

D LES 60 ANS DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL : RÉSULTATS ET DÉFIS

Dans les sections précédentes, nous nous sommes efforcés de comprendre pourquoi il paraissait raisonnable aux gouvernements de coopérer dans le domaine commercial et comment cette coopération internationale se traduisait par des institutions et des règles. Nous nous intéresserons maintenant aux principaux résultats de la coopération commerciale multilatérale au cours des six dernières décennies et examinerons certains des défis et problèmes majeurs auxquels le système doit aujourd'hui faire face. La sous-section 1 de la présente section présente un bref historique du système allant de la naissance du GATT à la création de l'OMC. La sous-section 2 retrace les efforts faits par les gouvernements, au fil des années, pour abaisser les droits de douane et régler le problème des mesures non tarifaires. En outre, elle traite brièvement du rapport entre le rôle du GATT/de l'OMC dans la réduction et la consolidation des droits de douane et la croissance des échanges commerciaux. La sous-section 3 analyse l'évolution du système de règlement des différends dans le cadre du GATT/de l'OMC, en mettant l'accent sur la manière dont il s'est développé et a fonctionné pendant les six dernières décennies. La sous-section 4 traite de la participation des pays en développement au système commercial multilatéral. Elle examine en particulier comment les problèmes des pays en développement ont pris une place croissante dans le programme d'action multilatéral et analyse les problèmes systémiques liés à l'hétérogénéité des Membres dont les besoins, les priorités et les intérêts divergent. La sous-section 5 examine le phénomène du régionalisme et la manière dont le système commercial multilatéral a tenté de répondre aux nouvelles tendances des politiques commerciales régionales et bilatérales. La sous-section 6 traite de deux questions de procédure qui ont des implications systémiques considérables, allant au cœur des questions de légitimité auxquelles l'OMC doit faire face. Ces questions concernent les processus de prise de décisions de l'OMC et la relation entre l'OMC et le monde extérieur – en particulier les acteurs non étatiques. Enfin, la sous-section 7 examine la question complexe de savoir ce qui détermine le programme d'action de l'OMC et s'il y a lieu de limiter les domaines de coopération possibles dans le cadre de l'OMC.

1. DU GATT À L'OMC : LA CONSTRUCTION D'UNE ORGANISATION

Nous examinerons ici l'histoire du système commercial du GATT à l'OMC, y compris les sept cycles de négociations commerciales ayant précédé le Cycle d'Uruguay. Certains des principaux thèmes abordés pendant cette période seront examinés en détail ultérieurement.

L'évolution du système commercial entre 1947 et 2007 a été conditionnée par un ensemble de facteurs économiques et politiques. Les six décennies du GATT/de l'OMC peuvent être divisées, en gros, en quatre périodes. La première période, de 1947 à 1963, est celle pendant laquelle les parties contractantes se sont familiarisées avec les règles qu'elles s'étaient imposées et ont mis en place des procédures de négociation. À partir de 1963, le système commercial a été confronté à deux problèmes spécifiques : comment traiter les mesures non tarifaires et comment répondre aux préoccupations des pays en développement. Nous examinerons comment le GATT, a fait face à ces problèmes pendant la deuxième période, qui va de 1963 à 1979. La troisième période, de 1980 à 1995, a été marquée par les efforts faits pour lancer de nouvelles négociations commerciales, puis par les négociations du Cycle d'Uruguay et, enfin, par la création de l'OMC. La quatrième période, de 1995 à ce jour, a été marquée par les diverses activités de l'OMC, en particulier le lancement du Cycle de Doha et des négociations qui se poursuivent aujourd'hui.

a) L'émergence d'une organisation : le GATT entre 1947 et 1963

i) *Une naissance difficile*

Les États-Unis sont devenus la première puissance politique et économique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Contrairement à ce qui s'était passé après la Première Guerre mondiale, ils étaient désormais prêts à assumer une large responsabilité dans la construction d'un nouveau système économique international. Sur le plan de la politique commerciale internationale, ils voulaient éviter à

tout prix la reprise de la bataille protectionniste qui avait marqué les années 30 (voir la section B 1). Le commerce était un élément essentiel du plan de Bretton Woods.

Comme dans le cas des autres institutions de Bretton Woods, les premières négociations entre les États-Unis et le gouvernement britannique sur la conception d'un système commercial d'après-guerre avaient commencé dès 1941 (Charte de l'Atlantique). Au cours de ces négociations, deux désaccords majeurs sont apparus. Premièrement, alors que les Américains prônaient la non-discrimination sans exception, les Britanniques voulaient maintenir leur système de traitement préférentiel en faveur des pays du Commonwealth (Low, 1993). Deuxièmement, contrairement aux Américains, ils voulaient que soient adoptées des règles qui permettraient d'appliquer des restrictions temporaires à l'importation. Finalement, les deux parties sont convenues, dans le projet de « Charte de l'Organisation internationale du commerce », que les systèmes de préférences existant à une date donnée seraient exemptés de la règle générale, mais que les membres de la future organisation devraient s'engager à ne pas augmenter les marges existantes et à les réduire par voie de négociations, l'objectif final étant de les éliminer totalement (Kock 1969 : 44), et que des restrictions commerciales pourraient être imposées en cas de difficultés de balance des paiements.

Sur la base de cette proposition anglo-américaine, le Conseil économique et social de l'ONU a organisé une conférence en vue de la création de l'Organisation internationale du commerce (OIC). Dix-huit pays ont participé à la commission préparatoire qui s'est réunie à quatre reprises, entre octobre 1946 et mars 1948, pour rédiger la Charte de l'OIC. La dernière réunion s'est tenue de novembre 1947 à mars 1948 à La Havane¹, et la Charte instituant l'Organisation internationale du commerce (OIC) a été signée par 53 pays. Elle contenait 106 articles et 16 annexes qui portaient sur la politique commerciale et qui établissaient aussi des accords sur l'emploi et l'activité économique et les pratiques commerciales restrictives ainsi que des accords intergouvernementaux sur des produits de base.

La majorité des membres du Congrès des États-Unis se sont opposés à la Charte. Dans le pays, plusieurs groupements professionnels estimaient que la Charte abordait trop de sujets qui n'avaient qu'un lien indirect avec le commerce (emploi et lutte contre les cartels, par exemple). D'autres s'inquiétaient du fait qu'elle ne protégeait pas suffisamment les investissements étrangers (Ostry, 1997). À la fin de 1950, le Président Truman a décidé de ne pas soumettre la Charte à l'approbation du Congrès. L'OIC était donc mort-née, mais cela ne signifiait pas l'abandon du système commercial multilatéral.

Le GATT est apparu comme un sous-produit des négociations concernant la Charte de l'OIC. À l'origine, il devait être un accord temporaire en attendant la ratification de la Charte et il devait expirer automatiquement dès l'entrée en vigueur de la Charte. Le caractère provisoire du GATT était illustré par le fait que les signataires étaient appelés « parties contractantes » afin de dissiper la crainte qu'une organisation internationale avait été créée. Signé par 23 pays² le 30 octobre 1947, lors d'une des réunions de la Commission préparatoire de l'OIC, tenue à Genève, le GATT est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1948.

Le GATT reprenait pour l'essentiel les dispositions de la Charte de l'OIC relatives à la politique commerciale, avec des ajustements formels mineurs. Son objectif général était de réduire les obstacles au commerce, en particulier les droits de douane, et de limiter le recours à certaines mesures faisant obstacle au commerce, comme les contingents. Les parties à la négociation étaient convenues que des réductions tarifaires importantes ne seraient possibles que si certaines exceptions étaient incluses dans la structure des règles commerciales. C'est pourquoi le GATT contient plusieurs clauses dérogatoires et des dispositions contingentes, notamment des mesures correctives contre le dumping et les subventions (article VI), des exceptions concernant la balance des paiements (article XII) et des mesures de sauvegarde en cas de poussée des importations (article XIX). Le principe de non-discrimination ou principe de la nation la plus

¹ Pour cette raison, la Charte de l'OIC a été appelée par la suite Charte de La Havane.

² Afrique du Sud, Australie, Belgique, Birmanie, Brésil, Canada, Ceylan, Chili, Chine, Cuba, États-Unis, France, Inde, Liban, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, Rhodésie du Sud, Royaume-Uni, Syrie et Tchécoslovaquie.

favorisée (NPF) était l'une des pierres angulaires du système du GATT. Là aussi, plusieurs exceptions à ce principe étaient permises, simplement pour faciliter la reconstruction de l'Europe après la guerre et le maintien des régimes préférentiels existants. Par rapport à la Charte de l'OIC, le GATT contenait des engagements moins contraignants et son champ d'application était beaucoup plus étroit. Son adoption et sa ratification ont cependant été facilitées par son approche flexible et plus concentrée.

ii) *Un début prometteur: les négociations de Genève, d'Annecy et de Torquay*

La négociation qui a conduit à la création du GATT a été la première grande tentative de réduction des droits de douane. Dans ce premier cycle de négociations commerciales multilatérales, les parties contractantes ont conclu 123 accords portant sur quelque 15 000 positions tarifaires, représentant environ 40 pour cent du commerce mondial (voir la sous-section 2 a) i)). Il est intéressant de noter que les négociations tarifaires ont été menées sur une base bilatérale et par produit³, ce qui signifie qu'avant les négociations, les pays devaient établir une liste de « demandes » de concessions tarifaires pour les divers produits de chaque partenaire commercial. Les parties à la négociation devaient ensuite échanger ces demandes et essayer de les faire correspondre aux offres. Si un pays acceptait de réduire un droit de douane dans une négociation avec un partenaire commercial, cette réduction serait automatiquement étendue à toutes les autres parties en vertu du principe NPF. Nous manquons de données permettant d'évaluer avec précision l'ampleur des réductions tarifaires. Une analyse détaillée n'est disponible que pour les États-Unis (voir la section D 2 a) ci-après). Néanmoins, il est généralement reconnu que ce sont les États-Unis qui ont fait les concessions tarifaires les plus généreuses, ce qui s'explique par la force de leur économie et par le niveau relativement élevé de leur protection tarifaire. L'amélioration de l'accès au marché des États-Unis a permis aux pays d'Europe occidentale d'accroître leurs exportations et d'acheter en contrepartie des biens d'équipement aux États-Unis.

La deuxième conférence tarifaire, tenue à Annecy en octobre 1949, a débouché sur l'accession de onze pays. Les 23 parties contractantes initiales ont négocié des concessions tarifaires non pas entre elles, mais uniquement avec les pays candidats à l'accession. En conséquence, les engagements tarifaires négociés ne portaient que sur 5 000 positions, de sorte que la réduction globale des droits de douane a été modeste (ICITO, 1952). La croissance du commerce mondial a été stimulée aussi par l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), créée en 1948 principalement dans le but d'aider à administrer le plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. Les membres de l'OECE ont décidé de lancer un programme visant à éliminer progressivement les obstacles au commerce en Europe, notamment les licences, les contingents et les restrictions de change. Les premières mesures prises en 1949-1950 en vue de l'élimination des contingents ont entraîné une forte augmentation du volume des échanges intra-européens, ce qui a ouvert la voie à la création d'un marché commun, quelques années plus tard (Irwin, 1994).

Toutes les réductions et consolidations tarifaires décidées à Genève et à Annecy devaient arriver à expiration le 1^{er} janvier 1951. À l'approche de cette échéance, les parties contractantes se sont de nouveau réunies à l'automne 1950. Elles ont tout d'abord décidé que toute renégociation des concessions tarifaires faites au cours des cycles précédents devrait être consolidée à Torquay. Les nouvelles listes tarifaires résultant des négociations devaient ensuite être prorogées pendant trois ans. Les négociations ont eu lieu entre les parties contractantes existantes et entre les parties contractantes et six pays candidats à l'accession – en particulier la République fédérale d'Allemagne. Le résultat de la Conférence de Torquay a été remarquable. Les parties contractantes sont convenues de maintenir la plupart des engagements pris à Genève et à Annecy et ont même décidé d'inclure dans l'accord 8 700 positions tarifaires supplémentaires (ICITO, 1952).

Malgré ce succès, certaines négociations donnaient des résultats décevants. Les pays du Commonwealth hésitaient à consentir des réductions tarifaires substantielles car ils auraient réduit les marges de préférence qu'ils s'accordaient entre eux. Les disparités entre les niveaux des droits de douane constituaient un autre

³ Le même principe a été appliqué lors des cycles ultérieurs de négociations commerciales multilatérales.

problème. Un certain nombre de pays européens dont les droits de douane étaient relativement bas estimaient qu'ils avaient utilisé tous leurs atouts de négociation au cours des deux cycles précédents et qu'ils ne pouvaient pas offrir davantage pour obtenir de nouvelles concessions des autres pays. Enfin, la décision du Président Truman de ne pas soumettre la Charte de l'OIC au Congrès a également jeté une ombre sur les négociations de Torquay.

iii) *Les questions de développement, la session de révision, les négociations de Genève et les Négociations Dillon*

L'OIC étant bel et bien morte, les parties contractantes ont décidé en 1954 d'examiner l'avenir à long terme du GATT. Elles ont donc convoqué une session extraordinaire, appelée session de révision, pour entreprendre la révision du GATT. Il a alors été proposé d'essayer à nouveau de créer une organisation internationale formelle, qui serait appelée cette fois l'Organisation de coopération commerciale (OCC). Mais là encore, le Congrès des États-Unis a refusé de ratifier la Charte de l'OCC et les parties contractantes ont dû se mettre d'accord sur des réformes moins ambitieuses. Les gouvernements participants ont procédé à un examen approfondi des dispositions du GATT et ont proposé trois modifications fondamentales (Hudec, 1987). Premièrement, il a été convenu de réécrire l'article XVIII qui énonçait des exceptions pour les industries naissantes. La partie introductive de cet article a été reformulée pour dire que ces exceptions faisaient partie de la politique du GATT et n'étaient pas des dérogations. La disposition qui accordait un droit de veto pour empêcher le recours à des exceptions par certains pays touchés a été supprimée et les règles relatives à l'utilisation de restrictions quantitatives pour les industries naissantes ont été assouplies. Le deuxième grand changement concernait l'utilisation de restrictions quantitatives par les pays en développement en cas de difficultés de balance des paiements. Les parties contractantes se sont mises d'accord sur des dispositions plus souples pour les pays en développement confrontés à une crise de la balance des paiements. La troisième modification était une nouvelle tentative de tenir compte des besoins spéciaux des pays en développement. Un nouvel article XXVIII(bis) a été ajouté, demandant aux parties contractantes, lors du calcul de la réciprocité, de tenir compte « du besoin, pour les pays les moins développés, de recourir avec plus de souplesse à la protection tarifaire ». Cela signifiait que le principe de la réciprocité totale ne s'appliquait pas aux pays en développement.

En dépit du traitement plus favorable accordé aux pays en développement, la part de ces pays dans le commerce mondial a diminué (voir les tableaux 4 et 5 de l'Appendice). Les pays en développement ont tenté d'infléchir cette tendance en appliquant des politiques de remplacement des importations, puis de promotion des exportations. Ils ont recouru de plus en plus fréquemment à des restrictions à des fins de balance des paiements. En outre, ils ont pu relever de nombreux droits de douane sans enfreindre les dispositions du GATT puisque très peu d'entre eux avaient consolidé leurs droits au cours des précédentes négociations. De nombreux pays développés ont critiqué ce qu'ils considéraient comme une absence d'obligations réelles au titre du GATT, mais ils ont aussi reconnu que la réussite globale du GATT dépendait de sa capacité de tenir compte des besoins et des préoccupations des pays en développement. Dans le contexte de la guerre froide, les parties contractantes développées tenaient à éviter un échec du GATT à cet égard. L'Union soviétique faisait campagne pour la création d'une organisation commerciale mondiale dans le cadre de l'ONU, pour remplacer le GATT.

Dans ce contexte, 22 parties contractantes se sont réunies à Genève pour un quatrième cycle de négociations commerciales multilatérales. De nouveaux progrès ont été accomplis dans la réduction et la consolidation des droits de douane. Environ deux cinquièmes du commerce international étaient désormais couverts par des consolidations visant à empêcher le relèvement des droits de douane. Malgré ce succès, la position des pays en développement dans le système restait un sujet de préoccupation. Les ministres des parties contractantes au GATT ont donc décidé de charger un groupe d'experts d'analyser les difficultés que rencontraient les pays en développement pour s'intégrer dans le système commercial mondial. Le groupe d'experts a présenté ses conclusions dans un rapport intitulé « L'évolution du commerce international », qui a été publié en octobre 1958 et a été appelé ensuite Rapport Haberler.⁴ Le

⁴ En l'honneur du Professeur Gottfried Haberler, qui présidait le groupe d'économistes éminents.

rapport indiquait notamment en conclusion : « Ce n'est pas sans raison, selon nous, que les producteurs de produits de base s'inquiètent de ce que les règles et conventions actuelles en matière de politiques commerciales leur sont relativement défavorables. »⁵

Outre la délicate question de l'intégration des pays en développement dans le système commercial mondial, le GATT était confronté à un autre problème croissant. Depuis le début des années 50, six pays européens (Belgique, Luxembourg, France, République fédérale d'Allemagne, Italie et Pays-Bas) faisaient des efforts considérables pour approfondir leur intégration économique. Après la création réussie d'un marché commun du charbon et de l'acier en 1951, ces six pays ont adopté en 1957 le Traité de Rome, qui établissait la Communauté économique européenne. Pour le GATT, la question était de savoir comment gérer les relations commerciales entre les membres de cette nouvelle union douanière et les autres parties contractantes. Certains craignaient qu'un ajustement peu satisfaisant compromette le système commercial multilatéral (ICITO, 1957).

L'apparition d'un puissant mouvement en faveur d'un marché européen intégré a été l'une des principales raisons du lancement, en septembre 1960, d'un cinquième cycle de négociations commerciales multilatérales, appelé Négociations Dillon en l'honneur du Sous-Secrétaire d'État américain, Douglas Dillon, qui les avait proposées. Le principal objectif de ce cycle était de regrouper les droits de douane des six membres de la CEE en une liste commune qu'ils appliqueraient à l'égard des pays non membres. Conformément à l'article XXIV du GATT, le nouveau tarif extérieur commun ne pouvait pas être supérieur, en moyenne, aux tarifs distincts des six pays. Si les membres de la CEE voulaient s'écarter de cette règle, ils devaient, à titre de compensation, offrir des concessions tarifaires pour d'autres produits. Les négociations ont progressé de manière satisfaisante, sauf dans le domaine de l'agriculture.

Jusqu'aux Négociations Dillon, les négociations commerciales avaient porté presque exclusivement sur les produits industriels. Les grandes puissances économiques du GATT, à savoir les États-Unis et la CEE, hésitaient à inclure l'agriculture dans les négociations car leurs politiques agricoles visaient à soustraire les prix intérieurs aux mécanismes du marché mondial. Au cours des Négociations Dillon, la CEE a refusé d'accepter de nouvelles consolidations pour plusieurs produits agricoles, faisant valoir que, pour concevoir la future politique agricole commune (PAC), il fallait que les taux soient sous-déterminés. Du fait de la sensibilité de cette question, les six membres de la CEE ne s'étaient pas encore mis d'accord sur un tarif extérieur commun pour ces produits (Curtis et Vastine, 1971). Les États-Unis étaient très préoccupés par cette décision, car jusque alors, ils avaient bénéficié de l'application de droits faibles ou même nuls aux produits agricoles en question. Les divergences entre la CEE et les États-Unis sur cette question ont conduit les négociations au bord de l'échec, mais les États-Unis ont finalement décidé que l'intégration accrue du marché européen devait avoir la priorité sur certains de leurs intérêts en matière d'exportations agricoles.

Les Négociations Dillon comportaient aussi des négociations tarifaires traditionnelles. Lorsqu'elles ont été achevées en juillet 1962, les Parties Contractantes avaient fait quelque 4 000 concessions tarifaires portant sur environ 4,9 milliards de dollars d'échanges commerciaux. L'adoption de l'Accord sur les textiles de coton, en tant qu'exception aux règles du GATT, a été un autre résultat important de ces négociations. Cet accord permettait de négocier des restrictions contingentaires avec les pays exportateurs de coton.⁶ Pour les pays en développement, l'acceptation par les pays développés de l'idée que l'admission des produits tropicaux en franchise de droits devait être un objectif prioritaire était un succès, mais les Négociations Dillon n'ont permis que de maigres progrès à cet égard. Dans l'ensemble, elles préfiguraient les problèmes qui allaient marquer les cycles suivants, concernant l'agriculture et l'intégration des pays en développement dans le système commercial mondial.

⁵ GATT (1958 : 11) « L'évolution du commerce international », Rapport établi par un groupe d'experts. Ce constat a été l'une des principales raisons de la création de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en 1964.

⁶ Cet accord a duré jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Arrangement multifibres en 1974.

b) La consolidation du GATT : 1963-1986

i) Les Négociations Kennedy: 1964-1967

Au début des années 60, des efforts ont été faits de deux côtés pour lancer un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Après le résultat relativement modeste des Négociations Dillon, les pays en développement étaient désireux de façonner le système commercial de manière à obtenir de nouveaux débouchés pour leurs exportations. L'autre encouragement à lancer un nouveau cycle est venu des États-Unis. Dans un message spécial adressé au Congrès, le Président John F. Kennedy a cité cinq problèmes qui rendaient obsolète la politique commerciale antérieure des États-Unis.⁷ Parmi ces problèmes, la croissance et l'intégration continue du marché commun européen étaient considérées comme la plus grave menace pour les intérêts commerciaux des États-Unis. Le volume total des exportations des États-Unis vers la CEE, qui constituait le marché commun, s'élevait à 3,55 milliards de dollars, soit environ 17 pour cent des exportations totales des États-Unis, la CEE étant leur deuxième marché d'exportation après le Canada. En outre, on s'attendait à ce que d'autres pays européens entrent dans le marché commun.

Les États-Unis n'étaient pas hostiles à l'expansion et à l'intégration accrue du marché commun. Au contraire, ils avaient deux bonnes raisons de soutenir ce processus. Premièrement, le renforcement de la coopération économique et politique entre les pays européens, surtout entre la France et l'Allemagne, réduirait le risque de guerre. Deuxièmement, le gouvernement des États-Unis pensait que l'unification de l'Europe occidentale était un rempart efficace contre l'expansion communiste. Cependant, les États-Unis avaient aussi des intérêts économiques en Europe occidentale et ne voulaient pas être du mauvais côté d'une barrière douanière européenne. Outre cette raison économique d'encourager de nouvelles négociations multilatérales, le Président Kennedy considérait qu'un nouveau cycle serait un pas important pour promouvoir la force et l'unité de la communauté atlantique. La libéralisation du commerce entre l'Europe occidentale et les États-Unis se traduirait par un meilleur partage des intérêts économiques et politiques et aiderait ainsi à endiguer l'expansion du communisme.

Invoquant des arguments à la fois économiques et politiques, le Président Kennedy a pu convaincre le Congrès de la nécessité d'engager un nouveau cycle de négociations commerciales. Le Président était habilité à le faire par la Loi de 1962 sur l'expansion du commerce, qui lui donnait jusqu'au 1^{er} juillet 1967, soit presque cinq ans, pour conclure un accord. Cette loi l'autorisait aussi à abaisser les droits de douane de 50 pour cent, sauf pour certains produits. Tous les pays communistes ou sous influence communiste étaient exclus de toute concession tarifaire. La Loi sur l'expansion du commerce ne précisait pas la méthode de négociation, mais elle autorisait le Président à employer diverses méthodes pour négocier les réductions tarifaires. Cela signifiait que, contrairement aux cycles précédents, la négociation pouvait porter sur de grandes catégories de produits au lieu de suivre une approche par produit.

Les Négociations Kennedy ont été lancées lors d'une réunion ministérielle du GATT en mai 1963, mais les négociations n'ont commencé officiellement qu'un an plus tard. Les parties aux négociations se sont fixé comme objectif d'assurer une réduction linéaire de 50 pour cent de tous les droits de douane, tout en confirmant qu'il pouvait y avoir des exceptions à la réduction de 50 pour cent. Les exceptions devaient être limitées au strict minimum et elles devaient « faire l'objet d'une procédure de consultation et justification ».⁸ Les Négociations Kennedy ont abordé plusieurs thèmes nouveaux, notamment la libéralisation du commerce des produits agricoles de base, l'inclusion des mesures non tarifaires et le traitement spécial des pays en développement. Autre nouveauté, les pays ont négocié avec la CEE sur son tarif extérieur commun, et non plus avec les pays pris individuellement. Il était important pour les négociations que la CEE soit devenue un acteur économique de premier plan dès les années 50, et soit

⁷ « Special Message to the Congress on Foreign Trade Policy », 25 janvier 1962. Public Papers of the Presidents, 1962, pages 68 à 77 (reproduit dans Preeg (1970)). Les cinq problèmes étaient : i) la croissance du marché commun européen ; ii) les pressions croissantes sur la balance des paiements ; iii) la nécessité d'accélérer la croissance économique des États-Unis ; iv) l'offensive communiste dans le domaine de l'aide et du commerce ; et v) la nécessité pour le Japon et les pays en développement de trouver de nouveaux marchés.

⁸ GATT, TN. 64/28, 21 mai 1964.

perçue par les États-Unis comme un partenaire de négociation de force comparable (Preeg, 1970 : 262 ; Curtis et Vastine, 1971).

Les Négociations Kennedy ont pris fin en 1967. Elles ont abouti à des résultats substantiels dans le domaine de la réduction des droits de douane sur les produits industriels, qui a été de 38 pour cent en moyenne, couvrant les deux tiers des importations industrielles des pays développés soumises à des droits, d'une valeur d'environ 40 milliards de dollars. Toutefois, les réductions des droits pour les produits textiles ont été très inférieures à cette moyenne. Dans d'autres secteurs et pour d'autres questions (par exemple les produits agricoles, les restrictions quantitatives et les taxes intérieures), les résultats des négociations ont été maigres (Kock, 1969 ; CNUCED, 1968).

Pour la première fois, les parties aux négociations sont convenues de faire des produits agricoles un thème de négociation majeur, alors que les cycles précédents avaient évité cette question. Lors du lancement des Négociations Kennedy, les gouvernements ont reconnu que le commerce des produits agricoles était faussé par des politiques très interventionnistes. Leur intention de régler cette question a été contrecarrée par des divergences fondamentales entre les États-Unis et la CEE. Finalement, la CEE a réussi à conserver largement intacte sa PAC, mais sa proposition de conclure des accords mondiaux sur certains produits agricoles est restée lettre morte, sauf pour les céréales.

