

24 juillet 2020

(20-5125)

Page: 1/5

Conseil général

Original: anglais

CONSEIL GÉNÉRAL – 15, 16 ET 17 JUILLET 2020

DÉSIGNATION DU NOUVEAU DIRECTEUR GÉNÉRAL – RENCONTRE AVEC LES CANDIDATS

PRÉSENTATION FAITE DEVANT LE CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE PAR M. ABDEL-HAMID MAMDOUH

15 JUILLET 2020

C'est avec un profond sentiment d'honneur que j'ai le plaisir de me présenter aujourd'hui devant vous.

J'ai fait mon entrée dans ce bâtiment il y a 35 ans comme jeune négociateur pour l'Égypte au GATT. C'était en 1985. Nous nous préparions alors pour le projet de réforme le plus ambitieux de l'histoire du système commercial multilatéral – le Cycle d'Uruguay –, qui a abouti à la création de cette Organisation.

Les souvenirs liés aux difficultés rencontrées par un négociateur d'un pays en développement, luttant avec les autres pour tracer un chemin vers l'avenir, me reviennent d'un coup, et je me rappelle en particulier tout ce qu'on peut obtenir quand on a un objectif commun et qu'on bâtit une confiance autour.

J'ai ensuite rejoint le secrétariat du GATT en 1990. Pendant 27 ans, j'ai été au service du système multilatéral plutôt que de mon pays. Tout au long de ma carrière, depuis le Cycle d'Uruguay jusqu'au Cycle de Doha, en passant par la création de l'OMC, et jusqu'à aujourd'hui. Pendant tout ce temps, j'ai d'abord et surtout été au service des Membres et de leur recherche du bien commun. Les étoiles qui m'ont guidé ont toujours été l'intérêt collectif des Membres et l'objectif commun du système.

Les Membres – et leur intérêt – sont au cœur de cette Organisation. Contrairement à d'autres institutions multilatérales, l'OMC n'est pas un organisme chargé d'exécuter des programmes ou des projets sur le terrain. Elle ne distribue pas de fond ni ne mobilise de ressources. Sans l'intérêt des Membres, l'OMC et son Secrétariat – y compris le Directeur général – n'auraient rien à défendre.

En fait, sans objectif commun, l'Organisation est perdue.

Vous entendrez de nombreuses personnes dire que l'OMC a besoin d'être réformée; ou qu'il faut actualiser son corpus de règles pour l'adapter au XXI^e siècle, ou que nous avons besoin de quelqu'un pour nous rassembler de nouveau et qu'à cette fin nous avons besoin d'un leadership politique.

Je pense que personne n'en disconvient.

La vérité est que le consensus, notre objectif commun, s'est évanoui. On pourrait dire que nous sommes toujours sur le même bateau mais que nous ramons dans des directions différentes. Cela ne pourra pas durer. À un moment ou à un autre, peut-être très bientôt, si l'on ne remédie pas à la situation, la coque du bateau se brisera sous la pression des divergences.

Je crois que cette situation à l'OMC appelle un type de leadership différent.

Ce n'est pas une déclaration qui concerne les Directeurs généraux précédents, pour lesquels j'ai le plus grand respect et la plus grande estime. Ils ont tous été mes collègues et m'ont beaucoup appris. C'est plutôt une déclaration qui concerne la gravité de la situation actuelle.

Je reconnais qu'à bien des égards je suis un candidat atypique pour le poste de Directeur général. Les Ministres du commerce et les Ambassadeurs me connaissent comme quelqu'un qui résout les problèmes, comme leur humble serviteur et, je l'espère aussi, comme l'ami sincère à qui l'on peut demander conseil. Ce rôle s'est maintenu et même amplifié après que j'ai quitté l'OMC. Ils ne s'adressent plus au Directeur de l'OMC mais au conseiller fidèle.

Certains savent peut-être aussi que j'ai choisi de ne pas exercer les fonctions de ministre du Cabinet dans le passé. C'est effectivement vrai – et je pense que c'est aussi un de mes points forts en tant que facilitateur.

L'OMC a en effet besoin de leadership politique. Mais le leadership politique n'est pas toujours synonyme de leadership ministériel. Un ministre est, par définition, un "responsable" qui exécute un programme politique face à l'opposition et, plus souvent, face à d'autres ministres dans les négociations. Les techniques de résolution de problèmes utilisées sont toujours fondées sur une position nationale.

