

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

WT/GC/W/412

6 octobre 2000

(00-4109)

Conseil général

Original: anglais

AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE L'OMC

Document de travail présenté par la Communauté européenne au Conseil général de l'OMC

La Délégation permanente de la Commission européenne a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 2 octobre 2000.

Il semble approprié, sept ans après la fin du Cycle d'Uruguay, d'envisager la possibilité d'apporter des améliorations au fonctionnement du système de l'OMC. De l'avis des CE, l'OMC s'acquitte, dans l'ensemble, de façon satisfaisante de son mandat. Il y a cependant de bonnes raisons d'envisager sérieusement des améliorations institutionnelles. Les défis de la mondialisation obligent toutes les institutions à adapter leur fonctionnement à la complexité croissante des questions relevant de leur compétence. Parallèlement, alors même que l'OMC est en passe de devenir une organisation universelle, il est nécessaire d'examiner plus avant le moyen de garantir à la fois l'efficacité et la transparence, tout en encourageant la participation de tous les Membres de l'OMC. En outre, tous ces changements surviennent dans un contexte politique où les questions de politique commerciale concernent de plus en plus l'intérêt général.

À la suite de la Conférence ministérielle de Seattle, une attention particulière a été accordée aux moyens d'assurer la transparence interne et la participation effective de tous les Membres. Le Président du Conseil général a tenu des consultations informelles sur ces questions et un grand nombre de délégations ont présenté des contributions écrites et orales. Il ressort des discussions que les délégations s'accordent à penser qu'il n'est pas nécessaire d'envisager des changements qui porteraient atteinte au caractère fondamental de l'Organisation et à son processus de prise de décisions. En particulier, les décisions devraient continuer à être prises par consensus, conformément à l'article IX de l'Accord sur l'OMC. Dans le même temps, il apparaît clairement qu'il serait utile d'apporter certaines améliorations au fonctionnement de l'OMC afin d'accroître l'efficacité, la transparence et la participation. Dans l'ensemble, la plupart des suggestions présentées peuvent être classées dans trois catégories:

- a) mesures visant à améliorer le processus de prise de décisions, y compris les questions liées à l'organisation et aux fonctions des consultations informelles;
- b) mesures visant à favoriser les flux d'information et la participation de tous les Membres;
- c) mesures visant à améliorer les réunions ministérielles et le Conseil général.

En même temps, il convient de rappeler le paragraphe 4 de la Déclaration ministérielle de 1998, qui se lit comme suit: "Nous reconnaissons qu'il est important de faire mieux comprendre au

public les avantages du système commercial multilatéral afin de susciter un appui en sa faveur et convenons d'œuvrer à cette fin. Dans ce contexte, nous examinerons comment améliorer la transparence des opérations de l'OMC." Pourtant, à ce jour, aucune décision n'a été prise au Conseil général pour mettre en œuvre ce mandat. Les CE ont présenté une communication sur la question de la transparence externe en juillet 1998 (...), et formulé d'autres idées dans des communications informelles au Conseil général. Nous estimons qu'un progrès plus marqué en matière de transparence externe permettrait de renforcer le rôle de l'OMC en tant qu'institution sans porter, en aucune façon, atteinte à son caractère intergouvernemental.

La présente communication expose diverses idées quant à la façon d'améliorer le fonctionnement de l'OMC en ce qui concerne tant la transparence interne et la participation effective que la transparence externe. Nous estimons qu'il existe des synergies importantes entre ces deux aspects du fonctionnement de l'OMC, qui doivent tous deux être examinés comme il convient par le Conseil général. Nous insistons toutefois sur le fait que chaque suggestion dans le présent document devrait être examinée comme une question distincte. Il nous semble en effet essentiel que les questions liées au fonctionnement institutionnel de l'OMC soient abordées en tant que "questions systémiques" qui doivent faire l'objet d'un débat ouvert entre les Membres de l'OMC, en dehors de toutes négociations éventuelles. C'est dans cet esprit que, outre les suggestions et propositions, nous avons exposé dans le présent document certaines idées qui, à notre avis, méritent d'être examinées et étudiées plus avant par les Membres de l'OMC. Nous nous sommes aussi efforcés, dans toute la mesure possible, de nous inspirer des idées présentées par d'autres Membres de l'OMC au cours de nos consultations informelles.