Les Négociations Kennedy ont été le premier cycle qui soit au-delà des droits de douane et qui ait porté sur certaines mesures non tarifaires. Les parties aux négociations ont montré d'emblée une certaine réticence à « s'engager dans ce domaine relativement inexploré »⁹, de sorte que les résultats ont été assez modestes. Un seul code fondamental a été adopté, le Code international antidumping de 1967, qui s'attaquait au problème complexe du dumping et qui a constitué un modèle précieux pour les négociations ultérieures sur des problèmes analogues. Les Négociations Kennedy ont aussi abouti à un accord de protocole distinct concernant plusieurs mesures non tarifaires.

Les Négociations Kennedy ont été les premières négociations commerciales du GATT qui ont expressément abordé les préoccupations des pays en développement. Dès le départ, les pays développés ont exprimé leur volonté de tenir compte des intérêts particuliers des pays en développement dans les négociations. Mais celles-ci ont été entravées par le fait que plusieurs pays européens maintenaient et élargissaient leurs arrangements commerciaux préférentiels avec leurs anciennes colonies. Au début des années 60, la CEE avait conclu des accords commerciaux préférentiels avec de nombreux pays en développement.¹⁰ Généralement, les accords de la CEE avec les anciennes colonies accordaient non seulement un accès préférentiel aux marchés, mais aussi une importante aide financière. Le meilleur exemple était la Convention de Yaoundé, signée en 1963 par la CEE et 18 pays d'Afrique francophone. Elle a incité les pays en développement non membres de cette association à demander un traitement égal.

Les pays développés n'étaient pas opposés à l'idée d'un accès préférentiel aux marchés, mais ils ont fait valoir qu'il fallait éviter les asymétries. Dans cet esprit, Raoul Prebisch, premier Secrétaire général de la CNUCED, a proposé, à la première session de la CNUCED en 1964, que les pays développés accordent un accès préférentiel à tous les pays en développement. Cette proposition, appelée par la suite Système généralisé de préférences (SGP), a été adoptée quatre ans plus tard à la deuxième session de la CNUCED, tenue à New Delhi. Dans le cadre du SGP, les pays en développement bénéficiaient d'un traitement préférentiel (taux de droits réduits ou nuls au lieu des taux NPF) pour certains produits.¹¹

⁹ GATT, TN. 64/28, 21 mai 1964.

¹⁰ En conséquence, en 1970, la CEE avait des accords d'association potentiels avec six groupes de pays représentant la moitié des pays du monde non communiste (Curtis et Vastine, 1971).

¹¹ Comme les schémas de préférences étaient contraires au principe NPF, les parties contractantes ont approuvé en 1971 une dérogation à l'article premier du GATT pour une période de dix ans. La CNUCED est devenue, au sein du système des Nations Unies, l'organe chargé du suivi et de l'évaluation du SGP.

Un objectif important pour les pays en développement était de ne pas être obligés de prendre des engagements sur la base de la réciprocité totale avec les pays développés. Le principe de non-réciprocité avait été formulé pour la première fois dans les résolutions ministérielles adoptées par les parties contractantes au GATT en mai 1963. L'adoption de ce principe a fait l'objet de quelques critiques. Les États-Unis ont fait valoir que la Loi de 1962 sur le commerce les obligeait à obtenir la réciprocité de la part de toutes les parties. Des économistes éminents ont signalé les éventuels effets de distorsion de concessions non réciproques en matière d'accès aux marchés (par exemple Johnson, 1967).¹² Le principe de non-réciprocité a néanmoins été adopté et a trouvé son expression formelle définitive dans la Partie IV du GATT. Son application s'est traduite par le fait que les pays en développement ont généralement offert très peu de réductions tarifaires et n'ont pas consolidé la plupart de leurs droits de douane.

ii) *Le Tokyo Round: 1973-1979*

Après le succès des Négociations Kennedy, le Directeur général du GATT, Sir Eric Wyndham White, a demandé que l'on profite de la dynamique ainsi enclenchée pour lancer un nouveau cycle, mais cette demande n'a pas été soutenue par les membres du GATT. Il n'était pas opportun d'avancer sur la voie de la libéralisation des échanges à un moment où les gouvernements s'efforçaient de contenir les pressions protectionnistes. L'état d'esprit qui régnait à la fin des années 60 explique le recours à des mesures d'autolimitation des exportations et le refus des États-Unis de supprimer le système du prix de vente américain appliqué pour l'évaluation en douane. Au début des années 70, le système monétaire international a été confronté à d'énormes problèmes qui ont abouti à l'abandon du système de taux de change fixes de Bretton Woods. Cédant aux pressions protectionnistes, l'Administration Nixon a imposé une surtaxe temporaire à l'importation de 10 pour cent pour réduire le déficit croissant du commerce des marchandises des États-Unis. Au Congrès, des voix se sont élevées pour dire que, dans les négociations commerciales précédentes, les États-Unis avaient payé un prix trop élevé en aidant les autres économies, plus que la leur, à développer leurs exportations (Low, 1993 ; Ostry, 1997). C'est principalement pour corriger ce déséquilibre apparent et réduire le déficit commercial que les États-Unis ont alors souhaité engager des négociations commerciales multilatérales. En outre, le gouvernement craignait que l'élargissement de la CEE ait un effet négatif sur le commerce et l'investissement des États-Unis. Il pensait que l'application éventuelle de la politique agricole commune (PAC) dans les trois nouveaux États membres nuirait aux exportations de produits agricoles des États-Unis. En particulier, l'adhésion du Royaume-Uni, qui accueillait les trois quarts de l'investissement total des États-Unis dans la CEE, était perçue comme une menace.¹³ Une autre préoccupation, partagée par d'autres parties contractantes au GATT, était l'importance croissante des mesures non tarifaires parallèlement à la diminution des droits de douane sur les produits industriels.

Au début, la CEE était moins favorable que les États-Unis au lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Sa préoccupation essentielle était l'intégration du marché commun et l'admission de nouveaux membres. Mais elle a été soumise à des pressions croissantes après l'effondrement du système de Bretton Woods et l'affaiblissement consécutif du dollar des États-Unis. Elle voulait inclure dans les négociations des discussions sur les taux de change et obtenir la suppression définitive du prix de vente américain dans le système d'évaluation en douane des États-Unis.¹⁴

Lors du lancement du Tokyo Round en 1973, ce cycle était considéré comme le plus complet et le plus vaste de tous les cycles depuis la création du GATT. Tokyo a été choisi pour des raisons stratégiques pour engager ce nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Le Japon était devenu l'un des principaux exportateurs mondiaux et plusieurs autres pays asiatiques gagnaient une part croissante du commerce mondial. Dans la Déclaration de Tokyo du 12 septembre 1973, les parties contractantes ont pris des engagements concernant « la suppression progressive des obstacles au commerce et l'amélioration

¹² Des études empiriques ultérieures ont corroboré ce scepticisme (Cooper, 1972 ; Murray, 1973 ; Baldwin et Murray, 1977).

¹³ Le 1^{er} janvier 1973, le Danemark et l'Irlande ont adhéré à la CEE, en même temps que le Royaume-Uni.

¹⁴ Une description détaillée de la préparation et du déroulement des négociations du Tokyo Round ainsi qu'une évaluation de leurs résultats figurent dans Winham, 1986.

du cadre international qui régit le commerce mondial ». La Déclaration reconnaissait « la nécessité de prendre des mesures spéciales au cours des négociations afin d'aider les pays en voie de développement dans les efforts qu'ils font pour accroître leurs recettes d'exportation et promouvoir leur développement économique ». Il était fait mention des besoins spéciaux des pays les moins avancés. Les principaux protagonistes du cycle étaient, une fois encore, les pays développés, en particulier les États-Unis, la CEE et le Japon. Cependant, comme l'ordre du jour comprenait une série de questions relatives au développement, les pays qui n'étaient pas des parties contractantes au GATT ont été invités à participer aux négociations. Près de 30 pays en développement ont accepté cette invitation, ce qui a porté à plus de 100 le nombre des participants.

Peu après leur lancement, les négociations ont été pratiquement paralysées en raison de plusieurs facteurs politiques et économiques nouveaux. Les pays développés étaient confrontés à une récession et à des difficultés croissantes de balance des paiements. La montée du chômage et de l'inflation alimentait les tendances protectionnistes et soudain, la poursuite de la libéralisation est apparue comme un problème insurmontable (secrétariat du Commonwealth, 1978). En conséquence, les pays développés sont convenus de s'employer non plus à libéraliser le commerce mondial, mais à le rendre plus équitable, ce qui a mis les mesures non tarifaires au centre des négociations. Il a été reconnu que les droits de douane n'étaient que l'un des facteurs influençant le commerce international et que le système commercial international avait besoin de plus de discipline dans l'application des mesures non tarifaires.

Les négociations sur l'agriculture ont été les plus difficiles dès le début. Les tentatives faites pour concilier les positions des États-Unis et de la CEE ont échoué en 1975 et 1976, ce qui a ralenti les progrès dans presque tous les autres domaines des négociations. En juillet 1977, les deux parties sont convenues d'abandonner la plupart des questions de fond qui les divisaient, comme l'accès aux marchés et les subventions. Cela a au moins permis aux négociations d'avancer. À la fin du cycle, les négociations menées dans le cadre du Groupe de l'agriculture ont débouché sur deux accords (viande bovine et produits laitiers) et sur une proposition d'établir un cadre agricole multilatéral. Une fois de plus, l'agriculture a été la pierre d'achoppement (CNUCED, 1982 ; Ostry, 1997).

Les négociations sur les produits tropicaux ont été plus fructueuses. Les produits tropicaux avaient été désignés, dans la Déclaration de Tokyo, comme un secteur prioritaire, étant donné l'intérêt particulier qu'ils présentaient pour les pays en développement. Au cours des négociations, les pays en développement ont demandé la suppression de tous les obstacles au commerce des produits tropicaux dans les pays développés. La plupart des pays développés ont accédé à cette demande et ont libéralisé le commerce pour bon nombre de ces produits sans demander de réciprocité de la part des pays en développement.¹⁵ Les mesures de libéralisation combinaient l'octroi de préférences et des réductions tarifaires NPF. Les plus importantes visaient le café, le thé et le cacao, tandis que les marchés des produits de la pêche, du sucre et du tabac ont été ouverts dans une moindre mesure.

Dans le domaine des droits de douane, les réductions convenues étaient loin d'atteindre la moyenne de 60 pour cent envisagée initialement. Elles représentaient cependant un montant de quelque 126 milliards de dollars, soit environ 90 pour cent du commerce des produits industriels en 1976 (Département du commerce des États-Unis, 1982). Les États-Unis ont accepté de ramener la moyenne des droits sur les produits industriels de 6,3 à 4,3 pour cent, et la CEE de 6,5 à 4,6 pour cent (voir le tableau 7). Pour calculer le montant des réductions tarifaires, la Suisse a proposé une formule mathématique (non linéaire) qui permettrait de réduire davantage les droits élevés que les droits peu élevés et contribuerait ainsi à une plus grande harmonisation du tarif douanier. Cette formule, appelée par la suite formule suisse, a été utilisée par les principaux participants et a été appliquée à un large éventail de produits.¹⁶ La plupart des réductions tarifaires devaient être appliquées en huit tranches annuelles égales. Plusieurs exceptions

¹⁵ Seuls les États-Unis ont demandé une certaine réciprocité (Kemper, 1980).

¹⁶ Il faut noter que le coefficient utilisé différait d'un pays à l'autre. Il était de 14 pour le Japon, la Suisse et les États-Unis, mais de 16 pour l'Australie, la CEE et les pays scandinaves. Le Canada a employé une formule légèrement modifiée. D'autres pays, comme l'Islande et la Nouvelle-Zélande, n'ont pas appliqué la formule et ont proposé des réductions tarifaires par produit.

ont été convenues. Par exemple les États-Unis ont abaissé en une seule fois, le 1^{er} janvier 1980, leurs droits de douane sur les importations (sauf pour les textiles et les vêtements) en provenance des pays les moins avancés.

Malgré ces réductions substantielles, les résultats du Tokyo Round sur le plan des droits de douane n'ont pas répondu aux attentes des pays en développement, qui avaient demandé que le SGP soit maintenu et même amélioré. Les pays développés ont fait valoir que les réductions tarifaires NPF profitaient aussi aux pays en développement en raison de leur caractère contraignant et inconditionnel. Ils ont souligné en outre que des efforts avaient été faits pour éviter l'érosion des préférences (secrétariat du Commonwealth, 1978). Le Tokyo Round a cependant réduit en général les marges de préférence dont bénéficiaient les pays en développement dans le cadre du SGP. Pour les importations de la CEE, du Japon et des États-Unis en provenance des pays bénéficiaires de leurs schémas de préférence respectifs, qui ont représenté 19,4 milliards de dollars en 1976, la marge de préférence moyenne pondérée en fonction du commerce est passée de 9,2 pour cent à 6,7 pour cent (CNUCED, 1982). En outre, la réduction des droits NPF sur les produits qui n'étaient pas visés par le SGP et qui présentaient un intérêt particulier à l'exportation pour les pays en développement, a été inférieure à la moyenne. Le droit NPF moyen sur les produits non visés par le SGP est passé de 17,4 pour cent à 13,5 pour cent, soit une réduction d'environ 22 pour cent seulement, alors que la réduction globale était de l'ordre de 33 pour cent (CNUCED, 1982). Malgré cette critique des pays en développement, il faut noter que, pour de nombreux produits présentant un intérêt potentiel à l'exportation pour ces pays, les droits de douane ont fait l'objet de réductions plus importantes (Kemper, 1980).

D'après le paragraphe 9 de la Déclaration de Tokyo, « on prendra en considération les améliorations du cadre international régissant le commerce mondial qui pourraient être souhaitables à la lumière du progrès des négociations ». Le premier point du programme du Groupe « Cadre juridique » portait sur la question de savoir comment créer un cadre juridique pour le traitement spécial et différencié des pays en développement. Les parties aux négociations sont convenues d'une clause permettant aux membres du GATT d'accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en développement sans accorder ce même traitement aux autres pays, nonobstant les dispositions NPF de l'article premier du GATT. Cette disposition a été appelée « Clause d'habilitation ». La Clause d'habilitation donnait une définition détaillée du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés et constituait une dérogation permanente à la clause NPF.

Les pays développés ont insisté pour que la Clause d'habilitation soit liée à la question de la réciprocité. Plus précisément, ils voulaient qu'elle indique que les pays en développement devraient accepter un relèvement de leurs obligations dans le cadre du GATT à mesure que leur situation économique s'améliorerait. En outre, la portée du traitement spécial et différencié devait diminuer à mesure qu'évoluaient les besoins économiques, financiers et commerciaux des pays en développement. Malgré la forte résistance de ces derniers, la clause dite de « gradation » a été incluse dans l'accord final. Certains observateurs ont craint que les pays développés n'utilisent la gradation pour établir une discrimination arbitraire entre les pays en développement (CNUCED, 1982).

Un résultat important du Tokyo Round a été la conclusion de plusieurs accords sur les mesures non tarifaires, appelés « codes », comme suit :

1. L'Accord sur l'évaluation en douane, qui uniformisait les méthodes de calcul de la valeur des marchandises sur laquelle sont basés les droits *ad valorem*. Il limitait donc l'évaluation arbitraire des marchandises importées, qui restreignait souvent les échanges commerciaux ;
2. L'Accord relatif aux procédures en matière de licences d'importation, qui avait pour objet de simplifier l'administration des licences d'importation et de faire en sorte qu'elles ne constituent pas en soi un obstacle aux importations ;
3. L'Accord relatif aux marchés publics, qui visait à assurer une concurrence accrue dans le domaine des marchés publics en ouvrant ceux-ci aux entreprises étrangères ;

4. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, qui visait à contrôler le recours aux subventions et à faire en sorte qu'elles ne créent pas de distorsion induite des échanges. Les mesures compensatoires ne devraient pas entraver le commerce de façon injustifiée ;

5. L'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (normes de produits), qui visait à empêcher les gouvernements d'établir des normes créant des obstacles non nécessaires au commerce international. En outre, les pays étaient encouragés à utiliser les normes internationales existantes et à faire preuve de transparence dans l'établissement et l'application des normes nationales ;

6. L'Accord antidumping, qui réglementait l'utilisation des droits antidumping et des procédures connexes lorsqu'un gouvernement décidait d'imposer de tels droits dans les cas où des produits exportés étaient vendus à un prix inférieur à leur valeur normale.

Le Tokyo Round n'a pas abouti à un accord sur les mesures de sauvegarde bien qu'il y ait eu des discussions sur la notion de sélectivité. Des mesures de sauvegarde pouvaient être prises en vertu de l'article XIX du GATT lorsqu'un accroissement des importations menaçait de causer ou causait un dommage grave à une branche de production nationale. Certains pays ont demandé le droit d'appliquer des mesures de sauvegarde discriminatoires alors que d'autres ont fait valoir que la règle NPF devait s'appliquer. Certains observateurs ont estimé que l'absence d'accord sur les sauvegardes était une lacune majeure du Tokyo Round (CNUCED, 1982).

En fait, seuls quelques pays en développement ont souscrit aux codes.¹⁷ Certains auteurs ont fait valoir qu'il aurait été dans l'intérêt des pays en développement d'y souscrire. Le fait de ne pas adopter les codes limitait la possibilité de participer effectivement à leur élaboration. La liste des signataires était différente d'un code à l'autre, si bien que le champ d'application des disciplines juridiques était disparate. Les codes ont été rédigés comme des accords indépendants, qui ne liaient que les pays qui les avaient signés et ratifiés. Cependant, comme les obligations du GATT étaient généralement appliquées sur une base NPF, les membres du GATT qui n'avaient pas signé les codes bénéficiaient généralement du même traitement, de la part des signataires, que ceux qui les avaient signés.

Enfin, le Tokyo Round n'a pas abordé certaines mesures non tarifaires dans des domaines intéressants les pays en développement. Il a laissé intactes les mesures non tarifaires visant les importations de produits agricoles et de denrées alimentaires, de textiles et de vêtements, de produits en fonte, en fer ou en acier, de produits électroniques grand public et de matériel de construction navale. Ces obstacles étaient importants dans la plupart des pays développés et ils entravaient considérablement les exportations des pays en développement. Les pays asiatiques émergents étaient particulièrement touchés par ces mesures. Plusieurs observateurs (CNUCED, 1982 ; Deardorff et Stern, 1982) ont conclu que le Tokyo Round n'avait qu'une importance limitée pour les pays en développement.

En dépit de ces limitations, les négociations sur les mesures non tarifaires ont montré la volonté des gouvernements d'approfondir et, dans une certaine mesure, d'élargir la portée du GATT. Elles ont créé une dynamique pour le Cycle d'Uruguay, quelques années plus tard. Cependant, l'impossibilité de réformer les dispositions sur les sauvegardes et d'éliminer les restrictions quantitatives, et les mesures d'autolimitation volontaire des exportations, ont renforcé à l'époque les tendances protectionnistes.

Les résultats globaux des négociations n'ont pas répondu à l'attente des pays en développement. Non seulement les résultats concernant les mesures non tarifaires étaient décevants, mais les effets des réductions tarifaires pour les pays en développement étaient jugés modestes (Deardorff et Stern, 1982). À la 35^{ème} session des parties contractantes tenue à la fin du Tokyo Round en novembre 1979, le porte-parole des pays en développement a exprimé cette déception en ces termes : « Les pays en voie de développement ont du mal à déterminer quels avantages supplémentaires ces négociations leur ont apportés, car les résultats obtenus ne correspondent pas à leurs aspirations, telles qu'elles ressortent de la Déclaration de Tokyo » (GATT, 1979). Malgré ces réserves, les observateurs des négociations

¹⁷ Voir le tableau 13 à la sous-section 2 c).

conviennent que le Tokyo Round a marqué un changement important dans la structure des négociations commerciales (Winham, 1986 et 1990 ; Ostry, 1997). Même si les pays développés ont très largement dominé le programme de ce cycle, les pays en développement ont participé activement et, pour la première fois, ont eu une influence considérable sur les négociations du GATT. Le poids économique des pays en développement dans l'économie mondiale a augmenté encore dans les années qui ont suivi et, par conséquent, leur rôle au sein du GATT.

iii) *L'après-Tokyo Round*

La décennie 80 a commencé par une modification radicale de la politique économique des États-Unis qui a eu des conséquences considérables pour l'ensemble du système économique international. En 1981, le nouveau Président des États-Unis, Ronald Reagan, a annoncé de fortes réductions fiscales pour stimuler l'économie qui avait stagné en 1980, année marquée par une forte augmentation du déficit budgétaire fédéral. Soumise à des pressions protectionnistes croissantes, l'Administration Reagan a persuadé le Japon, en 1981, de limiter volontairement ses exportations d'automobiles. Dans les années qui ont suivi, l'industrie sidérurgique américaine a demandé, généralement avec succès, l'imposition de droits compensateurs et de droits antidumping à l'encontre de fournisseurs du Brésil, de la CEE, du Japon, du Mexique et de la République de Corée. Le Président Reagan a annoncé un programme de négociation visant à limiter les importations d'acier à 18,5 pour cent du marché américain. Les États-Unis n'ont pas été les seuls à recourir largement à des mesures commerciales correctives. La CEE, suivie par le Canada et l'Australie, a invoqué l'argument d'un « commerce déloyal » et a ouvert de nombreuses enquêtes antidumping.

Afin de combattre l'inflation à deux chiffres, le Président de la Réserve fédérale des États-Unis, Paul Volcker, a appliqué une politique monétaire rigoureuse qui a eu de graves répercussions sur le système macro-économique international. Du fait de la hausse des taux d'intérêt aux États-Unis, plusieurs pays en développement se sont trouvés dans l'impossibilité d'assurer le service de leur dette et se sont enfoncés dans une vase d'endettement. En 1981, il est devenu évident qu'il fallait lutter contre la montée du protectionnisme et contre l'accentuation de la fracture Nord-Sud et remettre le système commercial mondial sur les rails. Les parties contractantes ont donc décidé d'organiser une réunion ministérielle en 1982, la première depuis la réunion de 1973 qui avait lancé le Tokyo Round.

La réunion a échoué et a conduit le GATT au bord de l'éclatement (Croome, 1995). L'agriculture, en particulier, a été une importante source de conflits. La délégation des États-Unis, soutenue par l'Australie et la Nouvelle-Zélande, a fait part des griefs des agriculteurs américains qui se plaignaient de ne pas pouvoir accéder au marché européen, mais aussi aux marchés des pays tiers à cause des subventions européennes massives (Ostry, 1997). La CEE a fait valoir que la PAC était compatible avec le GATT et que les États-Unis eux-mêmes intervenaient lourdement sur leur marché agricole. L'idée de faire des services un nouveau thème des négociations commerciales a été un autre sujet de conflit. Les pays en développement se sont fermement opposés à cette idée, proposée par les États-Unis.

La Déclaration ministérielle finale n'a guère fait plus qu'exprimer la détermination de susciter « un consensus renouvelé en faveur du système du GATT ». Ce maigre résultat montrait clairement qu'il fallait lancer un nouveau cycle de négociations multilatérales de vaste portée. Le programme de travail établi par la Réunion ministérielle donnait des orientations importantes pour la préparation des futures négociations (Low, 1993 ; Croome, 1995). Le GATT a commencé à travailler sur l'agriculture, les services, le commerce des marchandises de contrefaçon et d'autres questions, fixant ainsi les principaux paramètres du cycle suivant.

Au vu de ces résultats plutôt mitigés, le gouvernement des États-Unis a renoncé à son engagement majeur en faveur du multilatéralisme et a commencé à recourir activement aux approches régionales du commerce. Le premier accord commercial régional des États-Unis, l'Initiative en faveur du bassin des Caraïbes, a été proposé par le Président Reagan en février 1982 et, un an plus tard, les États-Unis ont engagé des négociations sur une zone de libre-échange avec Israël. Ce changement d'approche avait

plusieurs causes. Fondamentalement, les États-Unis pensaient que leur économie était la plus ouverte du monde, alors que beaucoup d'autres pays imposaient des obstacles au commerce, en particulier le Japon. Des approches bilatérales et multilatérales des relations commerciales étaient nécessaires pour corriger ces asymétries (Ostry, 1997). En outre, le gouvernement des États-Unis doutait de plus en plus de la viabilité du processus multilatéral. Une approche à plusieurs volets était considérée comme la stratégie la plus appropriée, notamment pour amener d'autres pays à participer à des négociations multilatérales, considérées comme un moyen de résoudre les difficultés existantes.

Au cours des réunions à haut niveau qui ont suivi la réunion ministérielle de 1982, les pays développés se sont prononcés de plus en plus en faveur d'un nouveau cycle. En revanche, les pays en développement se sont montrés très réticents, craignant que les sujets commerciaux qui étaient vitaux pour eux, comme les textiles et l'agriculture, ne reçoivent pas l'attention voulue. En avril 1985, les ministres du commerce des pays de l'OCDE sont convenus d'organiser une réunion préparatoire en vue du lancement d'un nouveau cycle. Ils ont aussi souligné l'importance de la participation des pays en développement aux travaux préparatoires (Agence européenne d'informations, 1986). Le Conseil du GATT s'est réuni en juillet 1985 pour fixer la date d'une réunion préparatoire en vue d'un nouveau cycle. Plusieurs pays en développement, tout particulièrement le Brésil et l'Inde, ont dressé une liste de conditions à remplir pour que les négociations aient lieu. Parmi les nombreuses conditions figurait la reconnaissance du fait que l'Arrangement multifibres n'était pas souhaitable, et qu'un accord sur les sauvegardes était nécessaire. Ces conditions étaient inacceptables pour les partisans du nouveau cycle et il s'est avéré impossible de parvenir à un accord. Les États-Unis ont estimé que la seule façon de sortir de cette impasse était d'organiser une session des parties contractantes. Dans cet organe suprême du GATT, les décisions n'avaient pas à être prises par consensus, mais pouvaient être approuvées par un vote à la majorité des deux tiers. La session est convenue que « le processus préparatoire du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales proposé [était] désormais engagé ». Peu après, les parties contractantes ont décidé qu'un comité préparatoire devait commencer à organiser la Réunion ministérielle qui devait se tenir en septembre 1986.

c) Du GATT à l'OMC

i) *Les négociations du Cycle d'Uruguay: 1986-1994*

Les travaux préparatoires de la Réunion ministérielle ont été aussi difficiles que la décision de lancer un nouveau cycle. Au cours de neuf réunions, tenues entre janvier et juillet 1986, le Comité préparatoire a examiné tous les thèmes de négociations inscrits sur la liste sans faire de progrès notables. Plusieurs grands pays en développement se sont opposés à l'inclusion de nouveaux sujets, comme les services, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchaient au commerce et les mesures concernant l'investissement et liées au commerce. Ils estimaient que leur inclusion menaçait la capacité des gouvernements d'intervenir dans l'économie (Ostry, 1997). À l'approche de l'échéance de juillet à laquelle le Comité préparatoire devait présenter ses recommandations et alors que aucun résultat important n'avait été obtenu, un petit groupe de pays développés (pays de l'AELE, Australie, Canada et Nouvelle-Zélande) a décidé de constituer un groupe de travail informel, auquel seraient associés 20 pays en développement, qui tenaient en principe au lancement du nouveau cycle. Les CE, le Japon et les États-Unis sont d'abord restés en retrait et n'ont rejoint le groupe que tardivement. À la fin de juillet, le groupe, présidé par la Suisse et la Colombie, a présenté un projet de déclaration pour la Réunion ministérielle, qui allait ensuite servir de base aux négociations.