En revanche, un Directeur général de l'OMC est par définition un "intermédiaire honnête" qui ne doit pas avoir son propre programme mais doit guider les Membres afin qu'ils "rament dans la même direction". Le rôle du Directeur général est celui d'un facilitateur, capable de résoudre des problèmes de négociation complexes au moyen de solutions créatives.

Un Directeur général doit écouter attentivement tous les Membres. Il doit aussi être perspicace et réfléchi et avoir la capacité de tracer une route grâce à l'analyse et à des options créatives, ainsi que l'aptitude à IMAGINER à quoi pourrait ressembler un résultat possible. Bien entendu, la route doit être déterminée par les Membres mais, sans une bonne navigation, nous ne trouverons pas notre chemin ensemble.

Le Directeur général doit aussi guider les Membres de façon qu'ils évitent les côtes rocheuses déjà rencontrées et dont notre histoire est remplie. Nous ne pouvons tout simplement pas nous offrir le luxe de perdre du temps dans des impasses et de répéter les anciennes erreurs.

Ma vision du problème

Il est indéniable que le commerce revêt une importance décisive, que ce soit pour la croissance, le développement, la création d'emplois, la réduction de la pauvreté ou la paix dans le monde.

Et, ne l'oublions pas, le commerce ce n'est plus des marchandises qui traversent les frontières. C'est aussi des services et de la propriété intellectuelle.

La création de l'OMC a sans aucun doute été la plus grande réalisation du XX^e siècle dans le domaine de la coopération commerciale, issue de l'histoire et des enseignements acquis ainsi que de la volonté politique d'un changement. Aucun des candidats ne remettra jamais cela en question. Et aucun ne niera que nous traversons aujourd'hui une crise existentielle. J'invite instamment les Membres à se demander pourquoi nous sommes dans cette crise.

Nous devons nous concentrer sur les bonnes questions pour arriver à discerner la voie à suivre. Pour moi, cela devrait commencer par la question de savoir comment l'OMC s'est acquittée de ses fonctions. Et aussi comment le commerce mondial a évolué entre-temps. Et enfin, de façon plus importante, quels enseignements nous avons tirés des 25 dernières années.

À mon avis, au cours du dernier quart de siècle, l'OMC a souffert d'un déséquilibre chronique dans l'ensemble de ses fonctions vitales, c'est-à-dire, les fonctions de règlement des différends, de négociation et de transparence/délibération.

Dans tout système juridique, il doit y avoir un équilibre entre la fonction "législative" et la fonction "judiciaire". Pour l'OMC, il s'agit de la fonction de négociation et de la fonction de règlement des différends. Alors que le règlement des différends s'est renforcé grâce à l'automatisme inhérent des

procédures, la fonction de négociation s'est désagrégée. Cela a créé un déséquilibre qui n'est pas viable.

Dans le même temps, le paysage du commerce international a profondément changé, et le système de l'OMC n'a pas été capable d'actualiser son corpus de règles. Il en est résulté une pression insupportable sur la fonction de règlement des différends, qui a créé la désorganisation actuelle de l'Organe d'appel – comme chacun sait, quand on ne peut pas négocier, on engage une procédure.

La troisième fonction vitale est ce que j'appellerais la fonction de transparence et de délibération. Les prescriptions en matière de notification doivent être respectées, mais il faut aussi qu'elles soient intégrées dans le processus de délibération qui aide à vérifier la conformité avec les obligations et, en fin compte, à éviter les différends. Comme dans le passé, les délibérations devraient aussi porter sur les nouvelles questions qui apparaissent et viennent s'ajouter au programme de négociation.

Je voudrais souligner ici l'interconnexion essentielle entre ces trois fonctions. C'est comme un trépied: il doit reposer sur ses trois montants, avec une répartition équilibrée du poids. Le système a été conçu pour fonctionner avec ce type d'équilibre. C'est pourquoi le déséquilibre chronique n'est pas viable.

Un regard plus approfondi sur les causes fondamentales de ce déséquilibre révélerait trois phénomènes transversaux qui entravent le fonctionnement de l'OMC: un déficit de leadership, la complexité croissante des questions de politique et de négociation commerciales et une vision de l'objectif commun du système qui s'estompe. Au fil du temps, ces phénomènes ont abouti à un déséquilibre non viable dans l'ensemble des fonctions vitales.