1. Mesures visant à améliorer le processus de prise de décisions, y compris les questions liées à l'organisation et au fonctionnement des consultations informelles

Comme nous l'avons déjà noté, les principales procédures de prise de décisions, telles qu'elles sont énoncées à l'article IX de l'Accord sur l'OMC, semblent bien conçues eu égard à l'incidence des décisions de l'OMC sur les droits et obligations des Membres de l'Organisation. Toutefois, il est nécessaire de réfléchir plus avant à la question des procédures de consultation les plus appropriées pour favoriser le consensus d'une façon transparente et participative, tout en garantissant l'efficacité.

Un grand nombre de suggestions ont été formulées quant à l'organisation et aux fonctions des consultations informelles, qui demeurent un instrument essentiel pour favoriser le consensus. À cet égard, les CE considèrent que la proposition du Groupe africain visant à élaborer des directives pour la conduite de telles consultations est intéressante.

Bien évidemment, de telles directives devraient rester souples, étant donné qu'il faudrait les adapter aux besoins spécifiques de chaque processus de consultation. Faisant fond sur les idées présentées par de nombreux Membres de l'OMC, ainsi que sur la déclaration faite par le Président du Conseil général en juillet, nous proposerions que les éléments suivants, notamment, soient pris en considération aux fins de ces directives:

- Les consultations informelles devraient avoir pour objectif de faciliter la création du consensus et non de remplacer la prise de décisions par les organes compétents de l'OMC.
- Sans préjudice des initiatives prises par tel ou tel Membre de l'OMC, des consultations informelles pourraient être engagées par le président d'un organe de l'OMC et/ou par le Directeur général (ou l'un de ses adjoints). Les Membres devraient être informés de l'intention d'ouvrir de telles consultations.

- La participation aux réunions informelles devrait permettre une large représentation des Membres de l'OMC à différents niveaux de développement et traduire toute la gamme des opinions de fond sur la question abordée. Le président de l'organe de l'OMC ou le Directeur général (les Directeurs généraux adjoints) sont notamment chargés de garantir une représentation appropriée à la réunion.
- Les résultats de telles consultations informelles devraient faire régulièrement l'objet d'un rapport à l'organe compétent concerné. Les consultations informelles ultérieures devraient tenir compte des vues exprimées au cours de la réunion ouverte à tous. Avant qu'une question soit soumise à l'organe compétent de l'OMC pour décision, il conviendrait d'accorder un délai suffisant pour que toutes les délégations puissent consulter les administrations nationales.

Outre la question des directives pour les consultations informelles – pour laquelle nous espérons qu'un consensus sera rapidement obtenu – les CE souhaiteraient que d'autres idées qui ont été suggérées pour améliorer la prise de décisions soient analysées de manière plus approfondie. Nous proposerions notamment que des discussions plus poussées portent sur les questions suivantes:

- Faisabilité d'un groupe consultatif:

Plusieurs délégations ont dit qu'elles souhaitaient examiner plus avant la possibilité de créer un groupe consultatif (formel ou informel) largement représentatif des Membres de l'OMC, qui pourrait cependant conseiller le Directeur général et, le cas échéant, présenter des recommandations au Conseil général. Un organe similaire (le Groupe consultatif des Dix-Huit) a fonctionné entre 1975 et 1988. Un groupe consultatif serait utile pour assurer une participation plus importante des fonctionnaires de haut niveau en poste dans les capitales à la gestion de l'OMC et pour encourager une discussion ouverte sur les grandes tendances qui touchent le système de l'OMC. Ce groupe ne constituerait cependant pas une solution de remplacement des processus informels visant à faciliter le consensus sur certains sujets, comme cela est indiqué plus haut.

- Décisions sur les questions de procédure:

Sans préjudice de la nécessité de conserver le principe général de prise de décisions par consensus, des procédures simplifiées pourraient être envisagées pour certains types de décision n'ayant pas d'incidence sur les droits et obligations fondamentaux des Membres de l'OMC. Le Directeur général pourrait être invité à présenter une typologie des décisions de l'OMC en vue d'examiner la possibilité d'élaborer des règles spécifiques pour certaines décisions.