Le 14 septembre 1986, la Réunion ministérielle s'est ouverte à Punta del Este (Uruguay).¹⁸ Il restait à régler deux questions majeures. Premièrement, s'agissant de l'agriculture, le texte final appelait à « libéraliser davantage », comme le demandaient les pays en développement, et, en même temps, à « renforcer la discipline et améliorer la prévisibilité », compte tenu de la position des CE. Les négociations visaient à trouver un équilibre entre ces deux objectifs. Deuxièmement, il y avait un conflit au sujet des nouvelles

¹⁸ Il avait été décidé de lancer le Cycle dans un pays en développement pour souligner la dimension développement du Cycle.

questions – services, droits de propriété intellectuelle et investissement. Les participants sont finalement convenus d'examiner ces trois questions, mais de façon à ce qu'elles soient suffisamment distinctes des domaines traditionnels des négociations du GATT. La réunion de Punta del Este s'est achevée le 20 septembre, après une semaine de négociations intenses. La Déclaration de Punta del Este a été adoptée et le Cycle d'Uruguay a finalement été lancé.

La Déclaration de Punta del Este énonçait les mandats des négociations sur les droits de douane, les mesures non tarifaires, les produits tropicaux, les produits provenant des ressources naturelles, les textiles et vêtements, l'agriculture, les articles de l'Accord général, les sauvegardes, les codes du Tokyo Round, les subventions et les mesures compensatoires, le règlement des différends, les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, les mesures concernant les investissements et liées au commerce, le fonctionnement du système du GATT et le commerce des services. Ce large éventail des sujets a fait du Cycle d'Uruguay la négociation commerciale la plus ambitieuse jamais entreprise. En tout, 15 groupes de négociation ont été établis et ils ont commencé leurs travaux en février 1987.

La Réunion ministérielle tenue à Montréal en décembre 1988 était censée procéder à un examen des négociations à mi-parcours. Six groupes de négociations ont pu faire état de progrès importants, mais tous les autres étaient bloqués par les divergences d'intérêts entre les participants. Les questions les plus controversées à Montréal étaient l'agriculture, les sauvegardes, les ADPIC et les textiles et les vêtements. Les négociations étaient aussi sous pression du fait de l'élection d'un nouveau Président aux États-Unis et du renouvellement des membres de la Commission européenne.

Le groupe de négociation sur l'agriculture a été marqué par des désaccords entre les États-Unis et les CE. Les États-Unis demandaient la suppression de toutes les subventions qui faussaient le commerce des produits agricoles et proposaient un accord sur des mesures de réforme à court terme. Les CE étaient seulement disposées à accepter une réduction limitée et graduelle des subventions agricoles. Ce blocage sur l'agriculture a entraîné l'arrêt des négociations sur les autres questions non résolues. Afin de ne pas perdre le bénéfice des progrès réalisés sur les autres questions, les Ministres ont décidé, à la fin de la Réunion de Montréal, de s'accorder un délai supplémentaire pour parvenir à un accord. Ils ont fixé un nouveau délai de quatre mois, jusqu'en avril 1989. Les progrès accomplis pendant cette période ont été minimes et les gouvernements sont convenus de poursuivre les négociations.

La question de l'agriculture a dominé le débat pendant les 18 mois qui se sont écoulés entre avril 1989 et la Réunion ministérielle de Bruxelles en décembre 1990, mais il n'y a eu aucun rapprochement entre les CE et les États-Unis. Pendant cette réunion, les positions des deux parties sont restées très éloignées et tous les efforts faits pour trouver un compromis sont restés vains. L'échec de cette réunion ministérielle a gravement entamé la crédibilité du GATT et a signifié que l'échéance générale du 1^{er} juin 1991 ne serait pas respectée. Heureusement, en mai 1991, le Président Bush a réussi à obtenir la prorogation pour deux ans de son pouvoir de négociation suivant la procédure accélérée, de sorte que les négociations ont pu continuer pendant l'été 1991.

Les négociations ont reçu une nouvelle impulsion grâce à la décision de la Commission des CE de réformer la PAC. Dans l'espoir d'un arrangement imminent dans le domaine de l'agriculture, les négociations ont considérablement progressé et l'ébauche d'un accord final est bientôt apparue. Le projet d'accord prévoyait un mécanisme de règlement des différends unifié et une nouvelle organisation commerciale multilatérale qui remplacerait le GATT. En décembre 1991, le Secrétariat a publié une version du projet d'acte final mais, une fois encore, les gouvernements n'étaient pas prêts à l'adopter. Le désaccord entre les CE et les États-Unis au sujet de l'agriculture persistait. Pour les CE, le compromis sur l'agriculture n'était pas acceptable parce qu'il menaçait le fondement de la PAC, alors que pour les États-Unis, soutenus par plusieurs pays exportateurs de produits agricoles, il n'allait pas assez loin. Une issue n'a été trouvée que près d'un an plus tard, quand les deux parties se sont réunies à Washington et se sont mises d'accord sur une série de modifications à apporter au projet de texte.

Entre-temps, d'autres participants avaient commencé à exprimer leur lassitude et leur déception au sujet du Cycle d'Uruguay. À la fin du blocage sur l'agriculture, ils craignaient que les CE et les États-Unis négligent leurs préoccupations, ce qui les a amenés à présenter de nouvelles demandes. La signature de l'ALENA en décembre 1992 et l'investiture de Bill Clinton en tant que nouveau Président des États-Unis en janvier 1993 ont encore compliqué la situation. Il restait de moins en moins de temps pour parvenir à un accord final, le pouvoir de négociation du Président des États-Unis arrivant à expiration le 1^{er} juin 1993. Le Cycle d'Uruguay était de nouveau en difficulté et certains observateurs ont conclu qu'il se poursuivrait jusqu'en 1994 et au-delà.

À ce moment critique, le climat des négociations a commencé à s'améliorer. En mars 1993, 37 pays développés et en développement ont envoyé une lettre aux gouvernements des États-Unis, des CE et du Japon pour les engager « à donner l'impulsion nécessaire en ce moment critique et à accorder au Cycle d'Uruguay la priorité que de toute évidence il mérite » (cité dans Croome, 1995). En avril, les États-Unis et les CE sont parvenus à un accord sur l'accès aux marchés pour les équipements électriques lourds et ont réglé un différend bilatéral sur les marchés publics. Enfin, le Congrès des États-Unis a prorogé jusqu'au 15 avril 1994 le pouvoir de négociation du Président Clinton suivant la procédure accélérée, ce qui signifiait que les négociations sur le fond devaient être achevées avant le 15 décembre 1993. Cette échéance a donné aux participants l'impulsion nécessaire pour progresser dans les négociations.

Durant l'été et l'automne 1993, le Cycle a fait des progrès considérables, notamment dans les domaines de l'accès aux marchés, des institutions et des services. Mais à l'évidence, un arrangement entre les États-Unis et les CE sur les questions les plus sensibles était nécessaire. Les deux parties ont commencé à négocier bilatéralement et, après plusieurs réunions à Washington et à Bruxelles, ont présenté leurs résultats à leurs autres partenaires au début de décembre. Les pays en développement se sont montrés réticents mais, comme il restait quelques jours avant l'échéance finale, ils sont revenus à la table de négociation. Les pièces du puzzle d'Uruguay commençaient à se mettre en place. Les derniers jours ont été marqués par une activité frénétique et les négociations se sont poursuivies jusqu'au matin du 15 décembre. Dans l'après-midi du même jour, le Directeur général, Peter Sutherland, a annoncé la fin des négociations sur le fond et un consensus entre tous les participants. Sept longues années de négociations commerciales multilatérales étaient enfin couronnées de succès, aboutissant à la réforme la plus profonde du système commercial multilatéral depuis la création du GATT.

ii) *Le résultat du Cycle d'Uruguay*

Le nombre de questions couvertes par les négociations d'Uruguay était impressionnant: 25 000 pages décrivent en détail tous les aspects de l'Accord. La structure juridique de l'Accord reflète les principales contributions du Cycle. La Charte de l'OMC, longue de dix pages seulement, précède l'ensemble du document et constitue le cadre général englobant toutes les parties de l'Accord. Elle institue l'OMC en tant qu'organisation internationale et définit ses fonctions et sa structure. Elle comporte quatre annexes importantes qui contiennent tous les autres textes négociés pendant le Cycle. Les annexes 1 à 3 font partie de l'« engagement unique » et sont donc contraignantes pour tous les Membres. L'annexe 1 contient les trois principaux Accords, à savoir l'Accord sur les marchandises (GATT de 1994 et 18 accords connexes), l'Accord sur les services (AGCS et annexe 1 B) et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. L'annexe 2 contient le Mémoire d'accord sur le règlement des différends et l'annexe 3 définit le Mécanisme d'examen des politiques commerciales. L'annexe 4 s'écarte du principe de l'engagement unique car elle contient quatre accords plurilatéraux qui ne s'appliquent qu'aux Membres qui les ont signés.

Dans le domaine des droits de douane, les pays développés ont accepté de ramener leurs droits sur les produits industriels de 6,3 à 3,8 pour cent en moyenne, la plupart des réductions devant être échelonnées sur cinq ans à compter du 1^{er} janvier 1995.¹⁹ Un autre résultat important a été l'augmentation des consolidations tarifaires opérées par toutes les parties. D'après le nombre de lignes consolidées, la

¹⁹ GATT, Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, Genève, novembre 1994.

proportion des consolidations est passée de 78 à 99 pour cent pour les pays développés, de 73 à 98 pour cent pour les pays en transition et de 21 à 73 pour cent pour les pays en développement. Cette augmentation s'explique en partie par le fait que tous les tarifs sur les produits agricoles ont été consolidés. Le fort pourcentage de droits consolidés a rendu le système commercial mondial plus stable et plus prévisible.

Le Cycle d'Uruguay a permis pour la première fois de traiter le commerce des produits agricoles de manière approfondie dans le cadre du système commercial multilatéral. Le programme de libéralisation de l'agriculture a été établi pour dix ans ; son approche consistait à répartir les mesures en trois catégories – l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Comme nous venons de le dire, tous les tarifs agricoles ont été consolidés. Le soutien interne était mesuré en tant qu'ensemble d'interventions, appelé mesure globale du soutien. Pour chacun des trois piliers, les Membres ont pris des engagements de réduction spécifiques. Une « clause de paix » visait à protéger certaines mesures contre une action juridique qui pourrait sans cela être engagée en vertu des dispositions de l'OMC relatives aux subventions. Rétrospectivement, de nombreux observateurs ont estimé que même si l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture n'avait pas donné lieu à une importante libéralisation des échanges, il avait eu le mérite d'incorporer l'agriculture dans les règles commerciales multilatérales et de créer les conditions d'une libéralisation ultérieure.

L'Accord sur les textiles et les vêtements a été un autre résultat positif du Cycle d'Uruguay ; il a mis fin au traitement exceptionnel accordé à ce secteur. Les parties sont convenues que toutes les restrictions quantitatives seraient éliminées progressivement sur une période de dix ans et que, à la fin de cette période, le secteur des textiles et des vêtements serait pleinement intégré dans le système commercial multilatéral. C'était un résultat important pour les pays en développement, car la part des textiles et des vêtements dans leurs exportations de marchandises était analogue à celle des produits agricoles. Il faut noter par ailleurs que, dans ce secteur, de nombreux droits de douane sont restés bien supérieurs à la moyenne des droits sur les produits industriels dans les pays développés.

Le Cycle d'Uruguay a renforcé les disciplines dans le domaine des mesures commerciales correctives.²⁰ L'Accord sur les sauvegardes a établi des règles plus strictes concernant l'application temporaire de mesures de sauvegarde, et a traité des questions de compensation. En outre, il a éliminé le recours aux mesures dites de la « zone grise », comme l'autolimitation des exportations. Les dispositions relatives aux subventions ont établi pour la première fois une définition des subventions et ont énoncé des règles et des procédures plus claires. Les nouvelles règles antidumping ont clarifié davantage les dispositions relatives à la détermination de l'existence d'un dumping, au recours à des mesures antidumping et à l'établissement d'un lien de causalité entre le dumping et le dommage. En outre, l'Accord a précisé les procédures à suivre pour ouvrir et mener une enquête antidumping et pour appliquer des mesures antidumping.

Le Cycle d'Uruguay a donné lieu à une réforme majeure du système de règlement des différends. Tous les différends commerciaux entre les Membres devaient être réglés par l'Organe de règlement des différends (annexe 2). Les précédents accords dans ce domaine ne comportaient aucun calendrier fixe et les décisions pouvaient facilement être bloquées. Le nouvel accord a institué une procédure plus structurée assortie de délais plus stricts pour assurer le règlement rapide des différends. En outre, les parties perdantes n'avaient plus la possibilité de bloquer l'adoption d'une décision. On espérait que le renforcement des disciplines limiterait les frictions commerciales et contribuerait à la prévisibilité et à l'efficacité du système commercial multilatéral.

L'annexe 3 instituait le mécanisme d'examen des politiques commerciales, qui devait servir à examiner les politiques et pratiques commerciales des Membres de l'OMC et contribuer ainsi à améliorer le respect des règles de l'OMC grâce à une plus grande transparence. Les examens doivent avoir lieu régulièrement, mais leur fréquence dépend de la part de chaque Membre dans le commerce mondial. Chaque examen

²⁰ Voir l'analyse dans la sous-section 2.

est fondé sur deux documents – une déclaration de politique générale présentée par le gouvernement du pays concerné et un rapport détaillé indépendant rédigé par le Secrétariat de l'OMC.

L'accord sur le commerce des services

Le Cycle d'Uruguay a abouti à deux résultats très importants, la conclusion de l'Accord général sur le commerce des services et celle de l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Ces deux ajouts aux règles commerciales multilatérales, effectués au moment de la création de l'Organisation mondiale du commerce en 1995, ne sont pas examinés en détail dans le présent rapport. Cela tient au manque de place, et non à une quelconque opinion sur l'importance qu'ils revêtent dans le système commercial. Au contraire, les deux accords ont donné au système des orientations nouvelles et importantes.

L'AGCS²¹ a été inspiré essentiellement par les mêmes objectifs que l'accord correspondant sur le commerce des marchandises. Les transactions de services contribuent pour plus de 60 pour cent à la production et à l'emploi au niveau mondial, mais ne représentent pas plus de 20 pour cent du total des échanges (mesuré sur la base de la balance des paiements).²² De nombreux services, considérés depuis longtemps comme des activités véritablement nationales, sont de plus en plus mobiles sur le plan international. Cette tendance devrait se poursuivre grâce à l'introduction des nouvelles technologies de transmission (services bancaires électroniques et services de télé médecine ou de télé enseignement, par exemple), à l'ouverture des anciens monopoles dans de nombreux pays (services téléphoniques et postaux, par exemple) et aux réformes réglementaires dans des secteurs strictement réglementés, comme les transports. Conjuguées à l'évolution des préférences des consommateurs, ces innovations techniques et réglementaires ont accru le caractère « échangeable » des services, ce qui a rendu nécessaires des disciplines multilatérales.

L'AGCS s'applique en principe à tous les secteurs de services, avec deux exceptions. L'article I:3 exclut les « service[s] fourni[s] dans l'exercice du pouvoir gouvernemental », c'est-à-dire tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec d'autres fournisseurs. Il s'agit des systèmes de sécurité sociale et des autres services publics, comme la santé ou l'éducation, fournis à des conditions non commerciales. De plus, en vertu de l'Annexe sur les services de transport aérien, l'Accord ne s'applique pas aux mesures qui affectent les droits de trafic aérien et les services directement liés à l'exercice de ces droits.

L'AGCS distingue quatre modes de fourniture de services : le commerce transfrontières, la consommation à l'étranger, la présence commerciale et la présence de personnes physiques. La fourniture transfrontières désigne les flux de services en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire d'un autre Membre (services bancaires ou architecturaux transmis par télécommunication ou par courrier, par exemple). La consommation à l'étranger désigne les cas où un consommateur de service (touriste ou patient, par exemple) se rend sur le territoire d'un autre Membre pour y obtenir un service. La présence commerciale signifie qu'un fournisseur de services d'un Membre établit une présence sur le territoire d'un autre Membre, notamment par l'achat ou la location de locaux, afin de fournir un service (filiales nationales de compagnies d'assurance étrangères ou de chaînes d'hôtel, par exemple). La présence de personnes physiques consiste en l'entrée de personnes physiques d'un Membre sur le territoire d'un autre Membre pour fournir un service (comptables, médecins ou enseignants, par exemple). Toutefois, l'Annexe sur le mouvement des personnes physiques précise que les Membres restent libres de prendre des mesures concernant la citoyenneté, la résidence ou l'accès au marché du travail à titre permanent.

²¹ La plupart de ces renseignements peuvent être consultés à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/serv_f.htm.

²² Les statistiques sur le commerce des services sont très incomplètes. Une estimation correcte de la part des services dans le commerce international, basée sur la définition des services énoncée dans l'AGCS, serait certainement supérieure à 20 pour cent.

Ces distinctions apparemment compliquées entre les modes de fourniture résultent du fait que de nombreux services ne peuvent être fournis que grâce à la présence physique simultanée du producteur et du consommateur. Par conséquent, pour être significatifs au plan commercial, les engagements commerciaux doivent porter, dans bien des cas, sur le mouvement transfrontières des consommateurs, l'établissement d'une présence commerciale sur un marché ou le mouvement temporaire d'un fournisseur de services. Même lorsque les fournisseurs peuvent choisir entre les modes de fourniture, la taxinomie modale de l'AGCS est nécessaire pour comprendre l'utilisation des diverses options.

L'AGCS reconnaît expressément le droit des Membres de réglementer la fourniture des services pour réaliser leurs objectifs de politique nationale et il ne cherche pas à influencer ces objectifs. Au contraire, il établit un cadre de règles pour faire en sorte que les réglementations relatives aux services soient administrées de manière raisonnable, objective et impartiale et ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce. Une différence importante entre le commerce des marchandises et le commerce des services concerne la réglementation – en général, les services sont plus réglementés que les marchandises. Cela est lié non seulement aux diverses options concernant le mode de fourniture, mais aussi au caractère intangible des services et au fait que la consommation et la production peuvent être simultanées et que de nombreux services qui semblent similaires voire identiques sont très hétérogènes. Ces facteurs sont quelques-unes des raisons expliquant la réglementation relative importante de nombreux secteurs de services.

Les obligations énoncées dans l'AGCS peuvent être classées en deux grandes catégories. Premièrement, il y a des obligations générales qui s'appliquent directement et automatiquement à tous les Membres et à tous les secteurs de services. Et deuxièmement, il y a des obligations découlant des engagements spécifiques concernant l'accès aux marchés et le traitement national dans des secteurs expressément désignés. Ces engagements sont énoncés dans des listes par pays dont la portée peut varier considérablement selon les Membres. Les termes et concepts pertinents sont analogues mais pas nécessairement identiques à ceux du GATT. Par exemple, le traitement national est une obligation générale dans le cas du commerce des marchandises, et est une obligation non négociable dans le cadre de l'AGCS.

Les obligations générales sont notamment le traitement NPF (mais certaines exemptions limitées dans le temps sont autorisées), les obligations de transparence, la mise en place de procédures d'examen administratif et de procédures d'appel, et les disciplines relatives aux monopoles et aux fournisseurs exclusifs. Les obligations subordonnées à des engagements spécifiques comprennent l'accès aux marchés et le traitement national, qui sont des engagements négociés dans certains secteurs. Les engagements en matière d'accès aux marchés peuvent être soumis à divers types de limitations. Par exemple, il peut exister des limitations concernant le nombre de fournisseurs de services, d'opérations des services ou d'employés dans le secteur, la valeur des transactions, la forme juridique du fournisseur de services ou la participation de capital étranger. Les engagements en matière de traitement national signifient que le Membre concerné n'applique pas de mesures discriminatoires favorisant les services ou les fournisseurs de services nationaux. La principale exigence est qu'un Membre ne doit pas modifier, en droit ou en fait, les conditions de concurrence en faveur de sa propre industrie de services. Là encore, l'application du traitement national dans un secteur particulier peut être soumise à des conditions et à des restrictions.

Les Membres peuvent adapter comme ils l'entendent la portée sectorielle et le contenu de leurs engagements. Ceux-ci reflètent donc généralement les objectifs et les contraintes de politique nationale, globalement et dans des secteurs particuliers. Certains Membres n'ont inscrit dans leur liste que quelques services tandis que d'autres ont pris des engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national pour plus de 120 services sur un total d'environ 160. L'existence d'engagements spécifiques entraîne d'autres obligations, concernant notamment la notification des nouvelles mesures ayant une incidence importante sur le commerce et la non-application de restrictions aux paiements et transferts internationaux.

Chaque Membre de l'OMC est tenu d'établir une liste d'engagements spécifiques indiquant les services pour lesquels il garantit l'accès au marché et le traitement national et toute limitation pouvant s'y rapporter. La liste peut aussi servir à prendre des engagements additionnels concernant, par exemple, la

mise en œuvre de certaines normes ou de certains principes réglementaires. Des engagements sont pris pour chacun des quatre modes de fourniture de services.

La plupart des listes comprennent deux sections contenant l'une des engagements sectoriels et l'autre des engagements horizontaux. Les entrées figurant sous « Engagements horizontaux » s'appliquent à tous les secteurs énumérés ensuite dans la liste. Les limitations horizontales s'appliquent souvent à un mode de fourniture particulier, notamment la présence commerciale et la présence de personnes physiques. La section des « engagements sectoriels » contient des entrées qui s'appliquent uniquement au service indiqué.

L'Accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)

L'Accord sur les ADPIC²³ porte sur le droit d'auteur et les droits connexes (c'est-à-dire les droits des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs d'enregistrements sonores et des organismes de radiodiffusion); les marques de fabrique ou de commerce, y compris les marques de services; les indications géographiques, y compris les appellations d'origine; les dessins et modèles industriels; les brevets, y compris la protection des obtentions végétales; les schémas de configuration de circuits intégrés; et les renseignements non divulgués, y compris les secrets commerciaux et les résultats d'essais. Il comprend trois éléments principaux – des normes fondamentales en matière de propriété intellectuelle, des dispositions visant à faire respecter les droits au niveau national, et des dispositions relatives au règlement des différends.

Pour chacun des grands domaines de la propriété intellectuelle visés par l'Accord sur les ADPIC, des normes de protection minimales sont spécifiées. Les principaux éléments de la protection sont définis, à savoir l'objet à protéger, les droits conférés et les exceptions possibles à ces droits, et la durée minimale de la protection. L'Accord établit ces normes en exigeant tout d'abord que soient respectées les obligations fondamentales énoncées dans les principales conventions de l'OMPI, à savoir la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (Convention de Paris) et la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (Convention de Berne), dans leurs dernières versions. À l'exception des dispositions de la Convention de Berne relatives aux droits moraux, toutes les dispositions de fond de ces conventions sont incorporées par référence dans l'Accord et deviennent ainsi des obligations au titre de l'Accord sur les ADPIC.

Les dispositions de l'Accord relatives au respect des droits portent sur les procédures internes et les mesures correctives prévues pour faire respecter les droits de propriété intellectuelle (DPI). L'Accord énonce certains principes généraux applicables à toutes les procédures visant à faire respecter les DPI. Il contient aussi des dispositions concernant les procédures et mesures correctives civiles et administratives, les mesures provisoires, les prescriptions spéciales concernant les mesures à la frontière ainsi que les procédures pénales, qui précisent les procédures et mesures correctives devant exister pour que les titulaires de droits puissent faire respecter effectivement leurs droits. Les dispositions de l'Accord relatives au règlement des différends prévoient que les différends entre les Membres relatifs au respect des obligations découlant de l'Accord sur les ADPIC sont soumis aux procédures de règlement des différends de l'OMC.

En outre, l'Accord énonce certains principes de base, comme le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée, et certaines règles générales visant à faire en sorte que les difficultés de procédure liées à l'acquisition ou au maintien de droits de propriété intellectuelle n'annulent pas les avantages fondamentaux devant découler de l'Accord. L'Accord sur les ADPIC énonce des normes minimales et permet aux Membres d'élargir la protection de la propriété intellectuelle, s'ils le souhaitent. Les Membres sont libres de déterminer la méthode appropriée pour mettre en œuvre les dispositions de l'Accord dans le cadre de leur propre système et pratique juridiques. Enfin, l'article 40 de l'Accord reconnaît que certaines pratiques ou conditions en matière de concession de licences touchant aux

²³ Ces renseignements peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/intel2_f.htm. Pour plus de précisions, voir ce site.

droits de propriété intellectuelle qui limitent la concurrence peuvent avoir des effets préjudiciables sur les échanges et entraver le transfert et la diffusion de technologie. Les Membres peuvent adopter, conformément aux autres dispositions de l'Accord, des mesures appropriées pour prévenir ou contrôler les pratiques abusives et anticoncurrentielles en matière de concession de licences touchant aux droits de propriété intellectuelle.

iii) *Les suites du Cycle d'Uruguay*

Malgré l'importante contribution du Cycle d'Uruguay à la réforme du système commercial multilatéral, il était évident que des travaux supplémentaires étaient nécessaires dans de nombreux domaines. Dans le cadre des Accords du Cycle d'Uruguay, un calendrier ambitieux a été établi pour de futures négociations portant sur plus de 30 sujets. Dans certains domaines, ce calendrier prévoyait en détail l'évaluation ou le réexamen de certains engagements, en particulier l'Accord sur les textiles et les vêtements. Dans d'autres domaines, il précisait exactement la date des nouvelles ou futures négociations. Les négociations sur les services occupaient la place la plus importante dans le programme. Bon nombre des engagements en matière d'accès aux marchés pris dans le cadre de l'AGCS ne faisaient guère plus que confirmer le statu quo dans certains secteurs. Les États-Unis, en particulier, demandaient plus. En 1996 et 1997, les négociations au titre de l'AGCS ont été étendues pour permettre la libéralisation de plus de 95 pour cent du marché mondial des services de télécommunication et d'une grande partie du secteur des services financiers. Des innovations importantes en matière de réglementation ont aussi été apportées dans le secteur des télécommunications. L'achèvement des négociations sur les services financiers au beau milieu de la crise financière asiatique a montré que les Membres de l'OMC étaient déterminés à conclure un accord en dépit de la situation difficile du marché. On peut aussi noter que cet esprit de coopération internationale, basé sur les engagements établis, a contribué au maintien d'un commerce ouvert malgré les problèmes posés par la crise financière.