Il faut transformer le désenchantement universel suscité par la situation actuelle en un effort majeur pour comprendre "POURQUOI" il en est ainsi, pourquoi nous en sommes là aujourd'hui, afin de voir où nous voulons aller. J'aiderai les Membres à démêler ces questions pour apporter une clarté collective sur les raisons pour lesquelles nous sommes dans le même bateau mais ne ramons pas dans la même direction.

Le monde du commerce a changé, de même que la dynamique à l'intérieur de l'Organisation. Alors que le GATT avait entrepris son voyage dans le commerce transfrontalier des marchandises, nous y avons ajouté le commerce des services et de la propriété intellectuelle. Aujourd'hui, notre façon de commercer relie marchandises, services, idées, capitaux et réglementations. Cela exige de la part de l'OMC une approche globale et cohérente qui aboutisse à un "pacte" incluant véritablement l'ensemble des secteurs et des intérêts des Membres.

Je vois par exemple le rôle que la numérisation a joué pour de nombreux secteurs économiques, avec des modèles d'entreprise fondés sur la technologie. Dans le même temps, je vois la marée montante des réglementations intérieures légitimes dans des domaines tels que le respect de la vie privée, la protection des consommateurs et la cybersécurité. L'interface entre les deux doit être gérée d'une manière analogue à l'approche qui a conduit aux Accords SPS et OTC.

Et pour compléter le tableau de notre situation actuelle, nous devons nous pencher sur la crise provoquée par la pandémie de COVID-19 et faire en sorte de retenir les enseignements qui en sont tirés aujourd'hui. Le monde aura besoin d'une OMC forte et stable pour soutenir la relance économique postérieure à la crise.

La voie à suivre

Nous parlons tous de RÉFORME, et je pense qu'il est de la responsabilité du Directeur général de vous permettre d'avoir, de manière inclusive, le bon débat sur la "RÉFORME".

Nous devons aussi être clairs sur la nature de la réforme. Réformer l'OMC, ce n'est pas comme réformer une autre organisation. Il ne s'agit pas de réformer des structures administratives ou d'allouer des ressources à des projets et à des programmes. Il s'agit de réformer le TRAITÉ lui-même, le contrat exécutoire entre les Membres que constitue l'OMC.

Bon ... nous savons que cela ne peut se faire qu'au moyen de négociations entre les Membres – un processus extrêmement compliqué, avouons-le.

Les réformes ne résulteront pas d'une décision prise par le Directeur général.

Guidé par un objectif commun, le dialogue sur la réforme ne doit pas avoir simplement pour objet de protéger l'OMC telle qu'elle existe aujourd'hui, il doit plutôt viser à ce qu'elle soit adaptée à son objectif, dans le monde d'aujourd'hui, pour les 25 prochaines années et au-delà.

Tout en visant à préserver les principes fondamentaux de l'OMC et son objectif, le dialogue sur la réforme ne devrait pas porter sur le "futur de l'OMC" mais sur "l'OMC du futur".

Les efforts de réforme doivent concerner toutes les fonctions vitales, mais il y a des priorités urgentes. La défaillance de la fonction de négociation paralyse la capacité d'avancer et de corriger les problèmes inévitables. Nous devons faire en sorte que les Membres puissent de nouveau se réunir autour de la table et engager des discussions productives sur les questions épineuses. Sans cet engagement nécessaire, il sera extrêmement difficile d'accomplir quoi que ce soit.

Nous devons aussi réfléchir au programme de négociation lui-même. Avec la désorganisation des 25 dernières années, les dossiers à négocier se sont accumulés, à commencer par le programme incorporé en matière d'agriculture et de services, que nous avons entamé en 2000 et qui n'a évidemment jamais été mené à bien. Il y a eu ensuite le Programme de Doha pour le développement, avec d'autres sujets à son ordre du jour, et nous savons où il en est aujourd'hui. Plus récemment, d'autres sujets sont apparus comme prioritaires pour de nombreux Membres.

La réalité est que les QUESTIONS ne disparaîtront pas. Au contraire, elles se multiplieront. À mesure que le commerce mondial évoluera avec de nouveaux modèles d'entreprise et des organismes de réglementation réagissant dans des directions différentes, la demande de négociation ne fera que croître.

Dans l'avenir immédiat, nous devons fixer des priorités claires. La douzième Conférence ministérielle est en vue, et il faut qu'elle constitue un tournant dans l'orientation de l'OMC et positionne celle-ci sur un chemin différent vers un "territoire positif". Il y a deux choses à faire selon moi: 1) convenir d'un programme de réformes et 2) réaliser des progrès concrets sur les questions en cours de négociation.

