

**Les rapports entre l'Union européenne et l'organisation mondiale du commerce
(OMC) : quel dialogue possible ?**

Olivier BLIN

Maître de conférences – HDR à l'Université Toulouse 1 – Capitole

Institut de recherche en droit européen, international et comparé (IRDEIC)

S'intéresser au dialogue entre l'Union européenne d'une part¹ et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) d'autre part revient pour le juriste à se pencher sur deux structures en pleine crise dont la pérennité est loin d'être garantie à l'heure où ces lignes sont rédigées !

En effet, l'Union européenne connaît une remise en cause depuis une grosse dizaine d'années maintenant, plus précisément depuis l'échec de la Constitution européenne de 2005 en France et aux Pays-Bas : cette « crise de sens »², qui se double depuis peu d'une « polycrise » -économico-financière, migratoire et terroriste, à laquelle il est possible d'ajouter la gestion compliquée du *Brexit*- matérialise une lente mais manifeste dégradation de l'idée européenne dans l'esprit des responsables politiques comme des peuple au point que la construction européenne n'est plus considérée comme « irréversible »³....

Quant à l'OMC⁴, elle est également en pleine tourmente : il y a d'abord l'échec du *Cycle de Doha* -même si les apparences ont été sauvées avec l'*Accord sur la facilitation des échanges* conclu à Bali⁵- offrant le spectacle d'une organisation « à bout de souffle » pour reprendre l'expression du Professeur H. Ghérari ; il y a ensuite le récent blocage du système de règlement des différends de l'organisation, du fait d'un non renouvellement de plusieurs des membres de l'Organe d'appel permanent ; il y a enfin le déclenchement d'une guerre commerciale par le président Donald Trump à travers sa décision -au printemps 2018- d'imposer des droits de douane de respectivement 25 % et 10 % sur l'acier et l'aluminium

¹ Voy. O. Blin, *Droit institutionnel, matériel et contentieux de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, coll. Paradigmes, 3^{ème} édition, 2018.

² Voy. T. Chopin, *La fracture politique de l'Europe. Crise de légitimité et déficit politique*, Larcier, Bruxelles, 2015 et J.-V. Louis, « L'Union européenne de crise en crise », *CDE* 2015/2-3, pp. 335-348.

³ Voy. P. Huberdeau, *La construction européenne est-elle irréversible*, La documentation Française, Paris, coll. Réflexe Europe, 2017.

⁴ Voy. Ph. Vincent, *Institutions économiques internationales*, Larcier, Bruxelles, 2^{ème} édition, 2013, pp. 43-207, et H. Ghérari, *Droit international des échanges*, Larcier, Bruxelles, 2017.

⁵ Voy. H. Ghérari, « L'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges », *JDI* 2015, pp. 845 et s.

importés aux Etats-Unis d'Amérique. En définitive, c'est le multilatéralisme commercial lui-même qui est remis en cause aujourd'hui laissant à penser que l'OMC pourrait être à court terme marginalisée voire disparaître.

Au-delà de cette incertitude conjoncturelle qui frappe tant l'Union que l'OMC, il y a cette fois des éléments structurels qui les rapprochent également : en premier lieu, ces organisations internationales sont deux tentatives de régulation juridique des espaces économiques et finalement deux « *instruments d'encadrement juridique de la mondialisation économique* », avec en toile de fond le fameux débat sur la complémentarité/concurrence entre régionalisme et multilatéralisme⁶ ; en deuxième lieu, ces entités sont fondées sur le droit, surtout l'Union européenne, mais aussi l'OMC -beaucoup plus que le GATT qui l'avait précédé en tous cas- et possèdent un « juge » qui occupe une place importante dans leur système respectif mais également vis-à-vis de l'extérieur ; en troisième et dernier lieu, le droit de l'Union comme le « droit de l'OMC » sont empreints d'une philosophie libérale faisant la promotion du libre-échange et réservant une place limitée aux « valeurs non marchandes » (santé, sécurité, moralité, environnement...)⁷.

Parallèlement à ces points communs, il existe aussi des différences notables entre l'Europe et l'OMC, lesquelles nourrissent naturellement leurs rapports mutuels.