Outre la poursuite du programme de travail incorporé du Cycle d'Uruguay, certains Membres se sont efforcés de tenir compte des nouvelles questions qui se posaient. L'une de ces questions, soulevée par la société civile, concernait la transparence de l'OMC en tant qu'organisation internationale. À partir de 1995, il a été proposé d'éliminer les procédures du GATT qui empêchaient le public d'accéder aux documents jusqu'à ce qu'il soit décidé de les mettre en distribution générale. À la suite de cette initiative, l'OMC a adopté en 1996 et 2002 de nouvelles procédures concernant l'accès aux documents, le principe étant que tous les documents de l'OMC faisaient l'objet d'une distribution générale. D'autres initiatives ont été prises pour améliorer la transparence. (Pour un examen plus détaillé, voir la sous-section 6 ci-après.)

L'OMC s'est penchée sur un autre problème, le régionalisme. Pendant et après le Cycle d'Uruguay, le régionalisme a exercé une influence croissante sur les relations commerciales internationales. Avant les années 80, les accords commerciaux régionaux étaient largement concentrés dans les CE et l'AELE. Il existait certes d'autres accords, mais ils portaient sur des parts du commerce beaucoup plus faibles. Après l'échec de la Réunion ministérielle du GATT de novembre 1982, les États-Unis ont renoncé à leur opposition de longue date aux accords commerciaux préférentiels et ont ouvert des négociations avec le Canada, qui ont abouti en 1989. Ils avaient conclu auparavant un accord de libre-échange avec Israël. L'idée que les accords régionaux complétaient la libéralisation commerciale multilatérale au lieu de l'entraver gagnait du terrain. À la fin du Cycle d'Uruguay, presque tous les Membres de l'OMC avaient signé un ou plusieurs accords régionaux. La multiplication de ces accords dans le monde entier a renforcé les craintes au sujet de leur caractère intrinsèquement discriminatoire et de leur incidence sur le commerce mondial. En février 1996, l'OMC a créé le Comité des accords commerciaux régionaux (CACR) chargé d'examiner ces accords et de déterminer s'ils étaient compatibles avec les règles de l'OMC. Le CACR n'a guère réussi à se concentrer sur cette question, qui a été incluse dans les Négociations de Doha (pour un examen plus détaillé du régionalisme, voir la sous-section 5).

L'Accord sur l'OMC stipulait que la Conférence ministérielle devait se réunir au moins une fois tous les deux ans. En décembre 1996, la Conférence ministérielle de Singapour a été l'occasion d'engager des discussions sur les points qui seraient ajoutés à l'ordre du jour du prochain cycle. Les États-Unis ont proposé d'ouvrir des

négociations sur la transparence des marchés publics, tandis que l'Union européenne a préconisé d'inclure la question de la facilitation des échanges. L'Administration Clinton a proposé des négociations sur le commerce et les droits des travailleurs mais elle n'a pas pu surmonter la forte résistance des pays en développement. L'UE a voulu inscrire à l'ordre du jour la question du commerce et de l'investissement et celle du commerce et de la concurrence, malgré les doutes exprimés par les États-Unis sur ces deux points. Finalement, les Membres de l'OMC ont décidé de créer trois groupes de travail chargés respectivement du commerce et de l'investissement, du commerce et de la concurrence et de la transparence des marchés publics. Avec la facilitation des échanges, ces quatre thèmes ont été appelés « questions de Singapour ». Ces questions ont été reprises dans le cadre des Négociations de Doha, mais aujourd'hui seule la facilitation des échanges fait encore partie du programme de Doha. Un résultat important de la Conférence ministérielle de Singapour a été l'approbation de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI), qui avait été soutenue par les États-Unis. L'ATI prévoyait de nouvelles réductions tarifaires sur les produits des technologies de l'information et il a été signé par tous les grands pays commerçants présents dans ce secteur, y compris le Taipei chinois qui n'était pas encore Membre de l'OMC.²⁴

La Réunion ministérielle suivante, tenue à Genève en mai 1998, a été principalement consacrée à la célébration du 50^{ème} anniversaire du système commercial multilatéral. L'idée qu'il était temps de lancer un nouveau cycle de négociations s'est heurtée à la vive opposition de nombreux pays en développement. Conduits par l'Inde, plusieurs d'entre eux ont demandé que les résultats du Cycle d'Uruguay soient examinés avant qu'un nouveau cycle soit lancé. Ils ont fait valoir qu'ils n'étaient pas en mesure de s'acquitter des obligations contractées lors du Cycle d'Uruguay. Les tensions se sont accentuées lorsque le Groupe de Cairns a demandé instamment l'élimination des subventions agricoles comme condition préalable au lancement d'un nouveau cycle. Les CE ont refusé de prendre un tel engagement et, avec le Japon, ont préconisé des négociations sur le commerce et l'investissement, ainsi que sur le commerce et la concurrence. Plusieurs semaines de discussions à Genève n'ont pas permis de rapprocher les positions des parties sur diverses questions en suspens. En conséquence, la Conférence ministérielle tenue à Seattle, à la fin de 1999, n'a pas pu convenir d'un programme de travail. Comme aucun nouveau calendrier de négociations n'avait été accepté, la réunion de Seattle a été largement considérée comme un échec. Le système commercial multilatéral avait besoin d'une pause et devait attendre que le contexte politique soit plus favorable.

De nouvelles négociations ont finalement été lancées à Doha en novembre 2001. Le Cycle de Doha englobait toute une série de questions et un programme de travail, comprenant l'accès aux marchés pour les produits agricoles et les produits manufacturés, le commerce des services, les ADPIC, le commerce et l'investissement, le commerce et la concurrence, la transparence et les marchés publics, la facilitation des échanges, les règles de l'OMC, le règlement des différends, le commerce et l'environnement, le commerce électronique, les petites économies, le commerce, la dette et les finances, le transfert de technologie, le traitement spécial et différencié et les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre. Ces questions ne devaient pas toutes faire l'objet de négociations et certaines ont été abandonnées en cours de route. Au moment de la rédaction du présent rapport (début 2007), le Cycle de Doha se poursuit encore et, de ce fait, il ne sera pas analysé ici de façon plus approfondie.

²⁴ La Chine a adhéré à l'ATI lorsqu'elle est devenue Membre de l'OMC en 2001.

Tableau 4
Cycles de négociations commerciales du GATT/de l'OMC, 1947-2007

Nom du cycle ou de la réunion	Période et nombre de parties	Sujets et modalités	Résultat
Genève	1947 23 pays	Droits de douane: négociations fondées sur des offres et des demandes par produit	Concessions portant sur 15 000 lignes tarifaires
Annecy	1949 33 pays	Droits de douane: négociations fondées sur des offres et des demandes par produit	5 000 concessions tarifaires; 9 accessions
Torquay	1950 34 pays	Droits de douane: négociations fondées sur des offres et des demandes par produit	8 700 concessions tarifaires; 4 accessions
Genève	1956 22 pays	Droits de douane: négociations fondées sur des offres et des demandes par produit	Réductions modestes
Négociations Dillon	1960-1 45 pays	Droits de douane: négociations fondées sur des offres et des demandes par produit, motivées en partie par la nécessité de rééquilibrer les concessions après la création de la CEE	4 400 concessions échangées; rejet d'une proposition de la CEE prévoyant une réduction linéaire de 20 pour cent des droits de douane sur les produits manufacturés
Kennedy Round	1963-1967 48 pays	Droits de douane: approche reposant sur une formule (réduction linéaire) et négociations par produit. Mesures non tarifaires: antidumping, évaluation en douane	Réduction de 35 pour cent des droits de douane moyens; consolidation de quelque 33 000 lignes tarifaires; accords sur l'évaluation en douane et les mesures antidumping
Tokyo Round	1973-1979 99 pays	Droits de douane: approche reposant sur une formule avec des exceptions. Mesures non tarifaires: antidumping, évaluation en douane, subventions et mesures compensatoires, marchés publics, licences d'importation, normes de produits, sauvegardes, traitement spécial et différencié pour les pays en développement	Réduction des droits de douane moyens d'un tiers jusqu'à 6 pour cent pour les importations de produits manufacturés des pays de l'OCDE; adoption de codes de conduite volontaires pour toutes les questions non tarifaires à l'exception des sauvegardes
Cycle d'Uruguay	1986-1994 103 pays en 1986; 117 à la fin de 1993	Droits de douane: approche reposant sur une formule et négociations par produit. Mesures non tarifaires: toutes les questions de Tokyo, plus les services, la propriété intellectuelle, l'inspection avant expédition, les règles d'origine, les mesures concernant les investissements et liées au commerce, le règlement des différends, la transparence et l'examen des politiques commerciales	Nouvelle réduction d'un tiers en moyenne des droits de douane moyens; établissement de règles pour l'agriculture et pour les textiles et les vêtements; création de l'OMC; nouveaux accords sur les services et les ADPIC; extension à tous les Membres de l'OMC de la majorité des codes du Tokyo Round
Cycle de Doha	2001- ? 150 pays au début de 2007	Droits de douane: approche reposant sur une formule et négociations par produit. Mesures non tarifaires: facilitation des échanges, règles, services, environnement	

Source: Hoekman et Kostecki (2001) et compléments des auteurs.

Appendice – Tableau 4

Exportations mondiales de marchandises par région et pour certains pays, 1948-2005

(en milliards de dollars et en pourcentage)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2005
	Valeur							
Monde	59	84	157	579	1838	3675	7369	10159
	Part							
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amérique du Nord	28,1	24,8	19,9	17,3	16,8	18,0	15,8	14,5
États-Unis	21,7	18,8	14,9	12,3	11,2	12,6	9,8	8,9
Canada	5,5	5,2	4,3	4,6	4,2	4,0	3,7	3,5
Mexique	0,9	0,7	0,6	0,4	1,4	1,4	2,2	2,1
Amérique du Sud et Amérique centrale	11,3	9,7	6,4	4,3	4,4	3,0	3,0	3,5
Brésil	2,0	1,8	0,9	1,1	1,2	1,1	1,0	1,2
Argentine	2,8	1,3	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
Europe	35,1	39,4	47,8	50,9	43,5	45,4	46,0	43,0
Allemagne ^a	1,4	5,3	9,3	11,7	9,2	10,3	10,2	9,5
France	3,4	4,8	5,2	6,3	5,2	6,0	5,3	4,5
Royaume-Uni	11,3	9,0	7,8	5,1	5,0	4,9	4,1	3,8
Italie	1,8	1,8	3,2	3,8	4,0	4,6	4,1	3,6
Communauté d'États indépendants (CEI)	-	-	-	-	-	1,5	2,6	3,3
Afrique	7,3	6,5	5,7	4,8	4,5	2,5	2,4	2,9
Afrique du Sud ^b	2,0	1,6	1,5	1,1	1,0	0,7	0,5	0,5
Moyen-Orient	2,0	2,7	3,2	4,1	6,8	3,5	4,1	5,3
Asie	14,0	13,4	12,6	15,2	19,1	26,1	26,1	27,4
Chine	0,9	1,2	1,3	1,0	1,2	2,5	5,9	7,5
Japon	0,4	1,5	3,5	6,4	8,0	9,9	6,4	5,9
Inde	2,2	1,3	1,0	0,5	0,5	0,6	0,8	0,9
Australie et Nouvelle-Zélande	3,7	3,2	2,4	2,1	1,4	1,5	1,2	1,3
Six pays commerçants d'Asie de l'Est ^c	3,4	3,0	2,4	3,4	5,8	9,7	9,6	9,7
Pour mémoire:								
Membres du GATT/de l'OMC ^d	63,4	68,7	72,8	81,8	76,5	89,5	94,3	94,4
Union européenne ^e	-	-	27,5	38,6	30,4	36,1	42,4	39,4
Ex-URSS	2,2	3,5	4,6	3,7	5,0	-	-	-
Pays en développement	31,4	28,3	22,6	20,2	26,8	25,2	30,3	34,1
Pays développés	66,4	68,2	72,9	76,3	68,2	73,3	67,1	62,6

^a Les chiffres concernent la République fédérale d'Allemagne de 1948 à 1983.

^b À partir de 1998, les chiffres concernent uniquement l'Afrique du Sud et non plus l'Union douanière de l'Afrique australe.

^c Hong Kong, Chine; Malaisie; République de Corée; Singapour; Taipei chinois et Thaïlande.

^d Membres dans l'année indiquée.

^e Les chiffres concernent la CEE-6 en 1963, la CEE-9 en 1973, la CE-10 en 1983, l'UE-12 en 1993, l'UE-15 en 2003 et l'UE-25 en 2005. Le commerce intra-UE est toujours inclus.

Note: Entre 1973 et 1983 et entre 1993 et 2003, les parts des exportations et des importations ont été considérablement influencées par l'évolution du prix du pétrole.

Source: OMC, Statistiques du commerce international.

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE
MULTILATÉRALE : QU'AVONS-NOUS APPRIS ?
D LES 60 ANS DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL :
RÉSULTATS ET DÉFIS

RAPPORT SUR LE COMMERCE MONDIAL 2007

Appendice – Tableau 5
Importations mondiales de marchandises par région et pour certains pays, 1948-2005
 (en milliards de dollars et en pourcentage)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2005
	Valeur							
Monde	62	85	164	594	1882	3769	7647	10511
	Part							
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Amérique du Nord	18,5	20,5	16,1	17,2	18,5	21,5	22,6	21,7
États-Unis	13,0	13,9	11,4	12,3	14,3	16,0	17,0	16,5
Canada	4,4	5,5	3,9	4,2	3,4	3,7	3,2	3,0
Mexique	1,0	0,9	0,8	0,6	0,7	1,8	2,3	2,2
Amérique du Sud et Amérique centrale	10,4	8,3	6,0	4,4	3,8	3,3	2,5	2,8
Brésil	1,8	1,6	0,9	1,2	0,9	0,7	0,7	0,7
Argentine	2,5	0,9	0,6	0,4	0,2	0,4	0,2	0,3
Europe	45,3	43,7	52,0	53,3	44,2	44,8	45,3	43,2
Allemagne ^a	2,2	4,5	8,0	9,2	8,1	9,1	7,9	7,4
Royaume-Uni	13,4	11,0	8,5	6,5	5,3	5,6	5,1	4,9
France	5,5	4,9	5,3	6,4	5,6	5,8	5,2	4,7
Italie	2,5	2,8	4,6	4,7	4,2	3,9	3,9	3,6
Communauté d'États indépendants (CEI)	-	-	-	-	-	1,2	1,7	2,1
Afrique	8,1	7,0	5,2	3,9	4,6	2,6	2,1	2,4
Afrique du Sud ^b	2,5	1,5	1,1	0,9	0,8	0,5	0,5	0,6
Moyen-Orient	1,8	2,1	2,3	2,7	6,2	3,4	2,7	3,1
Asie	13,9	15,1	14,2	15,1	18,5	23,3	23,1	24,7
Chine	0,6	1,6	0,9	0,9	1,1	2,8	5,4	6,3
Japon	1,1	2,8	4,1	6,5	6,7	6,4	5,0	4,9
Inde	2,3	1,4	1,5	0,5	0,7	0,6	0,9	1,3
Australie et Nouvelle-Zélande	2,9	2,3	2,2	1,6	1,4	1,5	1,4	1,4
Six pays commerçants d'Asie de l'Est ^c	3,5	3,7	3,2	3,9	6,1	9,9	8,2	8,6
Pour mémoire:								
Membres du GATT/de l'OMC ^d	58,6	66,0	74,2	89,1	83,9	88,7	96,1	96,1
Union européenne ^e	-	-	29,0	39,2	31,3	34,3	41,6	39,3
Ex-URSS	1,9	3,3	4,3	3,6	4,3	-	-	-
Pays en développement	31,3	28,3	22,0	18,7	25,6	26,5	26,3	28,9
Pays développés	66,7	68,4	73,8	78,0	70,1	72,3	71,9	69,1

^a Les chiffres concernent la République fédérale d'Allemagne de 1948 à 1983.

^b À partir de 1998, les chiffres concernent uniquement l'Afrique du Sud et non plus l'Union douanière de l'Afrique australe.

^c Hong Kong, Chine; Malaisie; République de Corée; Singapour; Taipei chinois et Thaïlande.

^d Membres dans l'année indiquée.

^e Les chiffres concernent la CEE-6 en 1963, la CEE-9 en 1973, la CE-10 en 1983, l'UE-12 en 1993, l'UE-15 en 2003 et l'UE-25 en 2005. Le commerce intra-UE est toujours inclus.

Note: Entre 1973 et 1983 et entre 1993 et 2003, les parts des exportations et des importations ont été considérablement influencées par l'évolution du prix du pétrole.

Source: OMC, Statistiques du commerce international.

2. NÉGOCIATIONS SUR L'ACCÈS AUX MARCHÉS: LIBÉRALISATION ET CONSOLIDATION

De nombreux observateurs considèrent les réductions tarifaires comme l'un des principaux résultats positifs du GATT/de l'OMC.²⁵ Dans la présente section, nous allons examiner la contribution réelle du GATT/de l'OMC à l'abaissement des droits de douane et à l'ouverture des marchés, en commençant par l'examen des engagements pris par les pays développés en matière d'accès aux marchés dans le cadre du GATT/de l'OMC. Le GATT a joué un rôle central dans la réduction des droits de douane sur les produits non agricoles dans les pays développés. Un examen attentif de la situation dans l'immédiat après-guerre montre cependant que certains des chiffres souvent cités concernant la libéralisation du commerce peuvent être trompeurs. La sous-section b) examine ensuite comment les pays en développement ont utilisé le système du GATT/de l'OMC pour réduire leurs droits de douane. D'après les données disponibles, avant le Cycle d'Uruguay, ces pays se sont peu servis du GATT pour réduire ou consolider leurs droits de douane. Quant aux pays à économie planifiée, la plupart d'entre eux, notamment l'URSS et la Chine, sont restés en dehors du système commercial multilatéral du GATT/de l'OMC pendant 50 ans.²⁶ Les engagements du Cycle d'Uruguay ont surtout étendu la portée des consolidations, parfois à des niveaux bien supérieurs aux taux appliqués. Cela ne signifie pas que les pays en développement n'ont pas libéralisé leur régime tarifaire – mais seulement qu'ils ne se sont pas beaucoup servis du système multilatéral pour le faire. La plupart des réductions tarifaires ont été unilatérales et sont restées non consolidées. L'OMC a toutefois contribué à la réduction des droits de douane de certains des Membres ayant accédé récemment à l'Organisation (depuis 1995). L'Accord sur les technologies de l'information (ATI) a également eu un effet important pour certains de ses signataires. La sous-section c) traite ensuite des mesures non tarifaires. Les architectes du GATT envisageaient en gros un système qui empêcherait d'utiliser des obstacles à la frontière autres que les droits de douane et dans le cadre duquel des négociations seraient organisées afin de réduire ces droits. Après avoir examiné les résultats obtenus sur le plan des droits de douane, il est important d'évaluer l'effet du GATT/de l'OMC sur les autres mesures à la frontière. Là encore, le système multilatéral peut se prévaloir d'un succès partiel. La sous-section e) examine la contribution du GATT/de l'OMC à la croissance du commerce mondial et, pour conclure, la sous-section f) passe brièvement en revue les défis futurs dans le domaine de l'accès aux marchés.

a) Négociations tarifaires: les pays développés

Afin de situer dans le contexte historique général le début des négociations tarifaires dans le cadre du GATT, il pourrait être utile de rappeler quelle était la situation économique en 1947. Les répercussions de la guerre sur l'économie mondiale étaient encore omniprésentes et le volume des échanges internationaux était très faible. En 1948, par exemple, les flux commerciaux mondiaux étaient encore inférieurs, en termes réels, à leurs niveaux de 1938 et 1929, bien que, sous l'effet de l'inflation, la valeur du commerce mondial ait atteint 57 milliards de dollars, soit deux fois plus qu'en 1938.²⁷ Le marasme du commerce s'accompagnait de forts déséquilibres commerciaux. Les États-Unis, le Canada et la plupart des pays d'Amérique latine enregistraient d'importants excédents commerciaux tandis que les pays européens touchés par la guerre et le Japon affichaient des déficits considérables. Le Royaume-Uni qui, pendant près de 100 ans, jusqu'en 1931 (sauf pendant la Première Guerre mondiale), avait appliqué une politique commerciale très libérale avec un minimum de protection, s'était replié, à travers l'Accord d'Ottawa, sur un système commercial préférentiel renforcé par un système de compensation commun pour les avoirs officiels en sterling. Le Royaume-Uni, qui était encore le premier importateur mondial²⁸, a tenté de rétablir la convertibilité de la livre en revenant à l'étalon-or en 1947, mais cette tentative a débouché sur une crise financière et a dû être abandonnée.

²⁵ Voir, par exemple, Jackson (1997).

²⁶ La Chine était un Membre fondateur du GATT, mais elle s'en était retirée après la révolution de 1949. L'URSS avait décliné l'invitation à participer à la rédaction de la Charte de l'OIC (Conférence de Londres) et elle est restée en dehors des négociations tarifaires. Voir Hoda (2001) pour une étude intéressante des engagements pris par la Pologne et la Roumanie en matière d'accès aux marchés lors de leur accession et dans des négociations ultérieures.

²⁷ Selon Maddison (2001), en 1950, le rapport des exportations mondiales de marchandises à la production mondiale était encore plus faible qu'en 1913. Voir le tableau 3 et le graphique 3 de l'Appendice.

²⁸ En 1948, la part du Royaume-Uni dans les importations mondiales était de 13,4 pour cent ; elle était encore supérieure à celle des États-Unis (tableau 5 de l'Appendice).

Par ailleurs, les États-Unis avaient renoncé, au début des années 30, à leurs politiques commerciales extrêmement protectionnistes en concluant des accords commerciaux bilatéraux réciproques avec 17 pays entre 1934 et 1939. Comme ces accords étaient appliqués sur une base NPF inconditionnelle, les réductions convenues de manière bilatérale ont profité à tous les pays faisant partie du système. Ces accords ont considérablement réduit le niveau de protection assuré par la Loi Smoot-Hawley pour bon nombre des grands partenaires commerciaux des États-Unis. En outre, l'utilisation de nombreux droits spécifiques dans le tarif douanier des États-Unis²⁹, conjuguée à de fortes hausses de prix entre 1939 et 1947, avait fortement réduit l'équivalent *ad valorem* de ces taux.³⁰ En dépit de ces réductions, le droit de douane moyen appliqué aux États-Unis en 1947 était encore considéré comme l'un des plus élevés dans les grands pays industriels. Aux États-Unis, la part relativement importante du commerce en franchise de droits témoignait du caractère très asymétrique du système de protection dans lequel les matières premières qui n'étaient pas produites dans le pays étaient importées en franchise de droits et les importations de produits agricoles et industriels transformés étaient assujetties à des droits de douane élevés.³¹

Une autre caractéristique importante de la situation commerciale était le large recours à des obstacles au commerce non tarifaires dans les pays européens et le contrôle par l'État des transactions internationales pour gérer les maigres réserves de change en dollars des États-Unis.

En ce qui concerne la participation des pays aux premières négociations du GATT, il convient de rappeler que l'Allemagne et le Japon n'avaient pas recouvré leur souveraineté dans la conduite de la politique commerciale et que l'URSS n'avait pas accepté l'invitation à participer aux négociations tarifaires.

i) *Le début des négociations tarifaires du GATT*³²

Le Conseil économique et social de l'ONU, qui avait organisé la Conférence de Londres afin de mettre au point la Charte de l'OIC, n'était pas mandaté pour engager des négociations tarifaires. Néanmoins, les participants à cette conférence sont convenus, sur proposition des États-Unis, de tenir des réunions sur les droits de douane parallèlement aux travaux préparatoires de la Charte de l'OIC. Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer le lancement aussi précoce de négociations tarifaires.

Premièrement, on pensait que des actions concrètes dans le cadre de négociations tarifaires pourraient faciliter les discussions sur les questions commerciales non tarifaires. Deuxièmement, le pouvoir du Président des États-Unis de réduire les droits de douane expirait en juin 1948 et les États-Unis voulaient dissiper les doutes des autres pays sur la sincérité de leur intention de renoncer définitivement à leur politique de protection par des droits de douane élevés et d'abaisser considérablement leurs droits de douane. Troisièmement, il était judicieux de séparer les négociations tarifaires des négociations portant sur le cadre institutionnel car le Président des États-Unis avait déjà le pouvoir de signer un accord sur la réduction des droits de douane alors que la nouvelle charte commerciale devrait être approuvée ultérieurement par le Congrès.

²⁹ D'après un rapport du Secrétaire au Trésor datant de 1959, plus des trois quarts des importations des États-Unis passibles de droits étaient soumises, en 1948, à des droits spécifiques et à des droits composés.

³⁰ Selon la Commission tarifaire des États-Unis (1948), la réduction de l'incidence tarifaire entre 1930-1933 et 1948 peut être imputée pour moitié à la hausse des prix et pour l'autre moitié aux négociations dans le cadre des divers accords commerciaux. Irwin (1996) décrit dans une perspective historique (1821 à 1973) l'effet de l'évolution des prix sur les droits de douane moyens des États-Unis.