- Rôle du Directeur général:

Le Directeur général ne dispose pas d'un droit d'initiative expressément reconnu et agit normalement sur la base de mandats spécifiques définis par les Membres. Tout en conservant à l'OMC son caractère d'organisation dirigée par ses Membres, il convient de réexaminer le rôle du Directeur général en vue d'accroître sa capacité de proposer aux Membres des analyses et des avis indépendants et objectifs. Les CE souhaiteraient qu'un débat plus approfondi ait lieu sur cette question.

2. Mesures visant à favoriser les flux d'information et la participation de tous les Membres

L'un des objectifs importants de tout effort visant à améliorer le fonctionnement de l'OMC doit être de faciliter les flux d'information et la participation effective de tous les Membres de l'OMC, notamment des pays en développement n'ayant pas de représentation permanente à Genève ou des

pays n'y ayant qu'une petite mission. Les efforts déployés par ces pays pour contribuer davantage aux processus de l'OMC méritent le plein appui des autres Membres et du Secrétariat de l'Organisation.

Nous nous félicitons des efforts accomplis par le Directeur général – ainsi que par certains Membres de l'OMC – pour faire participer davantage les délégations qui n'ont pas de représentation permanente à Genève aux travaux de l'Organisation, tout en évitant de multiplier inutilement les initiatives. La création d'un bureau de liaison avec les pays ACP à Genève serait utile en ce sens. La transparence accrue des processus de consultation informelle permettrait de progresser vers une participation plus effective. Toutefois, il est nécessaire d'adopter des mesures ciblées en vue de faciliter la participation des délégations de pays n'ayant pas de représentation permanente à Genève et de petits pays en développement. Le Secrétariat devrait redoubler d'efforts afin de faciliter les flux d'information vers ces pays. Il faudrait aussi donner la priorité à leurs besoins dans l'assistance technique de l'OMC.

Il est également possible d'encourager la participation effective de tous les Membres grâce à des mesures visant à améliorer la gestion des réunions de l'OMC. À cet égard, nous jugeons très intéressante la proposition présentée par le Groupe africain en vue de rationaliser la programmation, le nombre et la durée des réunions pour, lorsque cela est possible, avoir des réunions plus longues et moins fréquentes, et de garantir une meilleure coordination thématique dans l'établissement des calendriers de réunions.

Des progrès à court terme pourraient être obtenus grâce à l'amélioration des méthodes de travail et de la gestion des réunions, mais il serait également intéressant d'entamer une réflexion sur la question de savoir si la structure actuelle des comités de l'OMC pourrait être encore rationalisée. On pourrait par exemple envisager la possibilité de fusionner sur une base fonctionnelle un certain nombre de comités existants au lieu de confier l'administration de chaque accord de l'OMC à un comité différent. Il convient toutefois de noter que de tels changements nécessiteraient la modification des accords existants de l'OMC. Le Directeur général pourrait aussi étudier plus avant la possibilité de rationaliser encore les prescriptions en matière de notification tout en maintenant la transparence globale.

3. Mesures visant à améliorer les réunions ministérielles et le Conseil général

Pour ce qui est d'améliorer la préparation et l'organisation des conférences ministérielles de l'OMC, un certain nombre de mesures correspondant, en grande partie, à des pratiques antérieures du GATT/de l'OMC pourraient être prises:

- I. Il convient, tant lors de la préparation que pendant la conférence ministérielle elle-même, de conjuguer, de façon appropriée, processus informels et réunions ouvertes à tous les Membres de l'OMC.
- II. Il convient d'établir une distinction claire entre le rôle du pays hôte et celui du Directeur général. Le rôle du pays hôte devrait se limiter à présider la séance plénière, les processus informels étant gérés par le Directeur général, avec l'aide de ses Directeurs généraux adjoints.
- III. La structure des négociations doit être définie avant la réunion ministérielle et il faudrait veiller à prévoir le temps nécessaire pour la négociation des textes proprement dite. Les présidents des groupes de travail devraient également être nommés suffisamment à l'avance pour permettre une bonne préparation. Le cas échéant, des séances au niveau des hauts responsables devraient aussi avoir lieu avant le début de la réunion ministérielle.