Au plan géographique d'abord, puisque l'Union est une organisation régionale, à dimension continentale, réunissant 28 Etats -pour l'heure...-, alors que l'OMC est véritablement mondiale, quasi-universelle, avec 164 Membres représentant près de 98 % du commerce international... Ajoutons ici que l'Europe est Membre à part entière de l'OMC - c'est la seule organisation à disposer d'un tel statut- comme chacun de ses Etats membres et constitue, au niveau interne, une exception à la fameuse clause de la nation la plus favorisée du GATT reprise dans l'OMC ; en revanche, l'Europe est soumise au respect des règles de l'OMC dans ses rapports avec les pays tiers Membres de l'OMC.

Au plan technique ensuite dans la mesure où l'OMC est classiquement une organisation de *coopération* alors que l'Union est souvent qualifiée d'organisation *d'intégration* avec l'idée d'un transfert de compétence des Etats membres vers l'organisation,

⁶ « L'OMC et les accords commerciaux préférentiels », *Rapport sur le commerce mondial 2011*, Publications de l'OMC, Genève, 2012, pp. 164-195.

⁷ Voy. O. Blin, « Commerce et valeurs non marchandes en Droit de l'Union européenne et en Droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) », *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, Editions Lextenso, Paris, 2012, pp. 93-110.

dans certains domaines, notamment celui de la politique commerciale commune qui nous intéressera plus particulièrement ; de plus, la CEE puis l'UE ont donné naissance à un véritable ordre juridique autonome, tant par rapport au droit international, que par rapport aux droits des Etats membres.

Plus de vingt ans après la création d'une OMC devenue impuissante et à l'heure d'un désenchantement européen incontestable, l'avenir de ces deux structures -et plus largement l'avènement d'une « gouvernance mondiale » enfin efficace- ne passe-t-il pas par un dialogue enrichi entre ces organisations ?

A l'analyse, nous constaterons que si ce dialogue est naturellement nécessaire (I) il se révèle objectivement compliqué (II).

I – Le dialogue nécessaire entre l'Europe et l'OMC :

Le dialogue entre l'Europe et l'OMC est indispensable en ce qu'il est potentiellement bénéfique pour les deux structures : alors que l'OMC pourrait sortir renforcée d'une participation active de l'Europe en son sein (A), alors que cette dernière a tout intérêt à participer au commerce multilatéral, afin d'y défendre tout à la fois ses intérêts économiques et ses valeurs (B).

A – Les bénéfices pour l'OMC :

Rappelons avant toute chose que la CEE a convaincu en 1957-1958 les « Parties Contractantes » du GATT -lequel n'a jamais été officiellement une organisation mais seulement un accord international-, qu'elle pratiquerait ce que l'on appelle le « *régionalisme ouvert* » : en d'autres termes, l'option régionale choisie par les six Etats européens -également signataires du GATT dix ans auparavant-, a été tolérée parce que, loin de représenter un substitut au multilatéralisme, elle devait non seulement renforcer le développement des échanges internationaux dans l'espace européen ainsi constitué mais aussi entre celle-ci et les pays tiers. En effet, les intégrations régionales (zones de libre-échange et unions douanières), sont envisagées à l'article XXIV du GATT comme des dérogations de plein droit à la clause de la nation la plus favorisée, mais sous diverses conditions⁸.

⁸ L'article XXIV du GATT mentionne : l'établissement d'un « plan » prévoyant l'intégration dans un « *délai raisonnable* », élimination des obstacles entre les pays participants pour « *l'essentiel des échanges* », et enfin

C'est ce qui s'est passé en pratique avec une importante ouverture de l'Europe sur l'extérieur entre sa création et la fin des années 1980, à travers la conclusion de nombreux accords bilatéraux -avec les pays d'Afrique, Caraïbes et pacifique (ACP) et les pays méditerranéens notamment- même si les échanges intra-européens ont cru de manière significative dans la même période⁹ ; parallèlement, l'Europe est apparue comme un acteur majeur du multilatéralisme commercial en participant activement aux différents *Rounds* du GATT et notamment celui d'Uruguay qui devait donner naissance à l'OMC en 1995.

Et même si l'Europe n'a pas toujours été exemplaire vis-à-vis des règles multilatérales -comme en matière agricole avec la logique protectionniste de la PAC ou en matière de politique associative-, l'OMC -comme le GATT avant elle- tolère ces entorses à ses propres règles, consciente qu'il est dans son intérêt de garder l'Europe dans son giron. L'Union européenne est clairement un acteur majeur au sein de l'organisation -en dépit de la « montée en puissance » des pays émergents- susceptible d'avoir un rôle moteur sur un certain nombre de dossiers, comme lors de la Conférence de Doha (2001)¹⁰ ou à l'occasion des négociations de l'accord de 2003 sur l'accès aux médicaments essentiels¹¹.