³¹ La part des importations en franchise de droits dans les importations totales des États-Unis était de 61 pour cent en 1947. Pour les produits non transformés (y compris les matières premières et les denrées alimentaires brutes et les animaux destinés à la production d'aliments), cette part était de 74 pour cent, alors qu'elle était de 48 pour cent pour les produits transformés et manufacturés (y compris les produits alimentaires manufacturés et les produits manufacturés semi-finis et finis). Département du commerce des États-Unis, « *Statistical Abstract of the United States, 1955* ». Les calculs sont basés sur le tableau 1130 (page 927).

³² La description des premières années de la libéralisation tarifaire dans le cadre du GATT s'appuie largement sur Gardner (1969) et sur Kock (1969).

La Conférence de Londres a défini à la fois l'objectif et les procédures des négociations tarifaires. L'objectif était « de parvenir à une réduction importante des droits de douane et à l'élimination des préférences tarifaires ». Les règles de base des négociations étaient les mêmes que celles qui avaient été « expérimentées » dans les négociations menées en vertu de la Loi des États-Unis sur les accords commerciaux réciproques. Par conséquent, les résultats des négociations devaient être : a) « réciproques » et « mutuellement avantageux » ; et b) obtenus conformément à la règle du « fournisseur principal », sur la base de demandes et d'offres. Cette fois, cependant, les négociations devaient être menées plus ou moins simultanément entre 23 pays. Le défi pour les négociateurs était de parvenir à des réductions tarifaires en assurant un équilibre global des concessions et d'obtenir des réductions plus importantes que s'il avait fallu équilibrer les concessions de manière bilatérale.

L'approche comportait trois étapes successives. Premièrement, chaque pays présentait une liste de produits pour lesquels il avait l'intention de demander des concessions aux autres participants avant le début des négociations. Deuxièmement, au début des négociations, chaque participant présentait une liste des concessions qu'il était prêt à accorder. Les négociations pouvaient ensuite commencer au niveau bilatéral ou au sein d'un groupe de pays.

Les avantages potentiels des négociations pour chaque participant n'étaient pas limités aux résultats des négociations bilatérales qu'il avait menées, mais dépendaient aussi des avantages indirects obtenus par l'application de la règle NPF aux réductions tarifaires convenues entre des tierces parties. Afin d'encourager l'octroi de concessions plus généreuses, chaque pays pouvait s'informer de l'état d'avancement des négociations entre des tierces parties sur des produits qui l'intéressaient aussi. La règle du fournisseur principal limitait le nombre des partenaires commerciaux avec lesquels un pays devait engager des négociations et garantissait que les pays demandeurs accorderaient, en échange, des concessions substantielles en vertu de la règle de réciprocité. Un inconvénient majeur de cette règle était que les petits pays commerçants qui pouvaient avoir un intérêt important pour un produit donné ne pouvaient pas demander à négocier des concessions parce que leur part des importations était trop faible pour qu'ils puissent prétendre au statut de fournisseur principal. L'application des règles de la « réciprocité » et des « avantages mutuels » posait aussi des problèmes car il était difficile pour les pays dont les droits de douane étaient relativement bas d'offrir suffisamment de « concessions » dans leurs négociations avec des pays dont les droits étaient élevés. Ces difficultés ont été atténuées par la reconnaissance du fait que la consolidation d'un droit peu élevé pouvait être considérée comme une concession équivalant à la réduction partielle d'un taux élevé. Cette reconnaissance a été exprimée ultérieurement dans l'article XXVIIIbis du GATT.

Au bout de cinq mois et alors qu'elles étaient sur le point d'aboutir, les négociations se sont heurtées à un obstacle majeur, lorsque la proposition des États-Unis d'éliminer progressivement les préférences impériales dans le cadre du Commonwealth a été rejetée par la Grande-Bretagne.³³ Aux États-Unis, l'élimination de ce régime préférentiel discriminatoire était considérée comme un objectif essentiel des négociations qui aurait justifié les concessions tarifaires que les États-Unis étaient prêts à accorder, à savoir des réductions pouvant aller jusqu'à 50 pour cent des taux appliqués en 1934. Au Royaume-Uni, les considérations politiques et économiques (maintien de la solidarité du Commonwealth et crise des finances extérieures en juin 1947) ont amené le pays à durcir sa position de négociation. Pour sauver les négociations et éviter des répercussions défavorables sur leur politique étrangère, les États-Unis se sont contentés de concessions assez modestes concernant la réduction et de l'élimination des préférences que les membres du Commonwealth s'accordaient mutuellement.³⁴

³³ La proposition des États-Unis prévoyait un moratoire de trois ans, puis l'élimination progressive des préférences sur une période maximale de dix ans.

³⁴ Pour un examen détaillé de la négociation de 1947 sur les préférences impériales, voir Zeiler (1997) et Gardener (1969 : 348-361).

Les résultats des négociations tarifaires de Genève figurent dans 20 listes tarifaires qui font partie intégrante du GATT.³⁵ Ces listes énumèrent les consolidations tarifaires détaillées, et les taux préférentiels en vigueur sont aussi consolidés et indiqués dans les listes. Il n'est pas facile d'évaluer ce premier cycle de négociations tarifaires du GATT dont les résultats sont consignés dans ces 20 listes, présentées en deux volumes de 1 265 pages au total. Les listes n'indiquent que les nouveaux taux consolidés et non les taux appliqués antérieurement, ce qui ne permet pas de calculer les réductions tarifaires opérées. Le nombre total de droits consolidés n'est pas un indicateur fiable de la « portée des consolidations », car le nombre total de positions tarifaires, y compris celles qui ne sont pas consolidées, n'est pas indiqué. De plus, la diversité des systèmes de classification utilisés pour l'établissement des listes tarifaires nationales complique les comparaisons. Les efforts internationaux (surtout européens) pour harmoniser les classifications tarifaires n'ont commencé à porter leurs fruits qu'à partir de 1950. L'évaluation est compliquée aussi par l'utilisation très répandue de droits spécifiques, c'est-à-dire de droits d'un montant fixe par unité (poids, quantité), dont l'équivalent *ad valorem* ne peut être calculé que si l'on connaît la valeur moyenne des importations, laquelle n'est pas indiquée dans les listes du GATT. Le calcul est encore compliqué par le fait que les droits sur certains produits ont été consolidés à un taux supérieur à celui qui était appliqué avant la Deuxième Guerre mondiale, quand la protection consistait essentiellement en restrictions quantitatives, levées après la guerre.³⁶ Ce dernier point rappelle au lecteur que même si l'on pouvait établir avec précision la portée des consolidations et l'importance exacte de la réduction tarifaire moyenne, on ne connaîtrait toujours pas l'incidence sur la restriction globale des échanges. Pour ce faire, il faudrait connaître la protection pour chaque produit dans une période où les mesures non tarifaires étaient répandues, en particulier dans les pays européens. En raison de ces difficultés, le taux global des réductions tarifaires moyennes n'a pas été calculé.

Le Département d'État des États-Unis a résumé comme suit les résultats du premier cycle : l'Accord « porte sur plus de 45 000 positions et représente les deux tiers du commerce d'importation des pays qui ont négocié et une bonne moitié des importations mondiales totales ».³⁷ Ces résultats résumés ont souvent été repris dans d'autres publications, mais ils n'ont pas été confirmés par les calculs que nous avons effectués récemment. On ne sait pas quels calculs ont servi de base aux estimations du Département d'État, mais l'examen des sources originales donne à penser que le nombre de positions consolidées était bien inférieur (de plus de moitié) au nombre indiqué.³⁸ Comme les 23 pays ayant négocié représentaient environ 60 pour cent des importations mondiales de marchandises tant en 1938 qu'en 1948, une portée des consolidations de l'ordre des deux tiers signifierait que moins de 40 pour cent des importations mondiales (et non une bonne moitié) ont été concernées.³⁹ Ce dernier calcul surestime encore la portée de l'Accord car il ne tient pas compte du fait que le traitement NPF ne s'appliquait pas automatiquement aux importations en provenance de pays membres du GATT qui n'avaient pas participé aux négociations (en particulier les pays à économie planifiée d'Europe et d'Asie). L'encadré 12 présente les estimations sur les consolidations tarifaires au moment de la création du GATT.

³⁵ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, « Listes de concessions tarifaires (en deux volumes) », Genève, octobre 1947.

³⁶ La France a consolidé à 20 pour cent ses droits de douane sur les vêtements, alors que les droits correspondants ne dépassaient pas 16 pour cent avant la guerre. Cependant, les restrictions quantitatives d'avant guerre ont été levées. (Documentation française, 1948 : 14).

³⁷ Département d'État des États-Unis, « The United States reciprocal trade agreements program and the proposed International Trade Organization », dans *Department of State Bulletin*, Vol. XVIII, No 455, Publication 3094, 21 mars 1948.

³⁸ L'examen détaillé de chacune des 20 listes tarifaires permet de penser que le nombre de positions indiqué dans les deux parties des listes (la partie I correspond aux taux NPF et la partie II aux taux préférentiels) ne dépasse pas 15 000.

³⁹ Pour l'évolution de la part des importations des parties contractantes au GATT dans les importations mondiales de marchandises depuis 1948, voir le tableau 5 de l'Appendice.

Encadré 12: Estimations des consolidations tarifaires des principaux pays développés en 1948

Que nous apprennent les autres sources au sujet des niveaux de consolidation et pouvons-nous confirmer le chiffre de deux tiers indiqué ci-dessus pour la portée globale des consolidations? La littérature contient très peu d'estimations indiquant la portée des consolidations en tant que pourcentage de lignes tarifaires consolidées par rapport au nombre total de lignes tarifaires. Pour les États-Unis, la première estimation trouvée fait référence à la situation au début de 1953 (incluant les résultats des deux négociations ultérieures); elle indique que, sur un total de 3 337 lignes tarifaires, 76 pour cent avaient fait l'objet d'une réduction et d'une consolidation et 4 pour cent avaient été consolidées sans être modifiées. Autrement dit, sur la base de la liste tarifaire appliquée en 1952, 80 pour cent des droits de douane des États-Unis avaient été consolidés. En supposant que tous les taux réduits ont été effectivement consolidés et que les 3 337 lignes comprenaient aussi les lignes exemptes de droits, nos propres estimations de la portée des consolidations effectuées par les États-Unis en 1948 ont donné non pas un pourcentage précis, mais une fourchette dont la limite supérieure est de 70 pour cent et la limite inférieure de 49 pour cent. La limite supérieure est basée sur une comparaison des 408 paragraphes du tarif pour lesquels au moins une position tarifaire avait été consolidée dans les listes du GATT (y compris les 33 articles du Code des impôts) avec les 727 paragraphes figurant dans la liste tarifaire des États-Unis de 1948.⁴⁰ La limite inférieure est basée sur une comparaison entre les 1 733 positions tarifaires consolidées figurant dans les listes du GATT en 1947 et les 3 505 positions tarifaires indiquées dans la liste tarifaire de l'USTC pour 1948. Le résultat basé sur les positions tarifaires sous-estime la portée réelle des consolidations car la liste tarifaire de l'USTC est un peu plus détaillée que la liste du GATT, plusieurs positions tarifaires figurant dans la liste du GATT ayant été subdivisées dans la liste de l'USTC de 1948. En ce qui concerne la portée des consolidations exprimée en fonction de la valeur des importations de 1946, les chiffres de l'USTC montrent que les consolidations concernaient 83 pour cent des importations en provenance de toutes les sources et 94 pour cent des importations en provenance des parties contractantes.⁴¹

Pour la France, troisième pays importateur, il a été dit que le niveau des consolidations représentait « environ 50 pour cent des positions tarifaires, mais plus de 85 pour cent du volume (valeur des importations) des échanges commerciaux d'avant guerre ». ⁴² Cette observation montre que la portée des consolidations peut être très différente selon qu'elle est mesurée sur la base des lignes tarifaires ou sur la base de la valeur des importations, le résultat étant généralement plus élevé dans le deuxième cas.

Les concessions tarifaires faites par le Royaume-Uni, qui était encore le premier importateur en 1948, sont particulièrement difficiles à évaluer car elles englobent les flux commerciaux NPF et d'importants courants d'échanges préférentiels. Un rapport du gouvernement au Parlement⁴³ indique que les importations en provenance des pays étrangers (c'est-à-dire des pays non membres du Commonwealth) soumises à des taux qui ont été consolidés sans être modifiés (y compris les taux nuls) représentaient 67,1 millions de livres en 1938. La même année, les importations soumises à des taux de droits réduits et consolidés représentaient 30,4 millions de livres. Globalement, les consolidations consenties par le Royaume-Uni portaient sur 36 pour cent de la valeur des importations correspondantes en 1938 (ou 24 pour cent des importations totales). En outre,

⁴⁰ Commission tarifaire des États-Unis, « *United States Import Duties (1948)* », *Miscellaneous Series TC1.10:Im7/4/1948*. Ce rapport ne précise pas quels taux sont consolidés, alors que les listes du GATT indiquent les taux consolidés, mais pas les taux non consolidés.

⁴¹ Commission tarifaire des États-Unis, (1949: 138), tableau 43.

⁴² Documentation française (1948), « *La France et les accords tarifaires de Genève* », dans Notes documentaires et études, n° 780, page 12.

⁴³ Rapport du Président du Conseil du commerce au Parlement par ordre de Sa Majesté, « *Report on the Geneva Tariff Negotiations* », novembre 1947, Cmd 7258.

le Royaume-Uni avait dû consolider tous les taux préférentiels applicables à la moitié de ses importations en provenance des pays du Commonwealth, qui représentaient environ un tiers de ses importations totales.⁴⁴

Une caractéristique des concessions consenties par le Royaume-Uni est l'acceptation – en accord avec les autres pays du Commonwealth – de la réduction ou de l'élimination de la marge de préférence dont il bénéficiait sur ses exportations vers les pays du Commonwealth. Trente pour cent seulement des exportations en question (94 millions de livres en 1938) ont été concernées par ces changements.

Si l'on récapitule les éléments d'information sur les niveaux de consolidation des trois principaux pays développés considérés ci-dessus, la portée des consolidations, mesurée en fonction de la valeur des importations, a probablement été légèrement supérieure à 60 pour cent pour les grands pays industriels.⁴⁵ En supposant que, pour les pays en développement, elle a été de 20 pour cent (ce qui est à peu près le pourcentage observé pour l'Inde et le Brésil), le niveau moyen des consolidations pour toutes les parties contractantes au GATT était de 55 pour cent. Compte tenu du fait que les membres du GATT représentaient 59 pour cent des importations mondiales, on doit conclure que près d'un tiers du commerce mondial de marchandises a été consolidé par les listes tarifaires du GATT de 1947.

Qu'en est-il des informations sur les réductions tarifaires ? À notre connaissance, la seule estimation détaillée du taux de réduction moyen lors du premier cycle de négociations tarifaires du GATT a été effectuée par la Commission tarifaire des États-Unis pour les droits de douane des États-Unis.⁴⁶ Selon cette source, le taux de réduction moyen des droits de douane des États-Unis pour tous les produits entre 1947 et 1948 était de 21 pour cent (et de 26 pour cent si l'on exclut les produits agricoles visés par la septième liste tarifaire des États-Unis). Si l'on compare le niveau des droits de douane des États-Unis en 1948 à leur niveau avant la conclusion des accords commerciaux réciproques (niveau correspondant à la Loi tarifaire Smoot-Hawley), la réduction est de 47 pour cent.

Ce calcul des réductions tarifaires moyennes utilise comme coefficient de pondération la valeur des importations des États-Unis. Avec cette méthode, le risque est que les crêtes tarifaires et leurs variations ne soient pas convenablement prises en compte car la valeur des importations relevant de ces lignes tarifaires est généralement faible. Il est donc utile de rappeler que le tarif douanier des États-Unis contenait un nombre important de droits très élevés jusqu'à la fin des années 50.⁴⁷

⁴⁴ Les importations du Royaume-Uni en provenance des pays du Commonwealth représentaient environ un tiers de ses importations totales en 1937 et en 1948. Environ la moitié des importations en provenance du Commonwealth bénéficiaient d'un traitement préférentiel en 1948, année où le taux préférentiel moyen avait été ramené à 6 pour cent pour toutes les marchandises, soit environ deux fois le taux appliqué aux marchandises bénéficiant de préférences. Les préférences impériales ont nettement augmenté sous l'effet de l'Accord d'Ottawa de 1932, mais elles ont diminué ensuite avec la conclusion de l'Accord commercial États-Unis/Royaume-Uni de 1938, puis en raison des effets de l'inflation sur les équivalents *ad valorem* des droits spécifiques. D'après Macdougall et Hutt (1954), ce dernier élément aurait été plus important que l'effet des accords commerciaux, y compris le GATT de 1947.

⁴⁵ La portée cumulée des consolidations du Royaume-Uni, des États-Unis et de la France calculée sur la base de la valeur des importations de 1948 est de 63 pour cent. La part des pays développés dans les importations totales des parties contractantes au GATT était de 82 pour cent en 1948.

⁴⁶ Commission tarifaire des États-Unis (1949), « Operation of the Trade Agreements Program », juin 1934 à avril 1948, rapport n° 160, tableau 4, page 16.

⁴⁷ Un tableau des crêtes tarifaires des États-Unis (définies par les auteurs comme étant les taux supérieurs à 45 pour cent *ad valorem*) contenait 373 positions tarifaires (classes statistiques d'importation) pour lesquelles quelques importations au moins ont été enregistrées. Le total des importations soumises à ces crêtes tarifaires représentait 1,3 pour cent des importations passibles de droits et 0,5 pour cent des importations totales. Malheureusement, il n'a pas été possible de prendre en compte des droits réellement prohibitifs pour lesquels il n'y a eu aucune importation, car aucun équivalent *ad valorem* n'a pu être calculé à partir des statistiques du commerce extérieur des États-Unis. Cette part marginale des échanges soumis à des crêtes tarifaires contraste avec la part estimée de plus de 10 pour cent du total des lignes tarifaires (373 lignes sur environ 3 400). Voir Commission tarifaire des États-Unis (1953), « Effect of the Trade Agreement Concessions on United States Tariff Levels based on Imports in 1952 », tableau 12, Washington.

Tout porte à croire que, dans l'ensemble, les réductions tarifaires des autres pays développés ont été moins prononcées que celles des États-Unis. Premièrement, le Royaume-Uni et la France, en proie à des difficultés économiques en 1947, étaient peu disposés à réduire sensiblement leurs niveaux de protection. En ce qui concerne le Royaume-Uni, *The Economist* signale que les importations visées par les réductions tarifaires représentaient moins de 6 pour cent des importations britanniques.⁴⁸ En France, les nouveaux taux de droits de 1948 avaient été considérablement abaissés dans quelques cas (pour les automobiles (42 pour cent) ainsi que pour les jouets, par exemple) et, dans beaucoup d'autres cas, ils avaient été réduits de 20 à 25 pour cent (produits chimiques, par exemple) ou maintenus inchangés (pâte à papier et papier, par exemple). Dans plusieurs cas, les droits avaient été majorés (de 37 pour cent, par exemple, pour les vêtements, afin de compenser la levée des restrictions quantitatives). Pour la France et le Royaume-Uni, aucun taux de réduction moyen n'a été indiqué dans les divers rapports officiels traitant des résultats de ces négociations. Il était reconnu qu'à l'époque les droits de douane des pays du Benelux étaient largement inférieurs à la moyenne des droits dans les autres pays industriels, de sorte que les concessions faites par ces pays ont consisté principalement en la consolidation de la plupart des droits de douane à leur niveau déjà peu élevé. Il est donc raisonnable de penser que la réduction moyenne des droits opérée en 1947 pour les produits industriels de tous les pays industrialisés était quelque peu inférieure à la réduction observée aux États-Unis.

Ce résultat peut sembler bien maigre, mais on peut aussi l'envisager sous un jour plus favorable si l'on tient compte du fait qu'entre le milieu des années 30 et 1947, les prix des marchandises faisant l'objet d'échanges internationaux avaient augmenté de plus de 100 pour cent, de sorte que l'incidence *ad valorem* des droits spécifiques était beaucoup plus faible au moment des négociations.⁴⁹ Ainsi, le fait de maintenir inchangés les taux appliqués impliquait un niveau de protection beaucoup plus faible pour les importations soumises à des droits spécifiques.⁵⁰

Qu'en est-il du niveau des droits avant et après le premier cycle du GATT ? Peut-on confirmer que leur niveau moyen dans les pays industriels était d'environ 40 pour cent avant la première négociation du GATT, en 1947 ? Woytinski et Woytinski (1955) présentent des estimations concernant la moyenne des droits (appliqués) en 1950 pour les produits agricoles et industriels dans 13 pays d'Europe occidentale (voir le tableau 6 de l'Appendice). Les résultats confirment l'existence d'un groupe de pays (comprenant le Danemark, la Norvège, la Suède et les pays du Benelux), où les droits de douane étaient peu élevés, c'est-à-dire légèrement inférieurs à 10 pour cent, et d'un groupe de pays (comprenant la France, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni) où les droits de douane étaient élevés, proches de 20 pour cent en moyenne.⁵¹ Parmi les pays européens, le taux de droits moyen appliqué était donc compris entre 10 et 20 pour cent. Il faut noter que ces taux incluent les réductions tarifaires assez limitées qui ont été négociées pendant le deuxième cycle de négociations tarifaires, en 1950 (par exemple, une réduction supplémentaire de 3 pour cent dans le cas des États-Unis).

Une autre référence aux niveaux des droits en vigueur au début des années 50 figure dans un rapport du GATT intitulé « *Le commerce international 1952* ». En 1952, le secrétariat du GATT a demandé aux parties contractantes de fournir des estimations de l'incidence des droits sur une liste de produits donnée.⁵² Bien

⁴⁸ «Trade under the new Tariff» dans *The Economist*, 22 novembre 1947. Dans le même numéro, *The Economist* fait les remarques suivantes : un observateur « tiendrait d'abord dûment compte du fait que, pour de nombreux pays concernés – et en particulier pour le Royaume-Uni – les droits de douane n'ont aujourd'hui aucune influence sur le volume des échanges » (page 827).

⁴⁹ Voir le tableau 2 de l'Appendice.

⁵⁰ Malheureusement, nous n'avons pas d'informations sur la différence entre les taux consolidés et les taux appliqués. Nous savons que par la suite, ils étaient pratiquement identiques dans les pays industriels.

⁵¹ Un nouveau calcul des résultats de Woytinski a fait apparaître plusieurs inexactitudes. Pour certains des pays à taux faibles, des erreurs ont été constatées dans le calcul des moyennes, de sorte que, pour le Danemark et la Norvège, le taux moyen relativement bas était en fait légèrement supérieur au taux indiqué. En revanche, pour l'Autriche, l'Allemagne et la Grèce, les taux étaient surestimés car les flux commerciaux sous-jacents (et les prix) correspondaient non pas aux importations de 1950 mais à celles d'avant la Seconde Guerre mondiale, dont les prix moyens étaient beaucoup plus bas. Par conséquent, le niveau des taux de droits moyens effectifs de l'Autriche et de l'Allemagne (qui n'étaient pas encore parties contractantes en 1950) dépassait le niveau moyen du groupe de pays dans une mesure bien moindre que ne l'avaient indiqué Woytinski et Woytinski (1955).

⁵² Taux moyens applicables aux mêmes produits, retenus dans les estimations tarifaires de la Ligue des nations pour 1913 et 1925, et basés sur une moyenne arithmétique pour les 78 produits considérés (correspondant à 530 positions).

que les données ne soient pas strictement comparables à celles de Woytinski, elles confirment la thèse générale de l'existence d'un groupe de pays ayant des droits peu élevés, compris entre 5 et 9 pour cent (pays du Benelux, Danemark et Suède) et d'un autre groupe ayant des droits nettement plus élevés, allant de 16 à 24 pour cent (groupe qui comprend, par ordre croissant, les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France et l'Italie). Dans les pays industriels, la moyenne arithmétique des taux de droits appliqués restait comprise entre 10 et 20 pour cent (voir le tableau 7 de l'Appendice). Ces estimations incluent aussi en principe les réductions opérées lors du troisième cycle (Torquay).

Ces estimations des taux de droits moyens établies en 1950 et 1952 permettent de formuler une hypothèse plausible au sujet des droits moyens avant le premier cycle. En supposant que la réduction des droits moyens des pays industriels n'était pas supérieure à celle des États-Unis (soit 27 pour cent au total entre 1947 et 1950, ou 31 pour cent au total entre 1947 et 1952), il est fort probable qu'en 1947, le taux de droit moyen se situait entre 20 et 30 pour cent. Cette estimation est très différente de la moyenne de 40 pour cent généralement citée pour les pays industriels. Bien qu'elle soit fréquemment mentionnée, il n'existe, à la connaissance des auteurs du présent rapport, aucune étude qui indique la source et la méthode employée (pays et produits visés, type de droits de douane) pour estimer ce taux moyen.⁵³

Tableau 5
Soixante ans de réductions tarifaires dans le cadre du GATT/de l'OMC
(réduction des droits NPF appliqués par les pays industriels aux produits industriels (à l'exclusion du pétrole)))

Période de mise en œuvre	Cycle concerné	Réduction tarifaire pondérée	Pondération fondée sur les importations NPF (année)
1948	Genève (1947)	-26	1939
1950	Annecy (1949)	-3	1947
1952	Torquay (1950-51)	-4	1949
1956-58	Genève (1955-56)	-3	1954
1962-64	Négociations Dillon (1961-62)	-4	1960
1968-72	Kennedy Round (1964-67)	-38	1964
1980-87	Tokyo Round (1973-79)	-33	1977(ou 1976)
1995-99	Cycle d'Uruguay (1986-94)	-38	1988(ou 1989)

Note: Les réductions tarifaires pour les cinq premiers cycles concernent uniquement les États-Unis. Le calcul des taux moyens de réduction est pondéré en fonction de la valeur des importations NPF.

Source:

Genève (1947): Commission tarifaire des États-Unis, *Operations of the Trade Agreements Program*, juin 1934-avril 1948, Partie III, tableau 16 (produits non agricoles).

Annecy (1949): Commission tarifaire des États-Unis, *Operations of the Trade Agreements Program*, avril 1949-juin 1950, chapitre 5, tableaux 7 et 8. Concerne tous les produits.

Torquay (1950-51): Commission tarifaire des États-Unis, Cinquième Rapport, juillet 1951-juin 1952, chapitre 4, pages 149 à 170, tableaux 5 et 6.

