'OMC (comme l'Accord sur le commerce des services), mais ils pourraient être moins transparents et ne seraient pas soumis au règlement des différends de l'OMC.

3. *La dimension développement*

Il est indéniable que les pays ayant des niveaux différents de développement ont des capacités différentes de faire du commerce et de contracter de nouveaux engagements commerciaux. Ces différences doivent être prises en compte de façon à ménager un équilibre entre réciprocité et flexibilité, mais le désaccord sur les moyens d'y parvenir est devenu l'un des obstacles les plus difficiles à surmonter pour progresser dans les négociations sur de nouvelles règles multilatérales. Il faut une nouvelle approche qui constate le besoin de flexibilité aux fins du développement, tout en reconnaissant que tous les pays n'ont pas besoin ou ne devraient pas bénéficier du même niveau de flexibilité. Le régime en matière de traitement spécial et différencié inscrit dans l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) offre un précédent et pourrait servir de modèle. Sur la base des caractéristiques de l'AFE, une nouvelle approche pourrait comprendre les éléments suivants:

- reconnaître que, si les besoins de développement de certains pays justifient une mise en œuvre assortie d'une période transitoire, l'objectif à long terme est la convergence et la mise en œuvre intégrale de toutes les obligations par l'ensemble des Membres;
- définir des catégories de besoins, différenciées par obligation, par pays et par durée de la transition requise, à appliquer en fonction de données justifiant les besoins et sujettes à la négociation; et
- lier la mise en œuvre des obligations les plus lourdes, au moins pour les pays qui ont le moins de capacités, à l'acquisition des capacités nécessaires, pour laquelle d'autres Membres pourraient souhaiter fournir un soutien et une assistance.

LA VOIE À SUIVRE

Un groupe de Membres de l'OMC cherchant à soutenir le système commercial multilatéral fondé sur des règles peut assurer un leadership par la sensibilisation et un leadership par l'action: sensibilisation aux avantages de la coopération en matière de commerce fondée sur les règles et sur l'importance de l'OMC en tant qu'institution; et action pour démontrer l'engagement à l'égard de ces principes et affermir la confiance dans les diverses fonctions de l'OMC. Plusieurs actions potentielles ont été mentionnées ci-dessus. Il peut y en avoir d'autres.

La forme des actions recherchées nécessitera de la créativité et de la flexibilité. Le choix le plus réaliste des instruments à court terme nécessitera probablement une participation plurilatérale. Même s'il est peu probable que de nouveaux accords multilatéraux contraignants ou des changements institutionnels importants touchant l'OMC voient le jour à court terme, d'autres instruments pourraient être employés. Parmi les actions proposées ci-dessus, très peu exigent de modifier les accords existants ou de procéder à une réforme institutionnelle. La plupart peuvent être poursuivies au moyen d'instruments différents qui fonctionnent de manière plus progressive et plus souple.

L'étape suivante consiste à fixer des priorités d'action. Dans l'immédiat, il faut agir d'urgence pour rétablir la fonction de règlement des différends et améliorer la fonction de surveillance, afin de restaurer la confiance dans le commerce fondé sur des règles et de créer une dynamique en faveur de nouvelles règles. Il faudra une réflexion à plus long terme pour concevoir des améliorations plus ambitieuses à apporter aux organes permanents et au système de règlement des différends, pour instaurer un consensus sur le recours à des accords plurilatéraux et sur la prise en compte des différents niveaux de développement et pour définir des priorités concernant le fond et la forme en vue d'actualiser formellement les règles commerciales.

Enfin, le nombre croissant d'initiatives prises par les Membres de l'OMC sous différentes configurations montre bien que l'idée qu'il faut agir pour préserver la coopération en matière de commerce fondée sur des règles et moderniser l'OMC est largement acquise. Ces initiatives devront finalement converger autour d'une vision commune de l'avenir des règles et des institutions du système commercial multilatéral. Entre-temps, il sera important de maintenir un engagement et une coordination avec les autres Membres de façon fréquente et d'élargir progressivement le dialogue à tous ceux qui sont prêts et disposés à y participer de façon constructive.

ANNEXE: OPTIONS CONCERNANT LES MOYENS D'ACTION***Instruments plurilatéraux***

Les instruments plurilatéraux disponibles peuvent aller des déclarations d'intention politiques, comme celles adoptées à la Conférence ministérielle de 2017, à des accords juridiques contraignants plus ambitieux sur les nouvelles règles comme les exemples donnés ci-dessus au titre du Thème 3. Pour des actions plus concrètes, des instruments tels que les codes de conduite plurilatéraux ou les accords de procédure peuvent être envisagés. Parmi les exemples de cette approche figurent les accords de procédure notifiés au titre du *Mécanisme pour l'élaboration, la documentation et la communication de pratiques et procédures pour le déroulement des différends à l'OMC* de l'ORD (voir le document JOB/DSB/1).

Instruments multilatéraux

Dans d'autres domaines où il peut y avoir un consensus multilatéral sur des actions concrètes mais où des engagements contractuels sont encore trop ambitieux, plusieurs approches sont possibles:

- les organes de l'OMC pourraient adopter des instruments non contraignants ("droit souple") portant à la fois sur les aspects procéduraux de leurs travaux et sur des ajustements progressifs concernant les engagements existants. L'adoption de ces instruments pourrait nécessiter une déclaration claire indiquant qu'ils ne sont pas destinés à modifier l'interprétation des obligations existantes;
 - le Conseil général et l'ORD pourraient avoir davantage recours à des décisions formelles pour administrer leurs travaux. Il y a des limites à la portée des nouvelles obligations créées par des instruments autres que de nouveaux accords ou des amendements. Toutefois, la *Décision sur la concurrence à l'exportation* adoptée à la Conférence ministérielle de Nairobi illustre le fait que même de nouveaux engagements peuvent être pris au moyen de ces types d'instruments; et
 - des interprétations faisant autorité pourraient être adoptées au titre de l'article IX:2 de l'Accord sur l'OMC pour clarifier certaines obligations existantes. Elles pourraient être utilisées pour compléter des négociations précédemment incomplètes, combler des lacunes qui existaient ou sont apparues à la suite de changements dans les pratiques commerciales ou annuler des interprétations apparues dans le cadre de différends passés.
-