Aujourd'hui, et à l'heure où les Américains se désengagent clairement du multilatéralisme, il est clair que l'OMC souhaite ardemment que l'Europe continue de promouvoir l'ouverture multilatérale, quand bien même celle-ci se conjuguerait avec un bilatéralisme « nouvelle génération » en pleine expansion¹².

Autre bénéfice possible pour l'OMC, celui qui correspond à l'hypothèse dans laquelle un dossier discuté au sein de l'OMC a déjà été réglé au niveau européen ; l'Europe peut ainsi constituer une sorte de « laboratoire juridique » en offrant un exemple de négociation à taille réduite avant une discussion plus large, multilatérale cette fois, plus efficace. A cet égard, le dossier des règles de concurrence, que certains observateurs considèrent comme étant susceptible d'être discuté à moyen terme au sein de l'OMC, devrait logiquement être abordé sans ignorer l'acquis européen en la matière, l'Europe s'étant dotée de règles de concurrence dès 1957 à une époque où ses propres Etats membres n'avaient pas, eux, de politique en la matière... Et s'il est bien évident que toute expérience européenne, régionale par essence,

obligations, d'une part de ne pas détourner les courants d'échanges et d'autre part, de ne pas renforcer les obstacles aux échanges avec les pays tiers.

⁹ Voy. M.-A. Barthe, *Economie de l'Union européenne*, Economica, Paris, 3^{ème} édition, 2014, spéc. pp. 45-47.

¹⁰ « Doha : un essai à transformer », *Rapport de l'Assemblée nationale* n°3569, 31 janvier 2002.

¹¹ Voy. O. Blin, « La décision à l'OMC sur l'accès aux médicaments essentiels : un accord pour rien ? », *Revue générale de droit médical* 2009, vol. 33, pp. 309-328.

¹² Voy. *infra*, II (B).

n'est pas mécaniquement transposable à l'échelon multilatéral, elle peut au moins servir « d'aiguillon » à l'enceinte multilatérale.

Enfin, dernier intérêt pour l'OMC à un dialogue constructif entre elle-même et l'Europe, une plus grande effectivité globale des normes internationales considérées : dès lors que les règles consacrées dans l'OMC se retrouvent telles quelles à l'échelon européen, il en résulte nécessairement un renforcement de l'efficacité de celles-ci et plus largement une meilleure cohérence du droit international économique¹³. A l'heure où la fragmentation du droit international est régulièrement, et à juste titre, soulignée¹⁴, cette « convergence normative » est intéressante à noter.

Ainsi les règles de procédure et de recours retenues dans l'Accord sur les marchés publics (AMP) adopté en 1994 à l'issue de l'*Uruguay Round* et applicables depuis le 1^{er} janvier 1996, ont pu être considérées comme largement inspirées des directives européennes en la matière¹⁵.

De même que la convergence entre l'OMC et l'Union européenne renforce la position de la première sur la scène internationale, celle-ci peut parallèlement servir les intérêts de la seconde.

B – Les bénéfices pour l'Europe :

Ils prennent pour l'essentiel les deux formes suivantes.

Par expérience, il est d'abord possible d'affirmer que si les Etats de l'Union ont été capables de se mettre d'accord sur un dossier au niveau interne, ils seront forcément plus efficaces pour négocier sur ce même dossier au sein de l'OMC face aux autres Membres de l'organisation. Cette « répétition » grandeur nature permet en effet aux Européens de fourbir leurs arguments, en ayant une vision claire à la fois des propositions techniquement pertinentes et des compromis politiquement acceptables, dans la mesure où la question aura été examinée par des institutions aux légitimités différentes -la Commission européenne incarnant l'intérêt général, le Conseil des ministres défendant les intérêts des Etats et le Parlement européen représentant les citoyens de l'Union- et aura donné lieu à d'importants

¹³ Voy. H. Ascensio, *Droit international économique*, PUF, coll. Thémis, 2018.

¹⁴ Voy. notamment J.-S. Bergé, M. Forteau, M.-L. Niboyet et J.-M. Thouvenin, dir., *La fragmentation du droit applicable aux relations internationales. Regards croisés d'internationalistes privatistes et publicistes*, Paris, Pedone, 2011.