Genève (1955-56): Estimations basées sur Commission tarifaire des États-Unis, Neuvième rapport, juillet 1955-juin 1956, chapitre 3, pages 100 à 108 et Département d'État des États-Unis, Publication 6348, Commercial Policy Series 158, juin 1956.

Négociations Dillon (1961-62): Estimations basées sur Commission tarifaire des États-Unis, 13ème Rapport, juillet 1959-juin 1960, pages 17 à 29 et Département d'État des États-Unis, Publication 7408, Commercial Policy Series 194, juillet 1962.

Kennedy Round (1964-67): Preeg, E. (1970), *Traders and Diplomats*, tableaux A2 et A3. Fait référence à quatre marchés : États-Unis, Japon, CEE-6 et Royaume-Uni. Calculs pour l'ensemble basés sur la valeur des importations NPF de 1964.

Tokyo Round (1973-79): GATT, COM.TD/W/315, 4 juillet 1980, pages 20 et 21 et calculs propres. Fait référence à huit marchés (États-Unis, CEE-9, Japon, Autriche, Finlande, Norvège, Suède et Suisse).

Cycle d'Uruguay (1986-94): GATT, *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*, novembre 1994, tableau 5 de l'Appendice et calculs propres. Fait référence à huit marchés (États-Unis, UE-12, Japon, Autriche, Finlande, Norvège, Suède et Suisse).

⁵³ À notre connaissance, ce taux de droits moyen antérieur au GATT a été mentionné pour la première fois dans le Rapport sur le développement dans le monde 1987 de la Banque mondiale (page 134): « Les cycles successifs de négociations du GATT avaient permis de ramener les droits de douane sur les échanges de produits manufacturés d'un niveau moyen de 40 pour cent en 1947 à un niveau compris entre 6 et 8 pour cent pour la plupart des pays industriels, avant même le dernier cycle de négociations commerciales multilatérales (Tokyo Round, 1973-1979). » Aucune précision n'est donnée sur les sources et les méthodes utilisées pour obtenir ce chiffre de 40 pour cent qui a ensuite été repris par de nombreux auteurs dans différents ouvrages, sans qu'aucun n'indique les méthodes ou les données utilisées pour parvenir à cette estimation peu plausible.

Les réductions tarifaires convenues au cours des quatre cycles suivants ont entraîné une réduction cumulée des droits de douane des États-Unis d'environ 15 pour cent. Mais les réductions tarifaires opérées dans les premières années du GATT ont eu moins d'importance que l'augmentation du nombre de membres. Les négociations sur l'accession de nouvelles parties contractantes, telles que l'Allemagne, la Suède, l'Autriche et le Japon, ont impliqué des réductions et consolidations tarifaires supplémentaires.⁵⁴

Après le quatrième Cycle de négociations du GATT en 1956, la situation a peu évolué au plan multilatéral en ce qui concerne le niveau des droits de douane. Cependant, la formation de la CEE a entraîné une importante libéralisation tarifaire parmi les six pays membres. Les progrès de l'intégration européenne ont fait craindre que les pays non membres de la CEE ne soient désavantagés sur le marché communautaire, ce qui a encouragé à lancer en 1964 le cinquième Cycle de négociations du GATT, appelé Négociations Kennedy en l'honneur du Président des États-Unis. Les 39 participants à ces négociations ont fait des concessions portant sur un volume d'échanges évalué à 41 milliards de dollars, ce qui représentait les deux tiers de leurs importations et environ un quart du commerce mondial. Les résultats des Négociations Kennedy ont été mis en œuvre entre 1968 et 1972 et ont permis des réductions tarifaires substantielles au niveau multilatéral. Pour les grands pays industriels (États-Unis, Japon, CEE à 6 et Royaume-Uni), la réduction moyenne des droits de douane sur les produits industriels (à l'exception du pétrole) a été de 38 pour cent (voir les tableaux 5 et 6).

Tableau 6
Réductions tarifaires dans le cadre des Négociations Kennedy

(Moyenne des droits consolidés sur les produits industriels pondérée en fonction des importations et évolution)

Nation commerçante	Taux avant	Taux après	Réduction	Importations (NPF)
	les Négociations Kennedy		en %	en milliards de dollars (1964)
États-Unis	9,2	5,9	-36	12
Japon	7,3	4,5	-39	5
CEE-6	7,7	4,8	-37	16
Royaume-Uni	12,0	7,2	-40	7
TOTAL	8,9	5,5	-38	41

Source: Preeg, E.(1970), Traders and Diplomats, Tableaux A2 et A3.

Si les réductions tarifaires moyennes étaient de même ampleur pour les grands pays importateurs, elles différaient considérablement selon les secteurs. Des réductions générales et importantes avaient été convenues pour les secteurs suivants: produits chimiques, pâte à papier et papier, machines et matériel de transport. Toutefois, pour le fer et l'acier et pour les textiles (y compris les vêtements), les concessions ont concerné une plus petite part du commerce et les réductions ont été inférieures à la moyenne.⁵⁵

Le Tokyo Round a commencé en 1973, mais les turbulences économiques liées au premier choc pétrolier et la récession mondiale en 1975 ont retardé pendant plusieurs années la poursuite des négociations. Ce cycle, qui n'a pu être conclu qu'en 1979, a permis d'abaisser considérablement les droits appliqués par les pays industrialisés aux produits industriels. L'abaissement de ces droits s'est accompagné d'une harmonisation des tarifs douaniers (grâce à l'application de la « formule suisse ») et d'une augmentation de la portée des consolidations. Les concessions tarifaires ont porté essentiellement sur des produits industriels représentant 90 pour cent de la valeur des importations (141 milliards de dollars) visées par les concessions. Dans le secteur agricole, les décisions tarifaires concernant les produits qui présentaient un intérêt pour les pays en développement ont consisté principalement en une amélioration du SGP pour les produits tropicaux. La réduction tarifaire moyenne pour les produits industriels était de 34 pour cent avec une pondération en fonction de la valeur des importations, et de 39 pour cent sur la base d'une moyenne simple ou arithmétique.

⁵⁴ Voir Hoda (2001) pour un examen des négociations tarifaires liées aux accessions.

⁵⁵ GATT (1967), Négociations commerciales du GATT. Bref aperçu des résultats. Communiqué de presse GATT/992, 30 juin 1967.

En ce qui concerne les réductions tarifaires pondérées en fonction des importations par stade de transformation, les réductions les plus importantes ont concerné les matières premières (64 pour cent), puis les produits finis (34 pour cent) et les produits semi-manufacturés (30 pour cent). L'ampleur des réductions tarifaires concernant les produits industriels présentant un intérêt à l'exportation pour les pays en développement a été très variable d'une catégorie à l'autre. L'abaissement des droits sur les articles en métal ou en bois et les machines électriques a été compris entre 32 et 39 pour cent, alors qu'il a été limité à 22 pour cent et 18 pour cent, respectivement, pour les textiles et les vêtements. S'agissant des chaussures et des articles de voyage, les droits de douane sont restés quasiment inchangés, la moyenne ayant diminué de 0,1 point pour s'établir à 13,1 pour cent. La mise en œuvre des résultats du Tokyo Round a duré pendant toute la période 1980-1987 (voir GATT 1980 : 33-41).

Au cours des négociations du Tokyo Round, le niveau de consolidation des taux applicables aux produits industriels a considérablement augmenté pour un certain nombre de pays dont l'Autriche, le Canada, la Finlande, le Japon et la Norvège. Pour les États-Unis et l'Union européenne, ce niveau était déjà proche de 100 pour cent avant le début du cycle (tableau 8 de l'Appendice). Le niveau de consolidation des taux applicables aux produits agricoles est resté compris entre 44 et 69 pour cent pour le Japon et les pays européens (tableau 9 de l'Appendice). La consolidation intégrale des tarifs agricoles des pays industriels n'a été réalisée que dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

Tableau 7
Réductions tarifaires dans le cadre du Tokyo Round
(Moyenne des droits consolidés sur les produits industriels pondérée en fonction des importations et évolution)

Nation commerçante	Taux avant	Taux après	Réduction en %	Importations (NPF) en milliards de dollars (1977)
	le Tokyo Round			
États-Unis	6,3	4,3	-32	78
Japon	5,4	2,7	-50	32
CEE-9	6,5	4,6	-29	62
TOTAL	6,2	4,1	-34	172

Source: GATT, COM.TD/W/315, 4 juillet 1980, pages 20 et 21 et calculs propres.

Le Cycle d'Uruguay a permis une nouvelle réduction substantielle des droits de douane sur les produits industriels, estimée à près de 40 pour cent, ce qui a abouti à un taux moyen de moins de 4 pour cent dans les pays industriels (huit grands marchés). La part des lignes tarifaires en franchise est passée de 20 à 44 pour cent après la mise en œuvre des résultats du Cycle d'Uruguay. La part des lignes soumises à des crêtes tarifaires (c'est-à-dire à des taux de plus de 15 pour cent) est passée de 14 à 10 pour cent. Les réductions tarifaires ont varié considérablement d'un secteur à l'autre. Trois catégories de produits – les textiles et vêtements, le cuir, le caoutchouc et les chaussures et le matériel de transport – ont fait l'objet des réductions tarifaires les plus faibles (allant de 18 à 26 pour cent). Pour ces catégories de produits, les taux moyens sont restés les plus élevés après le Cycle d'Uruguay, à 15,5 pour cent, 8,9 pour cent et 7,5 pour cent respectivement. En revanche, cinq autres catégories de produits (bois, pâte à papier et papier, métaux, machines non électriques, matières minérales et articles manufacturés n.d.a.) ont fait l'objet de réductions tarifaires supérieures à la moyenne, comprises entre 52 et 69 pour cent, ce qui s'est traduit par des taux de droits moyens par catégorie de produits allant de 1,1 pour cent à 2,4 pour cent (GATT, 1994 : tableau II.3). La progressivité des droits de douane observée pour les produits présentant un intérêt pour les pays en développement a été généralement réduite (GATT, 1994 : 15). L'un des principaux progrès en matière de libéralisation – en particulier pour les pays en développement – a été l'élimination progressive des restrictions quantitatives dans le secteur des textiles, qui est examinée plus en détail ci-après.

En ce qui concerne les produits agricoles, la libéralisation sur les marchés développés a progressé de deux façons : premièrement, il y a eu la tarification des derniers contingents d'importation et la consolidation complète de tous les tarifs sur les produits agricoles et, deuxièmement, les tarifs ont été réduits de 37

pour cent pour tous les produits agricoles (GATT, 1994 : tableau II.8). Pour les produits tropicaux (qui font partie de la catégorie des produits agricoles), les tarifs ont été réduits de 43 pour cent.

Tableau 8

Réductions tarifaires dans le cadre du Cycle d'Uruguay

(Moyenne des droits consolidés sur les produits industriels pondérée en fonction des importations et évolution)

Nation commerçante	Taux avant	Taux après	Réduction	Importations (NPF)
	le Cycle d'Uruguay		en %	en milliards de dollars (1988)
États-Unis	5,4	3,5	-35	297
Japon	3,9	1,7	-56	133
UE-12	5,7	3,6	-37	197
TOTAL	5,2	3,1	-39	627

Source: GATT, Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, novembre 1994, Appendice - Tableau 5, et calculs propres.

Les réductions tarifaires convenues au niveau multilatéral ne se sont pas arrêtées après le Cycle d'Uruguay. En 1997, les Membres ont conclu l'Accord sur les technologies de l'information (ATI), prévoyant la franchise de droits pour une liste d'environ 300 produits (comprenant les ordinateurs, les pièces détachées et accessoires, les semi-conducteurs, les équipements pour la production de semi-conducteurs et le matériel de télécommunication). Pour les six grands pays développés importateurs⁵⁶ de produits visés par l'ATI, les taux consolidés et taux appliqués moyens non pondérés en vigueur avant l'Accord (1996) ont été ramenés, respectivement, de 5 et de 2,3 pour cent à zéro. La mise en œuvre de ces réductions a commencé au milieu de 1997 et s'est achevée en 2000. D'après les estimations, le commerce mondial des produits visés par l'ATI a représenté environ 1 400 milliards de dollars en 2005.

Alors que dans la plupart des économies avancées, les taux de droits étaient déjà très bas, ce n'était pas le cas dans de nombreux pays en développement. Ces pays ont accepté un échelonnement de la mise en œuvre des réductions tarifaires, qui a duré huit ans pour certains participants initiaux (comme l'Inde). Au premier semestre de 1997, 29 pays avaient adhéré à l'ATI. À la fin d'avril 2007, 70 pays participaient à cet accord, les pays membres de l'UE étant comptés individuellement. La part des participants à l'ATI dans les importations mondiales est passée de 90 pour cent en 1997 à 96 pour cent en 2006 (pour un examen détaillé de l'ATI, voir le chapitre I du présent rapport).

ii) Observations finales

Les pays industriels ont fortement réduit leurs droits de douane depuis 1947. C'est seulement dans quelques catégories que les droits peuvent encore être considérés comme des obstacles majeurs au commerce. La libéralisation a progressé par vagues, en liaison avec les négociations tarifaires successives. Les réductions tarifaires ont varié selon les secteurs et ont été moins prononcées pour les produits industriels à forte intensité de main-d'œuvre et pour les produits agricoles. Celles qui ont été convenues dans le cadre des négociations du GATT, examinées ci-dessus, concernent les droits consolidés. Les droits NPF appliqués ont généralement diminué un peu plus tôt que les droits consolidés. Bien que les réductions tarifaires des pays industriels reflètent la libéralisation multilatérale opérée dans le cadre du GATT/de l'OMC, il ne faut pas perdre de vue les réductions tarifaires résultant d'accords d'intégration régionale et de régimes préférentiels en faveur des pays en développement. L'Union européenne et l'ALENA, en particulier, ont été à l'origine d'importantes réductions tarifaires (préférentielles) dans les pays développés. Le traitement tarifaire préférentiel en faveur des pays les moins avancés a permis à la plupart de ces pays de bénéficier d'un accès en franchise de droits aux grands marchés développés pour la plupart de leurs produits. De nombreux pays en développement ont aussi bénéficié d'autres schémas de préférences non réciproques.

⁵⁶ Australie, Canada, États-Unis, Japon, Norvège et UE-15.

b) Négociations tarifaires : les pays en développement

Cette sous-section traite de l'incidence du système multilatéral sur les droits de douane des pays en développement. Elle examine à la fois les négociations tarifaires en vue de l'accession et les engagements négociés pendant les différents cycles. Une distinction est faite entre les années du GATT et la période de l'OMC. Pour les années du GATT, comme les données sont rares et comme le calcul de statistiques douanières à partir de sources papier a un coût élevé, plusieurs études de cas sont utilisées pour illustrer l'évolution de la portée des consolidations et des niveaux des droits. Le régime dans le cadre duquel les pays en développement ont accédé au GATT à l'OMC est particulièrement important. En fonction de ce régime, les pays ont dû ou non négocier des engagements en matière d'accès aux marchés pour devenir parties aux accords. Concernant les pays en développement, il est important aussi d'examiner à la fois les droits consolidés et les droits appliqués car, dans bien des cas, l'écart entre eux s'est accru avec le temps, les taux appliqués diminuant plus vite que les taux consolidés.

i) *La période qui a précédé le Cycle d'Uruguay*

Sur les 23 parties contractantes initiales du GATT, 12 étaient des pays en développement : Afrique du Sud, Birmanie, Brésil, Ceylan, Chili, Chine, Cuba, Inde, Liban, Pakistan, Rhodésie du Sud et Syrie.⁵⁷ Parmi ces pays qui ont participé au cycle de négociations de 1947, trois (Chine, Liban et Syrie) se sont retirés par la suite tandis que quatre autres n'ont pas négocié eux-mêmes. Le Royaume-Uni a négocié au nom de la Birmanie, de Ceylan et de la Rhodésie du Sud et les résultats des négociations menées par l'Inde ont été acceptés à la fois par l'Inde et par le Pakistan.⁵⁸ Les puissances coloniales ont aussi négocié sur les droits de douane pour le compte de leurs colonies. Les listes du Benelux, de la France et du Royaume-Uni comprennent des sections relatives aux droits de douane de 17 territoires d'outre-mer dépendants, dont six reprennent les résultats des négociations sur les droits préférentiels et les droits NPF.⁵⁹

L'Afrique du Sud, le Brésil, le Chili, Cuba et l'Inde ont mené des négociations entre eux et avec les autres parties. Les engagements tarifaires de deux pays en développement qui étaient des parties contractantes initiales, le Brésil et l'Inde, sont examinés en détail dans les encadrés 13 et 14. Ces études de cas présentent en outre des données sur l'évolution des engagements tarifaires du Brésil et de l'Inde et sur les droits de douane qu'ils appliquaient pendant la période du GATT. Des estimations portent à croire que le Brésil et l'Inde avaient consolidé environ 20 pour cent de leurs lignes tarifaires en 1947, contre environ 49 à 80 pour cent pour les États-Unis et 50 pour cent pour la France, mais que la portée de leurs consolidations s'est réduite avec le temps.

Encadré 13 : Étude de cas n° 1 : Brésil, 1947-1994

En 1947, le Brésil a consolidé 18 pour cent de ses lignes tarifaires, soit 1 047 sur un total de 5 936 lignes. Toutes les consolidations étaient spécifiques, de même que presque tous les taux de droits appliqués. À la fin des années 40, la liste tarifaire du Brésil comportait trois tarifs distincts : le « tarif général », qui s'appliquait aux marchandises provenant de pays avec lesquels le Brésil n'avait conclu aucun accord commercial ; le tarif dit « minimum », qui s'appliquait aux produits provenant de pays qui garantissaient aussi l'application d'un tarif minimal aux produits brésiliens ; et le « tarif conventionnel », qui correspondait à la consolidation NPF et qui était réservé exclusivement aux produits provenant de pays auxquels et desquels le Brésil non seulement accordait et recevait un traitement NPF inconditionnel et illimité, mais avec lesquels il avait négocié aussi sur la base

⁵⁷ Il faut noter que l'Afrique du Sud, qui s'est considérée comme un pays développé jusqu'à la fin du Cycle d'Uruguay, est parfois comptée en tant que tel.

⁵⁸ Voir GATT (1950), « L'offensive pour la libération des échanges », Rapport sur l'application de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce entre le mois de janvier 1948 et le mois d'août 1949.

⁵⁹ Voir plus loin les études de cas sur le Sénégal et le Nigéria.

d'avantages spéciaux et de réductions tarifaires portant sur le tarif minimal.⁶⁰ Le tarif conventionnel était donc inférieur ou égal au tarif minimal. Le fait que la plupart des taux de droits étaient spécifiques et qu'il existait un tarif général et un tarif minimal rend difficile l'évaluation et la comparaison du niveau des droits consolidés et des droits appliqués du Brésil. Il y a cependant de bonnes raisons de penser que ce régime assurait un niveau élevé de protection aux industries brésiliennes. En 1874, le Brésil avait adopté une forme stricte de protectionnisme industriel, devenant ainsi l'un des trois à cinq pays les plus protectionnistes du monde.⁶¹ En outre, d'après nos estimations, les droits moyens applicables à divers groupes de produits étaient élevés dans les années 50. Comme le montre le tableau 11 de l'Appendice, parmi les 35 groupes de produits mentionnés dans la nomenclature utilisée par le Brésil en 1949-1950, la portée des consolidations était la plus importante pour les pendules et horloges, les montres et les appareils scientifiques et médicaux et la plus faible pour le bois, le coton, l'aluminium, le plomb, l'étain et le zinc.

Au milieu des années 50, le gouvernement brésilien a lancé un grand projet de réforme tarifaire qui a eu une incidence considérable sur ses obligations dans le cadre de l'Accord général. Le nouveau tarif douanier a remplacé une nomenclature périmée par la nomenclature de Bruxelles et les droits spécifiques par des droits *ad valorem* dont l'incidence était sensiblement accrue. L'évolution des prix et la dépréciation de la monnaie locale avaient réduit l'effet protecteur des droits spécifiques existants et la protection accordée aux producteurs nationaux consistait de plus en plus en restrictions à l'importation ou en un contrôle des changes portant sur le paiement des marchandises importées. Le gouvernement voulait aussi accroître les recettes douanières. Il a fait valoir que la révision du tarif douanier était associée à d'autres mesures de réforme budgétaire urgentes, qu'elle revenait à transposer diverses mesures de protection dans le tarif douanier et qu'elle ne devrait pas avoir pour effet de réduire le volume des échanges, ni d'augmenter le coût des marchandises importées ni de modifier la structure des importations.⁶² La réforme a porté sur un certain nombre de droits consolidés et a donc nécessité de nouvelles négociations au titre de l'article XXVIII.⁶³ Reconnaisant qu'il était nécessaire de réviser un tarif douanier « périmé » et qu'il était souhaitable de mettre en place un système simplifié de contrôles et de taxes, les parties contractantes ont accepté de relever le Brésil de ses engagements tarifaires, étant entendu que les autres parties contractantes seraient libres de considérer comme suspendues les concessions qu'elles lui avaient accordées auparavant. Les négociations sur la nouvelle liste de taux consolidés devaient s'achever dans l'année suivant l'adoption du tarif douanier.

Avec l'adoption de son nouveau tarif douanier en 1957, le Brésil a réduit considérablement la portée de ses consolidations qui est ensuite restée plus ou moins inférieure à 5 pour cent jusqu'au Cycle d'Uruguay. Le tableau 12 de l'Appendice montre qu'entre 1949 et 1958, le nombre de lignes consolidées est passé de 1 047 à 234 alors que dans la nomenclature, le nombre total de lignes était passé de moins de 6 000 à un peu plus de 6 300. Les chiffres relatifs aux années 70 et 80 montrent que le nombre de lignes consolidées était beaucoup plus élevé, ce qui était largement compensé par l'augmentation du nombre total de lignes.⁶⁴

⁶⁰ Voir Bureau international des tarifs douaniers (1949), Bulletin international des douanes, n° 6, Brésil, années 1949-1959, Bruxelles: Bureau international des tarifs douaniers.

⁶¹ Voir Clemens et Williamson (2001), Bairoch (1989).

⁶² Voir GATT (1956), Le commerce international en 1956, Genève: GATT.

⁶³ Le Brésil a aussi engagé des renégociations au titre de l'article XXVIII en 1960, 1977 et 1991. Voir les documents du GATT Secret/135 (1960), Secret/238 (1977) et Secret/334 (1991).

⁶⁴ Les estimations de la portée des consolidations en différentes périodes ne sont pas strictement comparables à cause des changements de nomenclature. Voir l'appendice technique.

Brésil: Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1957	1979	1986	1997	2001
3	Graisses animales et végétales	58,2	76,5	54,0	11,6	11,4
4	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	132,9	138,3	84,9	17,4	17,0
7	Résines artificielles et matières plastiques	58,4	107,4	71,1	16,3	15,6
9	Bois et articles en bois	62,0	130,2	61,3	12,4	11,8
11.61 ^a	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	120,0	203,5	104,9	23,0	22,5
12	Chaussures, coiffures, parapluies	116,0	186,0	85,6	24,8	21,9
17	Matériel de transport	42,3	71,9	57,7	24,0	17,4
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		804	1478	1641	1357	1551

^a Sous-section 61 de la section 11.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Brésil (1957-1958), Brésil (1979-1980); Brésil (1986-1987); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

Les droits appliqués du Brésil étaient déjà très élevés à la fin des années 50, mais ils l'étaient encore plus à la fin des années 70 et n'ont commencé à diminuer que dans la première moitié des années 80. Le tableau indique la moyenne simple des droits appliqués pour certains groupes de produits sur six décennies.⁶⁵ La définition des groupes de produits ne varie pas dans le temps.⁶⁶ Parmi les groupes choisis pour la présente étude de cas, deux faisaient l'objet de droits de douane particulièrement élevés à la fin des années 70. Les taux moyens applicables aux vêtements et aux chaussures étaient, respectivement, de 203 pour cent et de 186 pour cent en 1979/80. Pour quatre groupes de produits – vêtements, chaussures, produits alimentaires et véhicules – les taux moyens dépassaient encore 50 pour cent à la fin des années 80.

Pour les pays en développement qui sont devenus parties contractantes au GATT après 1947, il est utile de faire une distinction selon qu'ils ont adhéré au titre de l'article XXVI:5 c) ou de l'article XXXIII. L'article XXVI:5 c) prévoyait l'accession automatique des États nouvellement indépendants ou des territoires douaniers indépendants sur présentation de la partie contractante responsable, si les conditions indiquées étaient remplies. Un gouvernement qui devenait partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c) le faisait conformément aux conditions et modalités acceptées antérieurement par le gouvernement métropolitain au nom du territoire en question, y compris toute liste de concessions applicable. L'encadré 15 présente deux études de cas sur des pays – le Sénégal et le Nigéria – qui avaient obtenu le statut de partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c). Ces études de cas examinent l'évolution des engagements en matière d'accès aux marchés depuis l'accession jusqu'au Cycle d'Uruguay. L'article XXXIII, par ailleurs, disposait que les conditions d'accession devaient être négociées entre le gouvernement candidat à l'accession et les parties contractantes. Les études de cas sur l'Argentine et la République de Corée (voir l'encadré 16) fournissent des exemples d'accession en vertu de cette disposition.

⁶⁵ Les estimations après 1994 sont fournies à titre de comparaison mais ne sont pas examinées.

⁶⁶ Il faut interpréter avec prudence les variations des moyennes tarifaires dans le temps en raison des changements de nomenclature et de méthodologie. Voir l'appendice technique.

Quatre pays en développement ont accédé à l'Accord général pendant la Conférence d'Annecy, en 1949 : la République dominicaine, Haïti, le Libéria et le Nicaragua.⁶⁷ En 1953, le Libéria s'est retiré et l'Uruguay, qui avait participé à la Conférence d'Annecy, est devenu partie contractante. L'Indonésie a accédé en 1950, après son indépendance. Elle a été le premier pays à accéder au titre de l'article XXVI:5 c). Le Pérou et la Turquie ont négocié leur accession au titre de l'article XXXIII pendant la Conférence de Torquay, en 1951. Le Ghana et la Malaisie ont accédé en 1957 au titre de l'article XXVI:5 c), de même que la Guinée en 1958.