Outre la question de l'amélioration de la préparation des réunions ministérielles, il serait utile d'examiner la périodicité et les fonctions de ces réunions à l'OMC. La plupart des organisations

internationales – comme les institutions de Bretton Woods ou les institutions spécialisées des Nations Unies – tiennent chaque année des réunions au niveau ministériel. La participation au niveau politique et la direction de l'OMC pourraient être améliorées si les conférences ministérielles de l'Organisation se tenaient aussi chaque année. Outre la prise de décisions, les conférences ministérielles seraient également appelées à examiner le rapport d'activités de l'OMC. Celui-ci pourrait aussi mettre en évidence des questions importantes de politique générale affectant le système commercial.

Outre les améliorations à apporter aux conférences ministérielles de l'OMC, on pourrait également étudier les moyens de renforcer le rôle du Conseil général. Celui-ci devrait être globalement responsable de la cohérence de la gestion et chargé de superviser les activités des organes subsidiaires. Des réunions périodiques avec les présidents des principaux organes de l'OMC pourraient être utiles à cet effet. De plus, la capacité du Conseil d'exercer un rôle de surveillance serait accrue grâce à la rationalisation de la structure des comités ainsi qu'à des procédures améliorées de prise de décisions, comme nous l'avons dit plus haut.

4. Transparence externe accrue

En 1998, les CE ont présenté des propositions au sujet de la mise en distribution générale des documents de l'OMC et ont demandé que soient réexaminées les directives existantes de l'OMC afin de renforcer les procédures de consultation avec les ONG. Depuis lors, ces questions ont fait l'objet de nombreux débats au Conseil général. C'est à chaque Membre de l'OMC qu'il incombe en premier lieu d'établir un dialogue avec la société civile. Cependant, une transparence externe accrue dans le fonctionnement de l'OMC joue un rôle de facilitation important.

Sur la base des propositions présentées à ce jour, les CE appuient les mesures suivantes en vue d'améliorer la transparence externe.

- Mettre immédiatement en distribution générale la plupart des documents de l'OMC. À quelques rares exceptions près, il devrait être possible de le faire pour les documents de travail, les notes d'information du Secrétariat, les comptes rendus et ordres du jour des réunions, ainsi que les rapports de groupes spéciaux, une fois traduits dans les trois langues officielles. On pourrait également encourager le Secrétariat à améliorer la convivialité du site Web de l'OMC sur lequel sont publiés les documents mis en distribution générale.
- Accroître les contacts et les échanges d'information entre le Secrétariat de l'OMC et les ONG, dans l'esprit des initiatives existantes.
- Veiller à organiser de façon plus régulière des symposiums et autres formes de dialogue informel avec la société civile portant sur une gamme plus large de questions liées à l'OMC.
- Les réunions du mécanisme d'examen des politiques commerciales pourraient, sur une base volontaire, être ouvertes aux parlementaires et aux ONG du pays faisant l'objet de l'examen. Cela accroîtrait l'intérêt du public pour le processus d'examen des politiques commerciales et permettrait aux parties prenantes de mieux comprendre les préoccupations des autres pays concernant les politiques commerciales adoptées par le pays faisant l'objet de l'examen.
- Tenir une réunion annuelle ouverte de l'OMC. Cette réunion pourrait se tenir soit au niveau des ministres, soit au niveau des hauts fonctionnaires. Outre l'examen d'un rapport d'activités de l'OMC, un symposium pourrait être organisé afin d'établir un dialogue avec la société civile et des groupes de discussion seraient créés avec la participation des dirigeants d'autres organisations internationales.

- Organiser chaque année, en la faisant coïncider avec la réunion annuelle ouverte de l'OMC, une réunion de parlementaires des Membres de l'OMC. La participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'OMC pourrait jouer un rôle important, en améliorant la compréhension du public et son soutien au système commercial multilatéral. La création d'une assemblée parlementaire consultative de l'OMC offrirait un cadre utile pour un dialogue interparlementaire sur les principaux sujets abordés à l'OMC et cette question devrait donc être examinée plus tard.

Outre les mesures mentionnées ci-dessus, il conviendrait de réexaminer les directives existantes de l'OMC afin de renforcer les procédures de consultation avec les ONG. À cet égard, on pourrait envisager la possibilité d'instaurer un système formel d'accréditation pour les ONG. Divers systèmes d'accréditation pourraient être examinés, compte tenu de l'expérience des autres organisations internationales.