¹⁵ Voy. N. Notaro, « L'intégration de l'accord international sur les marchés publics dans l'ordre juridique communautaire : aboutissement ou commencement », *RMUE* 1998, n°2, pp. 203-226, spéc. p. 207.

débats sur une durée significative. Il faut bien sûr y ajouter une « *démultiplication d'influence* »¹⁶ pour l'Europe dont les 28 Etats vont vocation à parler d'une seule voix en matière commerciale... même si certains d'entre eux menacent parfois de se désolidariser de la position commune, avant de se raviser aussitôt trop conscients de leur absence de poids considérés isolément !

Par ailleurs, en vertu de la « théorie des mains liées », -selon laquelle, lors d'une négociation avoir les mains liées à l'intérieur (par exemple en donnant des instructions inflexibles ou en montrant ses divisions à l'adversaire) peut se révéler utile pour obtenir des concessions à l'extérieur-, les difficultés internes à l'Union peuvent être utilisées pour servir la défense de sa position à l'OMC¹⁷ ; cette stratégie, consciente ou non, a pu par exemple s'appliquer à la question agricole à plusieurs reprises dans les années 2000.

Plus globalement, l'expertise acquise par l'Union dans un secteur lui permettra d'être « *en première ligne* »¹⁸ afin de tenter d'exporter son modèle pour défendre ses intérêts commerciaux bien compris d'une part mais aussi, le cas échéant, les valeurs qu'elle souhaite voir être consacrées à l'échelon multilatéral. Là encore, l'exemple du dossier agricole peut être mentionné, plus précisément sous l'angle de ce que l'on appelle, dans le jargon de l'OMC, les « *considérations non commerciales* » : concrètement, il faut comprendre par-là que l'Europe défend depuis toujours son « modèle agricole », lequel est fondé sur la conviction que l'agriculture n'a pas seulement une fonction économique, productive, mais également d'autres fonctions, non économiques celles-là, de nature sociale, environnementale, sanitaire, ou d'aménagement du territoire... Si l'Europe n'a pas transposé son « modèle agricole » à l'échelle multilatérale, loin s'en faut, elle a permis la mention des considérations non commerciales de l'agriculture à l'OMC dans l'acte final de la Conférence ministérielle de Doha¹⁹ et a progressivement rallié à sa vision certains partenaires, comme le Japon ou la Corée par exemple ; en revanche, la consécration du fameux principe de précaution dans l'OMC reste pour l'heure une chimère²⁰.

¹⁶ S. Matelly et B. Nivet, *L'Europe peut-elle faire face à la mondialisation ?*, La documentation Française, Paris, coll. Réflexe Europe, 2015, p. 153.

¹⁷ Voy. S. Meunier, « Paris et l'OMC : l'art de négocier en position de faiblesse », *Le Monde*, 1^{er} novembre 2005.

¹⁸ Selon la formule de Pascal Lamy, ex-Directeur général de l'OMC dans *L'Europe en première ligne*, Paris, Le Seuil, 2002.

¹⁹ Voy. « Doha : un essai à transformer », *Rapport de l'Assemblée nationale préc.*

²⁰ Voy. notamment : C. Noiville, « Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce : le cas du commerce alimentaire », *JDI* 2000, n° 2, pp. 263- 297 ; H. Ruiz-Fabri et L. Gradoni, « Droit de l'OMC et précaution à la lumière de l'affaire des OGM », *Dalloz* 2007, n°22, pp. 1532-1536.

Ensuite, le fait pour l'Union européenne de régler à son échelon -au niveau interne ou dans un accord de libre-échange avec un partenaire également Membre de l'OMC- une question en relation avec le commerce, la met en position d'envisager de la porter dans un second temps dans les discussions à l'OMC afin d'élargir le champ d'action de cette dernière²¹. Dans la mesure où les Européens considèrent que l'OMC est une organisation stratégique s'agissant de l'élaboration du droit international économique, ils ont la volonté de contribuer à l'approfondissement du champ normatif de celle-ci, contrairement aux Américains qui sont plutôt partisans d'une OMC à compétence étroite c'est-à-dire limitée aux questions strictement commerciales.