Dans les années 50, le GATT a plus ou moins réussi à préserver la stabilité des droits d'importation consolidés par les parties contractantes, mais les droits non consolidés de ces dernières et les tarifs douaniers des autres pays ont connu d'importantes variations, principalement à la hausse. Dans son examen annuel de l'évolution des obstacles et des contrôles dans le commerce international en 1954, le secrétariat du GATT note quelques cas dans lesquels les taux consolidés ont été majorés par accord spécial ou par voie de négociation.⁶⁸ Il est intéressant de noter qu'au début des années 50, l'examen des modifications tarifaires portait à la fois sur les réductions et sur les augmentations. Dans l'examen de 1953, par exemple, une distinction est faite entre, d'une part, les réductions tarifaires négociées et les réductions unilatérales et, d'autre part, les majorations de droits visant à compenser la suppression de restrictions quantitatives à l'importation, à assurer une protection supplémentaire aux industries nationales ou à accroître les recettes douanières. Il ressort de la plupart des examens que les majorations des droits de douane étaient généralement motivées par la volonté de protéger plus efficacement les producteurs nationaux face à une forte concurrence internationale. L'examen de 1953 note aussi une tendance accrue, pendant la période considérée, à imposer des taxes supplémentaires sur les marchandises importées. En 1953, très peu de réductions tarifaires ont été le résultat de négociations. Cuba a accordé à l'Allemagne une réduction de droits sur divers produits en échange d'un marché garanti pour le sucre. Ces réductions ont entraîné la disparition des préférences accordées auparavant aux États-Unis pour ces produits. Dans le même temps, un certain nombre de pays en développement ont réduit ou supprimé unilatéralement les droits d'importation sur les biens d'équipement nécessaires au développement de l'industrie.

Encadré 14: Étude de cas n° 2: Inde, 1947-1994

Comme le montre le tableau 13 de l'Appendice, l'Inde a consolidé environ 20 pour cent de ses lignes tarifaires en 1947, mais la portée de ses consolidations a diminué progressivement pour s'établir à environ 4 pour cent à l'issue du Cycle d'Uruguay.⁶⁹ La diminution de la portée des consolidations au cours de la première décennie résulte de l'augmentation du nombre total de lignes dans le tarif douanier et de trois renégociations au titre de l'article XXVIII.⁷⁰ Le nombre absolu de lignes consolidées n'a pas beaucoup changé jusqu'à la fin des années 60. La portée des consolidations a reculé une deuxième fois au début des années 70, par suite de la réduction de deux tiers du nombre des lignes tarifaires consolidées. La répartition des consolidations entre les groupes de produits a aussi beaucoup changé avec le temps. Alors que dans les années 40, la portée des consolidations était la plus élevée pour les machines et appareils, chaussures, coiffures, etc. et les instruments scientifiques et de précision, dans les années 70 et 80, toutes les consolidations étaient concentrées sur un petit nombre de produits, notamment les légumes et les graisses et, dans une moindre mesure, les produits chimiques et les produits pharmaceutiques.

⁶⁷ Voir le tableau 10 de l'Appendice.

⁶⁸ Voir GATT (1954), Le commerce international en 1954 (rapport annuel).

⁶⁹ À cause des multiples changements de nomenclature, il faut interpréter avec prudence les variations de la portée des consolidations dans le temps. Voir l'appendice technique.

⁷⁰ Voir les documents du GATT Secret/3(1953), Secret/7(1954), Secret/39(1955). L'Inde a aussi engagé des renégociations au titre de l'article XXVIII en 1969, 1975 et 1976. Voir Secret/188(1969), Secret/227(1975) et Secret/232(1976).

Les droits moyens appliqués de l'Inde pour un échantillon de groupes de produits ont eu tendance à augmenter de la fin des années 40 jusqu'à la fin des années 80.⁷¹ Le tableau ci-après indique la moyenne simple des droits effectivement appliqués pour certains groupes de produits et certaines années. Alors qu'au Brésil, les droits ont culminé à la fin des années 70 et ont commencé à diminuer dans les années 80, en Inde ils ont continué d'augmenter jusqu'à la fin des années 80.

Inde: Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1948	1958	1964	1979	1987	1997	2001
3 ^a	Graisses animales et végétales	29,5	29,7	30,1	57,1	200,0	35,5	63,3
4 ^b	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	35,4	40,8	49,4	122,0	104,0	50,3	45,2
7	Résines artificielles et matières plastiques	25,0	72,8	72,8	80,0	150,0	38,4	34,4
9	Bois et articles en bois	25,5	42,2	45,0	65,0	63,5	31,4	28,8
11.61 ^c	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	25,0	100,0	66,8	100,0	100,0	45,0	35,0
12 ^d	Chaussures, coiffures, parapluies	27,0	49,2	54,1	100,0	100,0	44,7	34,8
17	Matériel de transport	25,8	49,7	47,0	58,0	70,4	36,6	36,7
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		110	152	155	72	802	943	1077

^a La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 3 va de 7,1 pour cent à 38,4 pour cent dans les trois premières années.

^b La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 4 va de 3,3 pour cent à 38,8 pour cent pendant la période 1948-1987.

^c Sous-section 61 de la section 11. La proportion de lignes spécifiques dans cette section est de 62 pour cent en 2001.

^d La proportion de lignes spécifiques dans la section 12 est de 11,1 pour cent et 25 pour cent respectivement en 1958 et en 1964.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Inde (1948), Inde (1957), Inde (1964), Inde (1979); Inde (1987); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

Dans les années 50, l'Inde a modifié assez souvent ses droits de douane. En 1954, par exemple, les taux applicables à certaines pierres précieuses non taillées ont été réduits et en 1955, des taux réduits ont été appliqués, pendant une période limitée au sucre destiné à être raffiné. Dans le même temps, certains droits ont été majorés et reclassés en tant que droits appliqués à des fins de protection. Des taux de 15 pour cent ont été imposés sur la chaux chlorée en poudre et en pâte et des taux de 85 et 92,5 pour cent sur les bougies d'allumage. Les taux ont été majorés pour les articles en cuir, les cordes de coton, les couverts, les meubles métalliques et les pelleteries, alors que pour les tuiles, les bouteilles isothermes et les fermetures à glissière, un droit spécifique a été ajouté au droit *ad valorem*. De plus, l'Inde a négocié certaines majorations des droits consolidés, par exemple pour les lames de rasoir de sûreté, les vins, les billes de verre et les fausses perles. En 1956, elle a majoré les droits applicables à une série de produits afin de protéger ses réserves de devises qui avaient diminué en raison de l'accroissement des besoins liés au développement de l'industrie nationale.

Au cours des années 60, un certain nombre de pays en développement ont accédé au GATT et deux cycles de négociations ont été organisés. Vingt-neuf nouveaux États indépendants ont obtenu le statut de partie contractante en vertu de l'article XXVI:5 c) mais sept seulement ont négocié leur accession au titre de l'article XXXIII.⁷² La procédure simplifiée pour l'obtention du statut de partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c), adoptée en 1963, comportait une déclaration du Directeur général annonçant

⁷¹ Il faut interpréter avec prudence les variations des moyennes tarifaires dans le temps en raison des changements de nomenclature et de méthodologie. Voir l'appendice technique.

⁷² Au total, 63 pays ont accédé en vertu de l'article XXVI:5 c). Voir le tableau 10 de l'Appendice.

que le pays concerné était devenu partie contractante.⁷³ L'Espagne et le Portugal, qui revendiquaient à l'époque le statut de pays en développement, ont été, avec l'Argentine, Israël, la République arabe unie, la République de Corée et la Yougoslavie, les sept pays qui ont dû négocier les conditions de leur accession avec les parties contractantes. La Tunisie a accédé provisoirement en 1959 et une dizaine d'autres pays ont déclaré qu'ils appliquaient *de facto* l'Accord général. Au début, le processus d'accession comportait un échange de concessions entre les parties contractantes et les pays candidats (Hoda, 2001). Mais dans les années 60, la non-réciprocité est devenue la règle dans le cas des pays en développement. Un document du secrétariat du GATT, intitulé « Le rôle du GATT dans le domaine du commerce et du développement », résumait l'approche des négociations d'accession de la façon suivante : « Bien que les pays moins avancés aient fait des concessions tarifaires au moment de leur accession, il est attendu d'eux relativement peu de réciprocité et il est admis qu'ils doivent, en général, rester libres d'user de leur souplesse tarifaire compte tenu de leurs besoins de développement. »⁷⁴

Les études de cas sur l'Argentine et la République de Corée indiquent que même les pays qui ont accédé en vertu de l'article XXXIII dans les années 60 n'ont pas consolidé une grande partie de leurs droits de douane. Comme le montre l'encadré 16, l'Argentine a consolidé environ 5 pour cent de ses lignes tarifaires, tandis que la République de Corée n'a consolidé que 60 lignes. Juste avant le Cycle d'Uruguay, la portée des consolidations de la République de Corée était passée à 9,5 pour cent.

Vingt-cinq pays en développement ont déclaré qu'ils participaient aux Négociations Kennedy (1964-1967). Des procédures spéciales ont été établies pour prendre en considération les préoccupations des pays en développement. Ceux-ci voulaient surtout améliorer leur accès aux marchés des pays développés. Hormis quelques tentatives de la part des États-Unis, les pays développés n'ont pas cherché à obtenir des pays en développement des concessions plus que symboliques et ces pays n'ont pris aucun engagement important en matière d'accès aux marchés (Hudec, 1987).

Encadré 15: Études de cas n° 3 et 4: Sénégal et Nigéria

Étude de cas n° 3: Sénégal

Le Sénégal est devenu indépendant le 20 juin 1960. Le 27 juin de la même année, le gouvernement français a annoncé qu'à compter de la date de l'indépendance, le gouvernement sénégalais assumait pleinement la responsabilité, sur son territoire, des questions couvertes par l'Accord général. Le gouvernement français établissait ainsi le fait que le Sénégal remplissait les conditions requises, au sens du paragraphe 5 c) de l'article XXVI, pour devenir partie contractante. Le gouvernement sénégalais, qui appliquait *de facto* l'Accord général depuis novembre 1960, a fait savoir au Secrétaire exécutif du GATT qu'il souhaitait être considéré comme une partie contractante en vertu de l'article XXVI:5 c). Les conditions étant remplies, le Sénégal est devenu partie contractante. Ses droits et obligations datent du jour de son indépendance.

Les concessions préexistantes figurant dans la liste de la France concernant le Sénégal ont été maintenues et une nouvelle liste reprenant ces concessions a été établie en application de la procédure de certification des modifications apportées aux listes du GATT.⁷⁵ Les concessions faites au nom du Sénégal à Genève en 1947 portaient sur environ 70 produits. Le niveau des consolidations allait de 4 pour cent à 30 pour cent (automobiles et pièces détachées pour

⁷³ Avant 1963, il était d'usage de soumettre aux parties contractantes les demandes au titre de l'article XXVI:5 c) même si l'accession au titre de cet article est automatique si les conditions indiquées étaient remplies. À sa réunion d'avril/mai 1963, le Conseil a accepté une proposition du Secrétariat prévoyant une procédure simplifiée pour l'admission des nouveaux États indépendants. Voir OMC (1995a), Guide des règles et pratiques du GATT, Genève: Organisation mondiale du commerce.

⁷⁴ Cité dans Hudec (1987), page 59.

⁷⁵ Voir la liste XLIX établie dans GATT (1964), Deuxième déclaration concernant la rectification et la modification des listes annexées à l'Accord général, 29 avril 1964 [Instrument n° 92].

automobiles), avec deux exceptions à 75 pour cent pour les cigares et les cigarettes. Il y avait aussi des taux préférentiels consolidés pour une douzaine de produits – notamment des produits pétroliers – importés de l'Union française. Six produits ont été ajoutés pendant la Conférence d'Annecy (avec des consolidations à 5 et 7 pour cent) et environ 70 autres l'ont été pendant la Conférence de Torquay (avec des consolidations à 5 pour cent pour la plupart).

Sénégal: Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1969	1977	1985	2002
3	Graisses animales et végétales	20,8	19,4	58,9	11,9
4 ^a	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	23,7	24,2	83,7	16,9
7	Résines artificielles et matières plastiques	23,2	21,9	56,1	10,7
9	Bois et articles en bois	15,2	20,0	58,5	12,4
11.61 ^b	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	35,0	30,0	65,0	20,0
12	Chaussures, coiffures, parapluies	21,8	28,8	54,1	17,8
17	Matériel de transport	14,3	13,7	66,4	8,7
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		404	797	900	1116

^a La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 4 est de 14,7 pour cent en 1969 et de 12,7 pour cent en 1977.

^b Sous-section 61 de la section 11.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Sénégal (1969), Sénégal (1977), Sénégal (1985); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les droits de douane effectivement appliqués sont restés relativement faibles jusqu'à la fin des années 70, sauf pour les vêtements et les chaussures. Au milieu des années 80, cependant, les taux ont atteint des niveaux nettement supérieurs, avant d'être à nouveau réduits dans les années 90. Il est à noter que la réduction des droits appliqués était bien inférieure au niveau des consolidations du Cycle d'Uruguay, qui s'établissait à 30 pour cent en moyenne, tant pour les produits agricoles que pour les produits non agricoles.

Étude de cas n° 4: Nigéria

Le Nigéria a lui aussi obtenu le statut de partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c). Ses droits et obligations remontent à octobre 1960, date de l'indépendance du pays. Pendant plusieurs décennies, la liste du Nigéria a concerné un seul produit: le stockfisch.⁷⁶ Comme le montre le tableau ci-dessous, les droits appliqués étaient relativement élevés dans les années 60 et ils ont légèrement augmenté dans les années 70, mais ils ont commencé à baisser au milieu des années 80. Lors du Cycle d'Uruguay, le Nigéria a consolidé toutes ses lignes tarifaires concernant les produits agricoles au niveau d'une moyenne simple de 150 pour cent. Cependant, 6,9 pour cent seulement des lignes tarifaires concernant des produits industriels ont été consolidées à un niveau moyen de 48,8 pour cent. Ces consolidations imposent des contraintes limitées à la politique tarifaire du Nigéria.

⁷⁶ Voir GATT (1962), Protocole annexé à l'Accord général reprenant les résultats de la Conférence tarifaire de 1960-1961, 16 juillet 1962.

Nigéria : Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1965	1970	1987	1999	2003
3 ^a	Graisses animales et végétales	35,5	44,4	20,0	25,5	37,6
4 ^b	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	50,8	56,5	33,4	39,9	68,6
7 ^c	Résines artificielles et matières plastiques	41,6	39,5	21,4	25,4	24,5
9	Bois et articles en bois	53,5	85,2	28,5	28,5	30,1
11.61 ^d	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	40,0	42,7	14,6	50,0	50,0
12	Chaussures, coiffures, parapluies	43,4	49,5	35,5	32,6	32,6
17	Matériel de transport	24,8	28,6	33,3	18,3	18,3
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		236	250	248	960	988

^a La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 3 est de 33,3 pour cent et 25 pour cent, respectivement, en 1965 et en 1970.

^b La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 4 est de 28 pour cent et 31,8 pour cent, respectivement, en 1965 et en 1970.

^c La proportion de lignes spécifiques dans la section 7 est de 3,2 pour cent et 5 pour cent, respectivement, en 1965 et en 1970.

^d d Sous-section 61 de la section 11.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Nigéria (1965), Nigéria (1970); Zoll- und Handelsinformation by the Bundesstelle für Aussenhandelsinformation, Nigéria (1987); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

Encadré 16 : Études de cas n° 5 et 6 : Argentine et République de Corée

Étude de cas n° 5 : Argentine

L'Argentine est devenue partie contractante au GATT à la fin des Négociations Kennedy, en septembre 1967. Comme la République de Corée, elle a obtenu son admission en vertu de l'article XXXIII en négociant des concessions tarifaires. Comme le montre le tableau 14 de l'Appendice, l'Argentine a accepté de consolider environ 5,5 pour cent de ses lignes tarifaires. La portée des consolidations a varié selon les groupes de produits, atteignant 23 pour cent pour les animaux vivants et 12,1 pour cent pour les véhicules et les aéronefs, alors que d'autres groupes de produits comme les chaussures, le bois et les articles en bois n'ont fait l'objet d'aucune consolidation.⁷⁷ En tout, moins de 10 pour cent des lignes consolidées concernaient les produits agricoles. Le niveau des consolidations concernant les produits agricoles allait de zéro pour les graines de betterave sucrière à 140 pour cent pour le whisky ou les confiseries. Les consolidations concernant les produits industriels portaient principalement sur les biens d'équipement et les intrants intermédiaires, notamment les métaux et les machines, ainsi que sur les produits pharmaceutiques. Les droits sur les machines ont généralement été consolidés à 80 pour cent ou plus, avec des crêtes de plus de 200 pour cent pour certains produits. Il est intéressant de noter que les taux consolidés finals ne sont pas systématiquement inférieurs aux taux de base indiqués dans la liste. Dans de nombreux cas, le taux consolidé est supérieur ou égal au taux de base. L'Argentine a fait d'autres concessions portant sur un total de 31 lignes lors du Tokyo Round.⁷⁸ Dans certains cas, les nouveaux engagements ont consisté à réduire encore les taux déjà consolidés. Dans d'autres cas, de nouvelles lignes ont été consolidées. Comme pour les consolidations précédentes, le niveau du droit consolidé était supérieur, égal ou inférieur au taux de base.

⁷⁷ Voir la liste LXIV annexée au Protocole d'accession de l'Argentine dans GATT (1967), Instruments juridiques reprenant les résultats de la Conférence commerciale de 1964-1967, vol. V, 30 juin 1967.

⁷⁸ Voir GATT (1979), Protocole de Genève. [Instrument n° 156]

Argentine: Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1967	1971	1987	1996	2001
3	Graisses animales et végétales	73,1	68,2	21,8	8,9	11,5
4	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	99,6	108,5	26,6	14,3	16,8
7	Résines artificielles et matières plastiques	66,9	62,2	24,7	13,8	15,7
9	Bois et articles en bois	61,6	60,7	32,2	10,3	11,9
11.61 ^a	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	140,0	194,5	38,0	20,7	22,5
12	Chaussures, coiffures, parapluies	125,0	156,3	24,7	21,9	21,4
17	Matériel de transport	79,6	60,5	27,4	15,3	19,3
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		713	842	1249	1350	1387

^a Sous-section 61 de la section 11.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Argentine (1967), Argentine (1971), Argentine (1987); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

La moyenne des droits de douane appliqués pour les groupes de produits indiqués dans le tableau ci-dessus porte à croire que les taux effectivement appliqués par l'Argentine étaient élevés dans les années 60 et 70. Nos calculs concernant la deuxième moitié des années 80 montrent cependant que les droits de douane avaient déjà été considérablement réduits au début des années 80. Comme le montre le tableau, ils ont encore été réduits au début des années 90. Il est très probable que l'Argentine ne se soit pas servie des négociations du Cycle d'Uruguay pour réduire ses taux appliqués. La moyenne des taux consolidés finals du Cycle d'Uruguay est légèrement supérieure à 30 pour cent dans le cas de l'Argentine.

Étude de cas n° 6: République de Corée

Comme l'Argentine, la République de Corée est devenue partie contractante au GATT en 1967, vers la fin des Négociations Kennedy. Elle a également négocié son accession au titre de l'article XXXIII. La liste annexée à son protocole d'accession au GATT portait sur 60 produits⁷⁹, dont 15 pour cent environ étaient des produits agricoles. Le niveau des consolidations pour les produits agricoles allait de zéro pour les bovins à 80 pour cent pour certaines préparations alimentaires. Pour les produits industriels, les consolidations portaient sur divers groupes de produits, y compris certains vêtements et les machines. Un certain nombre de taux étaient consolidés à zéro et quelques-uns à 80 pour cent. Pendant les Négociations Kennedy, la République de Corée a procédé à 18 consolidations supplémentaires.⁸⁰ Pour ces nouvelles consolidations, les taux étaient tous inférieurs ou égaux aux taux de base correspondants. Lors du Tokyo Round, la République de Corée a fait 143 concessions.⁸¹ Certaines de ces concessions étaient de nouvelles réductions de taux déjà consolidés, tandis que d'autres étaient de nouvelles consolidations. Environ 30 pour cent des engagements pris lors du Tokyo Round concernaient des produits agricoles. Aucune tendance claire ne se dégage des concessions relatives aux produits non agricoles. Le niveau des consolidations va de 20 à 40 pour cent, avec quelques exceptions à 50 ou 60 pour cent.

⁷⁹ Voir GATT (1967), Protocole d'accession de la République de Corée au GATT, 2 mars 1967, Genève.

⁸⁰ Voir la liste LX dans GATT (1967), Instruments juridiques reprenant les résultats de la conférence commerciale de 1964-1967, vol. V, 30 juin 1967.

⁸¹ Voir la liste LX dans GATT (1979), Protocole additionnel au Protocole de Genève (1979) annexé à l'Accord général, 22 novembre 1979, Genève.

République de Corée: Moyenne simple des taux de droits *ad valorem* appliqués, en pourcentage, pour certains groupes de produits et certaines années

Section	Désignation	1974	1982	1997	2001
3 ^a	Graisses animales et végétales	41,7	27,0	9,2	8,7
4 ^b	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigre	61,5	44,5	23,5	22,9
7	Résines artificielles et matières plastiques	39,1	33,3	9,0	8,8
9	Bois et articles en bois	32,0	12,1	6,5	6,4
11.61 ^c	Vêtements et accessoires du vêtement, en tissu	100,0	50,0	8,0	12,5
12	Chaussures, coiffures, parapluies	79,2	48,5	8,0	10,4
17	Matériel de transport	67,7	25,1	6,0	5,5
Nombre total de lignes correspondant aux produits sélectionnés		495	344	2496	2522

^a La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 3 est de 0,87 pour cent en 1997 et en 2001.

^b La proportion de lignes tarifaires spécifiques dans la section 4 va de 0,4 pour cent à 8 pour cent.

^c Sous-section 61 de la section 11.

Note: En raison des changements de nomenclature, les moyennes tarifaires ne sont pas strictement comparables d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Association coréenne des douanes (1974); Bulletin international des douanes, Corée (1982); OMC-BDI; estimations de l'OMC.

Dans le tableau ci-dessus, la moyenne simple des droits appliqués pour certains groupes de produits donne à penser que les droits de la Corée étaient encore relativement élevés au milieu des années 70, mais que dès le début des années 80, ils ont été considérablement réduits. Cette réduction s'est poursuivie par la suite, comme le montrent les moyennes pour 1996 et au-delà. Parallèlement à l'abaissement des taux moyens, la dispersion entre les groupes a diminué. Lors du Cycle d'Uruguay, la République de Corée a consolidé tous ses tarifs agricoles à un taux moyen de plus de 50 pour cent et 93,8 pour cent de ses droits sur les produits non agricoles à un taux moyen de 10 pour cent.

Les pays en développement n'ont pas fait beaucoup de concessions en matière d'accès aux marchés, que ce soit dans les années 70 ou dans les années 80. Entre 1970 et 1985, six pays en développement plus la Roumanie et la Hongrie ont négocié leur accession au titre de l'article XXXIII et six ont obtenu le statut de partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c). Pendant la même période, 30 pays en développement appliquaient l'Accord général à titre provisoire ou *de facto*. La participation des pays en développement au Tokyo Round n'a pas été soumise à la règle de la réciprocité. Selon Hudec (1987), les pays développés ont insisté un peu, mais guère plus, sur l'application de cette règle aux grands pays en développement. Quoi qu'il en soit, 19 pays en développement ont offert de réduire ou de consolider les taux en vigueur pour 5 pour cent de leurs importations NPF totales.⁸²

À la fin des années 80 et au début des années 90, c'est-à-dire juste avant ou pendant les négociations du Cycle d'Uruguay, les accessions se sont multipliées. Environ 25 pays ont obtenu le statut de partie contractante au titre de l'article XXVI:5 c), tandis que 13 pays ont accédé au GATT en vertu de l'article XXXIII. Parmi ces derniers, huit étaient des pays d'Amérique latine (Mexique, Bolivie, Costa Rica, El Salvador, Venezuela, Guatemala, Paraguay et Honduras), trois des pays en transition (République tchèque, République slovaque et Slovaquie) et deux des pays d'Afrique du Nord (Maroc et Tunisie).⁸³ Il est intéressant de noter que, pendant cette période, la dispersion du niveau des engagements pris par les pays accédants a considérablement augmenté. À l'exception de la Tunisie et du Maroc, tous les pays qui ont accédé au titre de l'article XXXIII ont consolidé toutes leurs lignes tarifaires ou presque. Dans la plupart des cas, les droits de douane ont été consolidés à un niveau plafond général, avec quelques

⁸² Soit environ 3,9 milliards de dollars d'importations en 1976 ou 1977.

⁸³ Voir les détails sur ces accessions dans le tableau 10 de l'Appendice.

exceptions. Ce niveau plafond allait de 27 pour cent dans le cas de la Slovénie à 55 pour cent dans le cas du Costa Rica. Cela témoigne probablement de l'évolution progressive des points de vue sur le rôle du commerce international dans la promotion de la croissance et du développement, observée pendant cette période. Les institutions financières internationales et les parties contractantes développées ont redoublé d'efforts pour encourager les réformes commerciales dans les pays en développement.⁸⁴

Pour la plupart des 13 pays qui ont accédé au GATT après 1986, l'accession faisait partie d'un vaste programme de réformes. Le rapport du Groupe de travail de l'accession du Costa Rica décrit la réforme tarifaire mise en œuvre dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel. Le Costa Rica a simplifié la structure tarifaire et a considérablement réduit les droits de douane appliqués. Les taxes sur la valeur en douane et les différentes surtaxes ont été réduites et unifiées à l'intérieur du tarif douanier. Le niveau du droit maximal sur la plupart des produits finis a été fixé à 40 pour cent. Mais dans le même temps, le gouvernement a consolidé l'ensemble du tarif douanier à 55 pour cent *ad valorem*, avec quelques exceptions spécifiées dans une annexe au tarif. La plupart des exceptions correspondaient à des taux inférieurs à 55 pour cent, avec seulement quelques consolidations à plus de 55 pour cent.

Les tableaux 10 et 11 de la sous-section suivante indiquent la portée des consolidations avant le Cycle d'Uruguay pour les produits agricoles et non agricoles de 20 pays en développement. À l'exception des pays qui ont accédé à la fin des années 80, tous les autres pays de l'échantillon avaient consolidé moins d'un tiers des taux applicables aux produits agricoles et non agricoles. Dans le secteur agricole, huit pays avaient consolidé moins de 5,4 pour cent des lignes tarifaires, tandis que pour les produits industriels, dix pays en avaient consolidé moins de 10 pour cent.