Parmi les sujets négociés actuellement, les subventions à la pêche sont le premier pour lequel une conclusion est attendue d'ici à la fin de 2020. Il est crucial pour notre avenir de mener à bien les négociations sur les subventions à la pêche.

Il y a aussi les initiatives de déclarations conjointes sur le commerce électronique, la réglementation intérieure des services, les MPME et la facilitation de l'investissement. Ces initiatives portent sur des questions urgentes qui sont importantes pour de nombreux Membres et créent de nouveaux défis.

Ces sujets de négociation sont ceux qui "bipent actuellement sur l'écran radar", mais le programme de réforme identifiera sans aucun doute des sujets supplémentaires.

Les dossiers accumulés, y compris les questions de Doha, sont toujours là. À Nairobi, vous vous en souvenez, les Ministres n'étaient pas d'accord sur le cadre de Doha comme base de négociation, mais ils étaient tous d'accord sur la nécessité de traiter les QUESTIONS DE DOHA. La relance du programme incorporé concernant l'agriculture et les services doit être prioritaire, car les Membres de l'OMC se sont entendus à ce sujet et cela n'a pas eu lieu. Les subventions ayant des effets de distorsion des échanges, aussi bien dans l'agriculture que dans l'industrie, doivent aussi constituer une priorité.

Sur aucun de ces sujets il ne sera facile de s'entendre d'ici à la douzième Conférence ministérielle, mais nous devons mobiliser notre bonne volonté et notre confiance pour pouvoir avancer.

Il ne faut pas que nos frustrations prennent le pas sur notre réflexion. Nous devrions pouvoir mettre au premier rang nos ambitions et nos aspirations et réfléchir à "l'OMC du futur".

Les frustrations sont des images qui apparaissent dans le "rétroviseur", les aspirations sont la vision que nous avons de la route à travers le "pare-brise".

Mes 35 années d'expérience dans le système ont débuté avec le plus grand projet de réforme de son histoire: le Cycle d'Uruguay. Bien entendu, la situation actuelle est profondément différente.

Entre-temps, le commerce mondial s'est transformé et les puissances commerciales ont évolué. Les circonstances et la dynamique ont changé. Mais l'éventail des compétences que nous exigeons des dirigeants – imagination et capacité de trouver des solutions juridiquement valables et exécutoires – reste le même. Nous pouvons tirer les leçons du passé, mais je veillerai à ce que nous ne le reproduisions pas.

Je partage le sentiment d'urgence de tout un chacun. La douzième Conférence ministérielle est notre prochaine étape, et il est grand temps de la préparer.

Je réaffirme mon plus grand respect pour les Directeurs généraux précédents, qui ont tous été mes collègues. Mais le type de leadership dont nous avons besoin aujourd'hui est différent. Cette déclaration ne concerne pas les dirigeants précédents, elle concerne la situation inédite à laquelle nous sommes confrontés aujourd'hui.

Comme je l'ai dit, le Directeur général n'est pas un dirigeant typique. Son rôle dans le commerce mondial et vis-à-vis des Membres est celui d'un INTERMÉDIAIRE HONNÊTE et d'un FACILITATEUR qui encourage les rapprochements d'idées en proposant des moyens d'avancer et en offrant des options pour résoudre les problèmes. Pour remplir ce rôle, il doit s'appuyer sur deux atouts:

Le premier est une connaissance du système qui fait autorité et une longue expérience de son fonctionnement, notamment la négociation. Le poste de Directeur général de l'OMC est peut-être le plus exigeant techniquement et politiquement dans le système multilatéral.

Le second est la confiance des Membres dans son impartialité. La confiance dans son caractère et son discernement, notamment sous la pression de négociations difficiles, et dans son engagement indéfectible en faveur d'un avancement neutre de l'intérêt objectif et collectif.

Je compte offrir le type de leadership adapté à la gravité de la crise.

Je m'appuierai sur mon expérience longue et reconnue à la direction de l'OMC pour faire en sorte que les compétences de classe mondiale existant au Secrétariat soient mises à la disposition des Membres afin de les aider à aller de l'avant.

Je resterai fidèle à ma position concernant la parité hommes-femmes parmi les Directeurs généraux adjoints et les hauts fonctionnaires du Secrétariat.