Il faut dire que l'Union est parfois considérée comme une « *puissance normative* »²² au niveau international, dans la mesure où ne disposant pas du *Hard Power* caractéristique des Etats nations, elle use de son influence, politico-juridique, pour favoriser le développement des règles internationales afin d'écarter les purs rapports de force ; en matière de droit international économique, son objectif est clairement de nourrir le « *corpus* de l'OMC », notamment de règles de régulation qui doivent nécessairement coexister avec les règles de libéralisation des marchés auxquelles le droit de l'OMC est pour l'heure réduit.

On l'aura compris, un dialogue fructueux paraît porteur de bénéfices tant pour l'Union que pour l'OMC, dans une logique de synergie entre la logique régionale et l'ouverture multilatérale ; attractif sur le papier, ce dialogue se révèle cependant compliqué sur le plan pratique et pas toujours efficace sur le plan économique.

II – Le dialogue incontestablement compliqué entre l'UE et l'OMC

Si l'on se retourne sur la période 1995-2018, c'est l'image d'un dialogue plus compliqué que forcément fructueux entre l'Europe et l'OMC qui domine...laissant à penser que l'avenir à court terme ne sera pas différent : cela s'explique par le fait que le multilatéralisme incarné par l'OMC est clairement en panne (A) ce qui a conduit l'Europe à promouvoir prioritairement le bilatéralisme depuis une dizaine d'années (B).

²¹ Voy. « Le commerce pour tous : vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable », *Doc.COM(2015)497 final* du 14 octobre 2015, spéc. p.27.

²² Selon la formule de Zaki Laïdi dans, *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Les presses de Sciences-Po, Paris, 2005.

A – A cause d'un multilatéralisme « en panne » :

Depuis la fin des années 1990, il existe une véritable crise du multilatéralisme : si un tel constat n'est ni original, ni véritablement nouveau, il mérite néanmoins quelques explications. Les facteurs explicatifs de cette lente érosion du multilatéralisme sont pour certains internes à l'OMC et d'autres extérieurs à celle-ci.

Après seulement quelques années de mise en oeuvre, le nouveau système juridique résultant de l'*Uruguay Round* a commencé à montrer ses limites, avec comme élément déclencheur le « bug » de Seattle²³ : lors de cette conférence ministérielle de fin novembre-début décembre 1999 -qui avait vocation à lancer le « Cycle du millénaire » visant à élargir le cadre juridique des échanges à de nouvelles questions²⁴-, l'OMC a été la cible d'une contestation sans précédent de la « société civile » l'accusant tout à la fois de promouvoir une « marchandisation » du monde, de manquer de transparence à l'égard des opinions publiques et de faire peu de place aux pays en développement, représentant pourtant plus des deux tiers de ses Membres...

A partir de cette véritable cassure, les critiques se sont multipliées à l'encontre de l'OMC au point que certains observateurs ont affirmé dès après l'échec de la Conférence ministérielle de Cancun en 2003 que l'OMC signifiait en vérité « *Organisation Morte à Cancun* »... Que la formule soit pertinente ou que l'OMC soit seulement « en coma prolongé »²⁵, l'OMC subit d'importantes critiques relatives d'une part à sa légitimité et d'autre part à son (in)efficacité.

Le débat sur la légitimité de l'OMC pose la question de l'acceptation morale et politique de cette institution par ses Membres mais également par les opinions publiques : plus précisément, son mécanisme de décision se révèle très peu démocratique dans la mesure où il est concentré dans les mains des grandes puissances et pays émergents qui perpétuent la pratique héritée du GATT des « green rooms »²⁶ permettant à quelques Etats de se mettre d'accord sur les dossiers les plus importants avant de soumettre leur position pour « ratification » aux autres qui n'auront pas vraiment la possibilité de refuser ; l'opacité de fonctionnement de l'institution de Genève est également pointée du doigt même si diverses

²³ Voy. B. Marre, « Vers une démocratie planétaire ? Les leçons de la Conférence de Seattle », *Rapp. AN* n° 2477, 15 juin 2000.

²⁴ « Le Cycle du millénaire », *Rapp. Conseil d'Analyse Économique*, La Documentation française, Paris, 1999

²⁵ Voy. P. Messerlin, « L'OMC, l'Europe et la France face au coma prolongé de l'OMC », *Politique étrangère* 2012, n°4, pp. 789-801.

²⁶ La formule renvoie à l'époque du GATT : une salle dont les murs étaient recouverts de tentures vertes accueillait les représentants des grandes puissances qui décidaient entre elles.

améliorations ont vu le jour ces dix dernières années (site internet très complet, diffusion de nombreux documents officiels, collaboration institutionnalisée avec des ONG, ouverture au public de certaines étapes du processus de résolution d'affaires en cours notamment) ; enfin, il est fréquemment souligné que l'OMC ne compte que des instances intergouvernementales de sorte que les peuples et les acteurs privés ne sont pas représentés alors même que les dossiers commerciaux ont de plus en plus à voir avec des enjeux de santé publique, d'environnement... bref des thématiques intéressant la vie quotidienne des citoyens.

Quant à l'efficacité de l'OMC, il apparaît toute une série d'insuffisances ou de blocages réduisant mécaniquement la capacité de l'OMC à décider : l'absence d'instances préparatoires avant la tenue, tous les deux ans, de la Conférence ministérielle, le rôle limité du Directeur général et surtout un mode décisionnel, le consensus, là encore hérité du GATT, qui n'est clairement pas praticable à 164 ! Malgré des pistes de réforme formulées par le Comité Sutherland fin 2004²⁷ et à nouveau en 2013²⁸, le fonctionnement « médiéval » de l'organisation -selon les propres mots de M. Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC entre 2005 et 2013- n'a toujours pas évolué.

A ces faiblesses internes à l'OMC s'ajoute un facteur externe à celle-ci : le désintérêt croissant de ses Membres, spécialement les plus importants d'entre eux, pour l'option multilatérale.

Le *Cycle de Doha*, lancé début 2002 et centré officiellement sur le développement a en effet été rapidement bloqué -notamment du fait d'une opposition Nord/Sud sur le dossier agricole particulièrement sensible pour tous les acteurs-, et les Conférences ministérielles de Cancun (2003), Hong-Kong (2005) et Genève (2009 et 2011) n'ont pas permis de sortir de l'impasse ; si finalement un accord *a minima* a été trouvé fin 2013 à Bali avec un contenu réduit à une peau de chagrin- essentiellement un « accord sur la facilitation des échanges »²⁹- c'est seulement, selon de nombreux observateurs, pour que l'honneur de l'OMC soit sauf³⁰...

Il faut bien reconnaître par ailleurs que la crise économique et financière déclenchée par la crise des *Subprimes* aux Etats-Unis (2008) n'a rien arrangé, induisant rapidement une

²⁷ *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, Publication de l'OMC, Genève, 2004.

²⁸ *L'avenir du commerce. Les défis de la convergence*, Rapport du groupe de réflexion sur l'avenir du commerce convoqué par le directeur général Pascal Lamy, Publication de l'OMC, Genève, 2013.

²⁹ Voy. H. Ghérari, « L'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges », *JDI* 2015, pp. 845 et s.

³⁰ Voy. S. Jean, « L'accord de Bali est d'une portée limitée et a surtout sauvé le crédit de l'OMC », *Le Monde*, 10 décembre 2013.

récession dans les pays du Nord et corollairement un repli sur soi des grandes économies. Le multilatéralisme commercial désormais clairement marginalisé, les grandes puissances ont choisi de réorienter leur stratégie commerciale en conséquence, tout spécialement l'Europe.

B – Du fait d'une réorientation de la stratégie commerciale de l'Union européenne :

Autant le multilatéralisme est, nous l'avons vu, complètement bloqué, autant le bilatéralisme apparaît « conquérant »³¹ depuis le début des années 2000 : selon le site Web de l'OMC, il existerait à ce jour 460 accords commerciaux régionaux dont 267 seraient actuellement en vigueur, et de nombreux autres sont en cours de négociation.

Concrètement, tout Membre de l'OMC -à l'exception, peut-être, de quelques rares micro-Etats – est parallèlement partie à un ou plusieurs accords régionaux ; et pour faire bonne mesure il faut y ajouter un écheveau de plus de 6 000 traités bilatéraux d'investissement ! Si ce phénomène régional n'est pas nouveau, c'est son intensité qui frappe : au-delà du nombre exponentiel de ces accords, toutes les catégories d'acteurs (grandes puissances, pays émergents, pays développés et même pays les moins avancés (PMA)) sont concernées, toutes les zones géographiques sont couvertes, certains de ces accords sont même transrégionaux c'est-à-dire passés entre blocs économiques -impliquant tout spécialement l'Union européenne- et enfin, bien souvent, il s'agit de projets ambitieux sur le plan normatif.

Or, en dépit de l'instauration d'un *Comité des accords commerciaux régionaux* en 1996, de l'adoption d'un mécanisme pour la transparence des accords régionaux dix ans plus tard et enfin de l'engagement de négociations visant « à clarifier et améliorer les disciplines et procédures existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux » dans le cadre du *Cycle de Doha*, l'OMC s'est avérée incapable de se prononcer sur la compatibilité des accords qui lui ont été notifiés avec les exigences découlant des accords de Marrakech. En résumé, l'OMC qui avait vocation à contrôler le régionalisme a été complètement dépassée par celui-ci...

Et si, historiquement, l'Europe a toujours soutenu le système commercial multilatéral - plus certainement que les Américains qui ont toujours eu une attitude ambiguë en la matière³²- son approche a sérieusement évolué, depuis le milieu des années 2000, avec un

³¹ Selon H. Ghérari, « Organisation mondiale du commerce et accords commerciaux régionaux. Le bilatéralisme conquérant ou le nouveau visage du commerce international », *RGDI publ.* 2008, n° 2, pp. 255-293, spéc. pp. 260-264

³² Voy. A. Abdelmalki et R. Sandretto, *Politiques commerciales des grandes puissances. La tentation du néo-protectionnisme*, De Boeck, Louvain, 2011, pp. 267-289.

accent clairement mis sur le bilatéralisme, visant tout à la fois l'Asie -accords avec la Corée du Sud (2011), Singapour (2015) et le Japon (2018), négociations en cours avec la Chine et l'Inde-, l'Amérique-Latine -accord avec la Colombie et le Pérou (2012), négociations très avancées avec le Mercosur-, l'Amérique du Nord -accord avec le Canada, le fameux *Comprehensive Economic Trade agreement (Ceta)*- et, à un degré moindre, le Moyen-Orient et l'Océanie.

Plus précisément, cette réorientation de la stratégie commerciale de l'Union prend sa source dans une communication de la Commission d'octobre 2006³³ dont la teneur a été confirmée dans une autre communication, de novembre 2010 cette fois³⁴. Chacun l'aura compris, cette période correspond à la prise de conscience des Européens de l'incapacité de l'OMC à boucler le *fameux Cycle de Doha* visant à rénover significativement le cadre juridique des échanges internationaux³⁵. Et même si elle continue d'affirmer -encore récemment³⁶-, que la relance de l'OMC constitue l'une des priorités de sa stratégie commerciale internationale, il apparaît que l'Europe se consacre surtout à enrichir la liste de ses accords de libre-échange de nouvelle génération, lesquels vont bien au-delà des seules concessions tarifaires et du commerce des biens. Ces accords commerciaux régionaux couvriraient déjà un tiers des échanges extérieurs de l'Union et devraient, d'ici quelques années, en représenter les deux tiers.

Il faut dire que le bilatéralisme commercial présente d'importants atouts, notamment la possibilité d'aller au-delà de ce qui est discuté au sein de l'OMC ; l'Union européenne y a vu son intérêt, elle qui veut développer des relations économiques ambitieuses avec ses partenaires, en y intégrant notamment des sujets périphériques mais aussi les valeurs qu'elle a pu consacrer dans son système interne.

Dans le cadre multilatéral de l'OMC, il est bien évident que les contraintes sont nombreuses et pèsent forcément sur le déroulement comme sur l'issue des négociations, qu'il s'agisse de l'hétérogénéité du niveau économique des Membres de l'organisation, de la règle de l'engagement unique ou de la pratique du consensus applicable à un ensemble de 164 Etats... En outre, les grandes puissances, l'Union européenne en tête, ont conscience que leur influence s'est érodée ces dix dernières années au sein de l'OMC alors que la logique

³³ Communication « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée. Une contribution à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi », *doc.COM(2006)567 final*, 4 octobre 2006.

³⁴ Communication, « Commerce, croissance et affaires mondiales. La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020 », *doc.COM(2010)612 final*, 9 novembre 2010.

³⁵ Voy. en ce sens, J. Wouters, « L'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce : concurrents ou partenaires ? », *Annuaire de droit de l'Union européenne 2011*, pp. 121-136, spéc. pp. 122-126.

³⁶ V. *Le commerce pour tous : vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, *doc.COM(2015)497 final* du 14 octobre 2015.

bilatérale leur permet de jouer sur les rapports de force, quasiment tout le temps à leur avantage.

Quant au contenu des accords régionaux, ceux-ci vont d'abord, le plus souvent, plus loin que les disciplines de l'OMC, tout spécialement en matière de services (« AGCS-plus ») et de propriété intellectuelle (« ADPIC-plus »).

S'agissant des services, l'accord régional pourra prévoir des engagements allant au-delà des exigences de l'OMC quant à l'accès consenti aux prestataires de services étrangers, mais aussi des aspects complémentaires comme ceux facilitant le déplacement des professionnels : l'accord Union européenne/Canada fournit ainsi un cadre pour une future reconnaissance des qualifications dans les professions réglementées³⁷.

Pour ce qui concerne la propriété intellectuelle, les engagements comporteront par exemple une durée de protection des droits d'auteur supérieure à celle prévue par l'Accord sur les aspects de droit de propriété intellectuelle (« 70 ans après la fin de vie de l'auteur » dans l'accord Union européenne/Corée du Sud), ou encore des dispositions portant sur les indications géographiques, applicables spécialement au vin et/ou spiritueux et reprenant largement la législation européenne exigeante en la matière (c'est le cas des accords avec le Canada, le Mexique ou l'Afrique du Sud)³⁸.

Parallèlement à cet approfondissement des questions relevant du droit de l'OMC, la dernière génération d'accords régionaux appréhende également les questions dites de « Singapour », inscrites à l'ordre du jour des travaux de l'OMC en 1996 mais finalement abandonnées en 2004 sous la pression des pays en développement : il s'agit des investissements dont chacun sait qu'ils sont visés par de nombreux traités bilatéraux³⁹ – soit au sein d'un accord de libre-échange général (exemples de l'accord Union européenne/Canada ou du projet de partenariat transatlantique intitulé justement *Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement*) ou dans un texte particulier (exemple du récent accord entre l'Union européenne et le Japon) –, la politique de concurrence, et les marchés publics⁴⁰.

Enfin, l'Europe intègre à ces enjeux économiques au sens large des considérations non commerciales qui lui permettent de défendre sa vision de la mondialisation, laquelle doit

³⁷ Voy. P. Kerneis, « Le commerce des services et l'AECG », *Un nouveau pont sur l'Atlantique. L'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada* (C. Deblock, J. Lebullenger et S. Paquin, dir.), Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, pp. 225-243, spéc. p. 231.

³⁸ H. Ghérari, *Les accords commerciaux préférentiels*, Bruxelles, Larcier, 2013, spéc. pp. 121-122.

³⁹ *L'avenir du commerce : les défis de la convergence*. Rapp. préc., spéc. p. 26.

⁴⁰ Rappelons qu'il y a bien un Accord sur les marchés publics à l'OMC mais ouvert aux seuls Membres intéressés, comme l'Accord sur les aéronefs civils ; il s'agit des deux seuls accords plurilatéraux.

intégrer des valeurs comme le développement durable, l'environnement, ou encore les droits de l'homme. Dans sa communication de 2015, la Commission affirme même que la politique commerciale de l'Union doit être « *fondée* » sur ces valeurs⁴¹... ce qui est aussi, une fois de plus, une manière d'exporter son « modèle ».

En définitive, il apparaît que l'OMC, malgré ses faiblesses, constitue une tribune stratégique pour l'Europe lorsqu'elle souhaite défendre ses intérêts commerciaux bien compris, mais aussi ses valeurs et finalement son influence en tant qu'acteur international ; et à l'heure où les Américains se désengagent du multilatéralisme en menant une guerre commerciale « tous azimuts », les responsables européens ont l'opportunité sans précédent d'une part de renforcer l'OMC en lui donnant une nouvelle légitimité avec une ouverture plus significative de ses règles aux valeurs non marchandes (santé, environnement...), et d'autre part de rassurer leurs propres citoyens inquiets d'une mondialisation porteuse d'un modèle de plus en plus inégalitaire. L'enjeu est considérable mais ce double objectif particulièrement séduisant : alors *ad augusta per angustam* ?

⁴¹ V. *Le commerce pour tous : vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable*, doc.COM(2015)497 final du 14 octobre 2015, pp. 18-25.