Au 1^{er} janvier 1995, le GATT comptait au total 128 parties contractantes, dont 100 environ étaient des pays en développement. Les parties contractantes qui ont accepté l'Accord de Marrakech et les accords commerciaux multilatéraux, et dont les listes de concessions et d'engagements sont annexées au GATT de 1994 et à l'AGCS, sont devenues Membres originels de l'OMC.

ii) *Le Cycle d'Uruguay et au-delà*

Les années 80 et le début des années 90 ont été marqués par un changement radical de la conception du rôle du commerce international dans les stratégies de développement.⁸⁵ D'abord lentement, puis à un rythme accéléré vers la fin des années 80, de nombreux pays en développement, encouragés et soutenus par la Banque mondiale, ont renoncé aux stratégies antérieures de remplacement des importations et entrepris une libéralisation parfois radicale de leur régime commercial.⁸⁶ Ce changement de stratégie s'est aussi traduit par la participation des pays en développement au Cycle d'Uruguay. Nombre de ces pays ont participé activement à l'ensemble du Cycle, alors que d'autres ont accru leur participation à mesure que les négociations progressaient. Les pays en développement ont fait des offres concernant l'accès aux marchés tant pour les produits agricoles que pour les produits non agricoles.⁸⁷ Mais dans le même temps, ils ont procédé à une libéralisation unilatérale. La présente sous-section tente d'isoler les changements dans l'accès aux marchés de produits des pays en développement qui ont été négociés au niveau multilatéral. Dans la même optique, elle examine aussi les négociations sur l'ATI menée après le

⁸⁴ Hoda (2001) fait observer que les parties contractantes industrialisées ont été les principaux acteurs des négociations d'accession des pays en développement. La Banque mondiale (2006) montre que ses prêts en faveur de la libéralisation des échanges ont atteint un niveau record entre 1987 et 1994.

⁸⁵ Winters (2000) examine à la fois l'évolution de la réflexion sur la politique commerciale et les facteurs intellectuels et expérientiels qui sous-tendent cette réflexion.

⁸⁶ Voir l'évaluation du soutien de la Banque mondiale au commerce (Banque mondiale, 2006).

⁸⁷ Dans la présente sous-section, l'analyse se limite à l'accès aux marchés pour les marchandises. L'accent est mis sur les produits industriels, mais les questions relatives à l'accès aux marchés pour les produits agricoles sont aussi abordées, quoique de manière moins détaillée. Pour un examen des engagements dans le domaine des services, voir GATT (1994), Hoekman (1996) et OMC (2001a).

Cycle d'Uruguay et l'élément relatif à l'accès aux marchés dans les accessions qui ont été négociées au titre de l'article XII de l'Accord de Marrakech.⁸⁸

Les engagements du Cycle d'Uruguay

Avec le Cycle d'Uruguay, la situation en matière de données s'est considérablement améliorée.⁸⁹ En ce qui concerne les droits de douane en particulier, la Base de données intégrée du Secrétariat du GATT/de l'OMC a permis d'effectuer électroniquement des calculs détaillés concernant 27 pays en développement participants sur un total de 94. À l'aide de ces données, on peut comparer la portée des consolidations avant et après le Cycle d'Uruguay. En moyenne, les pays en développement de l'échantillon ont considérablement élargi la portée de leurs consolidations. La proportion de lignes consolidées dans l'ensemble de leurs lignes tarifaires concernant les produits agricoles est passée de 17 pour cent avant le Cycle d'Uruguay à 100 pour cent après. S'agissant des produits non agricoles, la portée des consolidations, exprimée en pourcentage du total des lignes tarifaires non agricoles, est passée de 21 pour cent à 73 pour cent. Comme le montre le tableau 9, ces moyennes dissimulent des différences considérables entre les régions.⁹⁰ Alors que presque tous les pays d'Amérique latine ont consolidé l'ensemble de leurs lignes tarifaires concernant les produits industriels à un niveau plafond généralement uniforme, les pays d'Afrique et d'Asie ont adopté des stratégies plus diverses. La plupart d'entre eux n'ont pas consolidé de nombreuses lignes tarifaires.

Tableau 9
Portée des consolidations avant et après le Cycle d'Uruguay pour les produits agricoles et non agricoles

	Produits agricoles				Produits non agricoles			
	Pourcentage de lignes tarifaires consolidées		Pourcentage d'importations soumises à des taux consolidés		Pourcentage de lignes tarifaires consolidées		Pourcentage d'importations soumises à des taux consolidés	
	Avant le Cycle d'Uruguay	Après le Cycle d'Uruguay	Avant le Cycle d'Uruguay	Après le Cycle d'Uruguay	Avant le Cycle d'Uruguay	Après le Cycle d'Uruguay	Avant le Cycle d'Uruguay	Après le Cycle d'Uruguay
Pays en développement	17	100	22	100	21	73	13	61
Pays en transition	57	100	59	100	73	98	74	96
Amérique latine	36	100	74	100	38	100	57	100
Europe centrale	49	100	54	100	63	98	68	97
Afrique	12	100	8	100	13	69	26	90
Asie	15	100	36	100	16	68	32	70

Source: GATT (1994).

La comparaison des niveaux de droits dans le temps se heurte à un certain nombre de difficultés. Si la comparaison entre les droits appliqués avant et après le Cycle d'Uruguay est relativement simple, les modifications de la portée des consolidations compliquent la comparaison entre les moyennes des taux consolidés avant et après le Cycle. Dans les années 90, ces moyennes étaient généralement calculées pour toutes les lignes tarifaires, consolidées ou non, en utilisant le droit appliqué pendant la période de référence pour les lignes non consolidées. Aujourd'hui, la moyenne des taux consolidés est calculée uniquement à partir des taux consolidés. Il faut donc faire preuve d'une grande prudence pour interpréter les statistiques et faire des comparaisons entre pays et dans le temps ou par rapport aux estimations antérieures.

⁸⁸ Les Membres ont aussi mené des négociations sectorielles sur les services (finances et télécommunications de base), qui ne sont pas examinées dans cette section. En ce qui concerne les services financiers, voir Sorsa (1997), Dobson et Jacquet (1998), Mattoo (2000), Qian (2000), Woodrow (2000, 2001) et Barth et al. (2006). Pour les services de télécommunications de base, voir Sherman (1998).

⁸⁹ Les engagements du Cycle d'Uruguay en matière d'accès aux marchés ont été abondamment commentés. Voir, par exemple, OMC (2001a), OCDE (1999), Martin et Winters (1996), GATT (1994).

⁹⁰ Moyennes calculées pour un échantillon de 55 pays (en comptant séparément les 12 membres de l'UE), y compris 27 des 93 pays en développement ayant participé au Cycle d'Uruguay. Voir l'analyse figurant dans GATT (1994).

L'un des principaux résultats du Cycle d'Uruguay a été l'Accord sur l'agriculture et le progrès accomplis pour ramener l'agriculture dans la sphère des règles commerciales multilatérales. Bien que l'agriculture ait toujours été couverte par le GATT, les règles qui s'appliquaient, avant la création de l'OMC, aux produits primaires agricoles s'écartaient des règles générales.⁹¹ Dans la phase préparatoire des négociations du Cycle d'Uruguay, il est apparu de plus en plus clairement que la confusion qui régnait dans le domaine de l'agriculture avait des causes qui allaient au-delà des problèmes d'accès aux marchés proprement dits. Pour s'attaquer aux racines du problème, les Membres ont décidé de considérer en même temps l'accès aux marchés, le soutien interne et les subventions à l'exportation. Un examen détaillé des effets de l'Accord sur l'agriculture sur les pays en développement n'entre pas dans le cadre du présent rapport. La présente sous-section traite essentiellement de l'évolution des consolidations tarifaires et des niveaux des droits. Il faut cependant garder à l'esprit que cela ne donne qu'une image partielle des disciplines que les pays en développement ont acceptées dans ce domaine lorsqu'ils ont signé l'Accord de Marrakech.

Tableau 10
Engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay, pour les produits agricoles, et pour certains pays en développement

	Portée des consolidations		Moyenne simple des tarifs consolidés		Moyenne simple des tarifs appliqués			
	Avant	Après ^a	Avant	Après ^a	Année antérieure	Moyenne antérieure	Année postérieure	Moyenne postérieure
	le Cycle d'Uruguay				au Cycle d'Uruguay			
Afrique du Sud ^b	33,1	99,5	54,6	39,8	1988	11,2	2000	9,0
Brésil	5,4	100,0	17,2	35,5	1989	36,4	1997	12,6
Chili	100,0	100,0	35,0	26,0	...	...	1996	11,0
Colombie	100,0	100,0	16,7	91,9	1991	14,1	1996	14,2
Corée, Rép. de	20,5	99,1	52,1	52,9	1988	27,2	1996	50,1
El Salvador	100,0	100,0	53,7	42,1	...	...	1996	13,0
Hong Kong, Chine	2,2	100,0	0,0	0,0	1992	0,0	1996	0,0
Inde	14,3	100,0	102,7	114,5	1988	76,3	1996	38,0
Indonésie	4,7	100,0	55,5	47,0	1989	22,0	1998	8,8
Jamaïque	...	100,0	...	97,4	1991	28,5	1999	17,3
Macao, Chine	...	100,0	...	0,0	1991	0,0	1996	0,0
Malaisie ^b	4,7	99,9	28,3	12,2	1988	9,8	1999	3,8
Mexique	100,0	100,0	54,5	35,1	1988	12,8	1998	20,6
Philippines	3,2	99,4	33,1	34,7	1991	34,3	1996	19,5
Singapour	1,7	100,0	7,3	9,5	1989	0,1	1996	0,0
Sri Lanka	4,9	100,0	50,0	49,7	1991	36,1	1998	25,6
Thaïlande ^b	4,9	100,0	42,0	...	1988	44,3	1999	38,0
Tunisie	...	98,8	...	116,0	1989	32,7	2000	76,6
Turquie ^b	12,4	100,0	23,0	60,1	1989	50,1	1996	42,2
Venezuela	100,0	99,0	71,1	55,7	1990	18,5	1997	14,6

^a Y compris les rectifications et modifications postérieures au Cycle d'Uruguay.

^b Pays dont la part de tarifs non *ad valorem* dans les tarifs appliqués sur les produits agricoles après le Cycle d'Uruguay dépasse 5 pour cent.

Source: Secrétariat de l'OMC.

⁹¹ Voir l'analyse dans OMC (2001a).

Les données du tableau 10 indiquent la portée des consolidations et la moyenne des droits consolidés et des droits appliqués avant et après le Cycle d'Uruguay pour les produits agricoles, concernant 20 pays en développement pour lesquels on disposait de données.⁹² À l'exception de cinq pays qui avaient accédé au GATT dans les années 80, les pays en développement ont élargi la portée de leurs consolidations, qui est passée de moins d'un tiers de leurs lignes tarifaires à la totalité de celles-ci. La moyenne non pondérée des taux consolidés de ces 20 pays après le Cycle d'Uruguay est d'environ 50 pour cent. Deux pays ont fixé leurs taux consolidés à des niveaux supérieurs en moyenne à 100 pour cent. À l'inverse, abstraction faite de Hong Kong, Chine, de Macao et de Singapour, ainsi que de la Malaisie dont une grande partie des taux sont autres qu'*ad valorem*, ce sont le Chili et les Philippines qui ont consolidé leurs tarifs agricoles aux niveaux les plus bas en moyenne. Dans tous les cas, à l'exception de Hong Kong, Chine, de Macao, Chine, et de Singapour, ainsi que de la Thaïlande dont une grande partie des taux sont autres qu'*ad valorem*, les droits de douane appliqués à la fin des années 90 étaient nettement moins élevés en moyenne qu'après le Cycle d'Uruguay. La grande majorité des pays ont abaissé leurs droits appliqués pendant la période considérée, mais ils sont allés bien au-delà de leurs engagements.

Tableau 11
Engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay, pour les produits non agricoles, et pour certains pays en développement

	Portée des consolidations		Moyenne simple des tarifs consolidés		Moyenne simple des tarifs appliqués			
	Avant	Après ^a	Avant	Après ^a	Année antérieure	Moyenne antérieure	Année antérieure	Moyenne antérieure
	le Cycle d'Uruguay				au Cycle d'Uruguay			
Afrique du Sud ^b	16,6	96,0	10,4	15,8	1988	20,3	2000	6,1
Brésil	6,8	100,0	28,0	30,8	1989	40,3	1997	14,9
Chili	100,0	100,0		25,0			1996	11,0
Colombie	0,8	100,0	51,3	35,4	1991	11,5	1996	11,2
Corée, Rép. de	9,5	93,8	31,2	10,1	1988	19,7	1996	7,7
El Salvador	100,0	100,0	44,5	35,7			1996	8,4
Hong Kong, Chine	1,2	37,5	0,0	0,0	1992	0,0	1996	0,0
Inde	4,6	69,8	44,7	34,3	1988	78,7	1996	38,8
Indonésie	11,4	96,1	32,7	35,6	1989	26,6	1998	9,6
Jamaïque	0,0	100,0		42,5	1991	18,3	1999	7,1
Macao, Chine	0,0	15,6		0,0	1991	0,0	1996	0,0
Malaisie	0,4	81,2	31,0	14,9	1988	19,7	1999	10,2
Mexique	100,0	100,0	49,0	34,9	1988	13,1	1998	12,6
Philippines	6,4	61,8	23,4	23,4	1991	26,7	1996	13,5
Singapour	0,3	64,5	10,0	6,3	1989	0,5	1996	0,0
Sri Lanka	4,1	28,3	17,1	19,3	1991	25,9	1998	9,4
Thaïlande ^b	2,6	70,9	24,6	24,2	1988	43,7	1999	39,8
Tunisie	0,0	51,1		40,6	1989	28,7	2000	25,6
Turquie	34,4	39,3	23,3	17,5	1989	45,2	1996	7,5
Venezuela	100,0	100,0	50,0	33,9	1990	17,0	1997	11,6

^a Y compris les rectifications et modifications effectuées dans le cadre de l'ATI et après le Cycle d'Uruguay.

^b Pays dont la part de tarifs non *ad valorem* dans les tarifs appliqués sur les produits non agricoles après le Cycle d'Uruguay dépasse 5 pour cent.

Source: Secrétariat de l'OMC.

Lors des négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, quelques-uns seulement des pays en développement ont accepté de consolider l'ensemble de leurs lignes tarifaires. Comme le montre le tableau 11, sept pays en développement sur les 20 de l'échantillon, à savoir tous les pays d'Amérique latine

⁹² Comme les taux de droits *ad valorem* ne sont pas pris en compte dans les calculs, les pays dont les taux appliqués pour les produits agricoles et non agricoles après le Cycle d'Uruguay comprennent plus de 5 pour cent de droits non *ad valorem* sont signalés par une note.

plus la Jamaïque, ont consolidé la totalité de leurs droits applicables aux produits industriels. L'Afrique du Sud, l'Indonésie, la Malaisie et la République de Corée ont consolidé plus de 80 pour cent de leurs lignes tarifaires concernant les produits industriels. En revanche, Macao, Chine et Sri Lanka ont consolidé moins d'un tiers de leurs lignes. Tous les pays de l'échantillon ont consolidé leurs droits de douane à des niveaux qui sont inférieurs en moyenne aux niveaux négociés pour l'agriculture. Pour tous les pays sauf deux, il existe un écart important entre les droits consolidés et les droits appliqués.⁹³ La grande majorité des pays ont réduit leurs droits appliqués entre le début et la fin des années 90. Cependant, comme dans le cas des produits agricoles, ils sont allés au-delà de ce qu'exigeaient leurs engagements.

L'Accord sur les technologies de l'information

Comme cela a été dit dans la sous-section 2 a) ci-dessus, les pays en développement ont participé activement à l'ATI. Le nombre de pays en développement participants est passé de six sur un total de 28 participants en 1997 à 32 sur un total de 70 à la fin d'avril 2007.⁹⁴ Un certain nombre de pays en développement, dont de grands pays comme le Brésil, le Mexique et l'Afrique du Sud, ont préféré rester en dehors de l'Accord.⁹⁵ Alors que l'Amérique centrale est bien représentée, aucun pays d'Amérique du Sud ne participe à l'ATI. De même, deux pays d'Afrique du Nord y participent, mais aucun pays subsaharien n'a signé l'Accord.

Dans les pays en développement, les niveaux de protection pour les produits visés par l'ATI variaient considérablement en 1997. Certains de ces pays, notamment en Asie de l'Est, région qui joue un rôle important dans le commerce mondial des produits visés par l'Accord, appliquaient déjà des taux très bas (par exemple, Hong Kong, Chine et Singapour). D'autres pays appliquaient des droits modérés et accordaient de généreuses ristournes de droits aux industries nationales des technologies de l'information (Malaisie ou Costa Rica, par exemple), alors que dans un troisième groupe, les droits de douane étaient relativement élevés (Inde et Égypte, par exemple). Pour ce dernier groupe, il était particulièrement important que la mise en œuvre puisse s'échelonner sur huit ans pour certains produits (par exemple, pour l'Inde). Alors que pour les grands pays développés, le droit consolidé moyen sur les produits visés par l'ATI était généralement inférieur à 5 pour cent, il était généralement compris entre 10 et 20 pour cent pour les pays en développement, à l'exception notable de l'Inde (66 pour cent), à l'extrémité haute, et de Hong Kong, Chine et du Taipei chinois (zéro pour cent et 4,7 pour cent) à l'autre extrémité.

Accessions

Depuis 1995, 22 pays au total ont accédé à l'OMC en vertu des dispositions de l'article XII de l'Accord de Marrakech. Au moment de leur accession, une majorité de ces pays étaient en train de passer d'une économie planifiée à une économie de marché. De plus, un certain nombre d'entre eux avaient demandé à adhérer à l'Union européenne. Cela signifie qu'ils étaient engagés dans un vaste programme de réformes unilatérales, ce qui complique considérablement l'évaluation du rôle de l'OMC dans les réductions tarifaires.

L'article XII dispose que l'accession à l'OMC se fait aux conditions négociées entre l'OMC et le candidat. Comme elle suppose une négociation entre l'OMC et le pays concerné, chaque accession est unique. Cependant, la plupart des commentateurs observent que le prix de l'accession a augmenté avec le temps.⁹⁶ Conformément à l'Accord sur l'agriculture, les pays qui ont accédé en vertu de l'article XII ont consolidé toutes leurs lignes tarifaires visant des produits agricoles. Les nouveaux Membres ont aussi consolidé 100 pour cent ou presque 100 pour cent de leurs lignes tarifaires concernant les produits non agricoles, ce

⁹³ Les moyennes consolidées doivent être interprétées conjointement avec le chiffre correspondant à la portée des consolidations. Si cette dernière est incomplète, les moyennes des droits consolidés et des droits appliqués ne sont pas strictement comparables.

⁹⁴ Les pays en développement participants comprennent les pays en transition.

⁹⁵ Il faut noter que l'Afrique du Sud était considérée comme un pays développé Membre lors du Cycle d'Uruguay.

⁹⁶ Voir Evenett et al. (2004), Langhammer et Lücke (1999) ou Milthorpe (1997).

qui est plus que ne l'ont fait de nombreux Membres plus anciens. Ils ont consolidé leurs droits de douane à des niveaux inférieurs à ceux auxquels la plupart des pays en développement déjà Membres l'avaient fait. Les engagements des nouveaux Membres sont difficiles à comparer aux droits de douane antérieurs à l'accession. Premièrement, les données sur ces droits ne sont pas toujours disponibles. Deuxièmement, comme les pays sont censés opérer les réformes avant d'accéder à l'OMC, on ne sait pas exactement quelle période serait pertinente pour la comparaison.⁹⁷ Néanmoins, dans le tableau 12, la comparaison des engagements avec les droits moyens appliqués après l'accession montre clairement que, dans un certain nombre de cas, les engagements ont dû entraîner une réduction des droits appliqués. Pour plusieurs Membres, le niveau des droits appliqués est égal ou supérieur à celui des droits consolidés, ce qui indique qu'ils sont encore en train de mettre en œuvre leurs engagements en matière de réductions tarifaires. La plupart des pays en transition qui ont accédé récemment ont également signé l'Accord sur les technologies de l'information et participent à une grande partie des initiatives sectorielles.

Tableau 12
Moyenne simple des droits d'importation ad valorem consolidés et appliqués des pays ayant accédé récemment à l'OMC

	Produits agricoles		Produits industriels	
	Droits consolidés	Droits appliqués	Droits consolidés	Droits appliqués
Albanie ^a	9,4	9,0	6,6	7,2
Arabie saoudite ^d	22,4	7,8	10,5	4,8
Bulgarie	35,6	18,4	23,0	8,8
Cambodge ^c	28,1	19,5	17,7	15,9
Chine	15,8	16,2	9,1	9,5
Croatie ^c	9,4	9,3	5,5	4,1
Équateur	25,5	14,7	21,1	11,5
Estonie ^b	17,5	12,2	7,3	0,1
Ex-République yougoslave de Macédoine	11,3	12,7	6,2	8,7
Géorgie	11,7	11,7	6,5	6,9
Jordanie	23,7	19,6	15,2	12,1
Lettonie ^a	34,6	11,8	9,4	2,2
Lituanie ^b	15,2	9,7	8,4	2,4
Moldova ^a	12,2	10,2	6,0	4,1
Mongolie ^c	18,9	5,1	17,3	4,9
Népal ^c	41,4	13,5	23,7	13,7
Oman ^a	28,0	10,2	11,6	5,0
Panama ^b	27,7	14,8	22,9	7,4
République d'Arménie	14,7	6,6	7,5	2,3
République kirghize ^c	12,3	7,0	6,7	4,3
Taipei chinois ^c	15,3	16,3	4,8	5,5
Viet Nam ^d	18,5	24,2	10,4	4,7

Note: Droits appliqués en 2004, sauf indication contraire comme suit: ^a2001, ^b2002, ^c2003, ^d2006.

Source: OMC-BDI et CNUCED.

⁹⁷ L'article XIV:2 de l'Accord sur l'OMC dispose qu'un Membre qui acceptera l'Accord de Marrakech après son entrée en vigueur mettra en œuvre les concessions et obligations prévues dans les accords commerciaux multilatéraux qui doivent être mises en œuvre sur une période commençant à l'entrée en vigueur du présent accord comme s'il avait accepté le présent accord à la date de son entrée en vigueur. Par conséquent, les pays accédants ne disposent pas automatiquement de périodes de transition. En revanche, l'article XII offre aux Membres une marge de manœuvre. Dans la pratique, les Membres ont établi clairement que des périodes de transition ne seront accordées que si le candidat avance des arguments suffisamment solides pour prouver qu'une telle période est nécessaire.

iii) Observations récapitulatives

D'une manière générale, un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de ce bref aperçu de l'évolution des droits de douane des pays en développement et de l'utilisation par ces pays du système multilatéral. Premièrement, pendant plusieurs décennies, les pays en développement se sont peu servis du système multilatéral pour réduire leurs droits de douane. En général, les engagements pris lors des négociations d'accession ou pendant les cycles ont été limités. La portée des consolidations est restée faible et elle a parfois diminué avec le temps. Dans les années 50 et 60, les droits de douane ont été fréquemment modifiés. Chaque année, les gouvernements en ont réduit certains et augmenté d'autres. Jusqu'au milieu des années 80, les droits effectivement appliqués par un certain nombre de pays en développement ont eu tendance à augmenter plutôt qu'à diminuer. Deuxièmement, le GATT a largement contribué à améliorer la transparence des conditions d'accès aux marchés et a joué un rôle important comme cadre pour l'examen des politiques commerciales. Les documents du GATT rendent compte de discussions entre les parties contractantes au sujet des droits de douane, des mesures quasi tarifaires et des mesures non tarifaires. Pendant longtemps, les droits de douane n'ont joué qu'un rôle secondaire. Les restrictions quantitatives étaient très importantes et les pays en développement avaient mis en place beaucoup d'autres mesures restrictives. Le rôle du GATT dans ce domaine est examiné ci-dessous. Troisièmement, lorsque la conception du rôle du commerce dans le développement a changé dans la deuxième moitié des années 80 et que les pressions extérieures se sont accrues pour amener les pays en développement à prendre davantage d'engagements, la participation de ces pays au GATT s'est intensifiée. Un certain nombre de pays qui ont accédé au GATT après 1986 ont consolidé la totalité de leurs lignes tarifaires. Toutefois, les consolidations ont été faites à un niveau plafond, ce qui a entraîné un écart important entre les taux consolidés et les taux appliqués.

Quatrièmement, le Cycle d'Uruguay a renforcé le rôle du GATT/de l'OMC. Au cours de ce cycle, de nombreux pays en développement ont considérablement étendu la portée de leurs consolidations. Ils ont tous consolidé 100 pour cent de leurs lignes tarifaires concernant les produits agricoles et certains d'entre eux, en particulier en Amérique latine, ont élargi la portée de leurs consolidations pour les produits non agricoles. Cependant, dans la plupart des cas, les consolidations ont été faites à des niveaux nettement supérieurs aux taux appliqués. Autrement dit, les droits appliqués sont restés indépendants des droits consolidés. La libéralisation a été essentiellement unilatérale, qu'elle ait été ou non encouragée par les institutions financières internationales. Le processus de consolidation multilatérale a suivi. Après le Cycle d'Uruguay, la tendance s'est confirmée. Un certain nombre de pays, pour la plupart asiatiques, ont profité des négociations sur l'ATI pour réduire leurs droits de douane sur les produits des technologies de l'information. Bien qu'il soit plus difficile d'évaluer le rôle des négociations d'accession, il semble bien que celles-ci ont permis de réduire les droits de douane des nouveaux Membres. Dans un certain nombre de cas, le « gonflement » des droits de douane n'est que minime.

c) Mesures non tarifaires

Dans cette sous-section, nous allons compléter l'examen des négociations tarifaires par une analyse de l'incidence du GATT/de l'OMC sur les mesures non tarifaires (MNT).⁹⁸ Mais un examen complet du traitement des MNT au GATT/à l'OMC sortirait du cadre de cette sous-section, principalement pour deux raisons. Premièrement, l'évolution des MNT au cours du temps est difficile à mesurer en raison de leur nature et de l'absence de renseignements quantitatifs. Et deuxièmement, le système du GATT/de l'OMC a abordé les MNT de tant de manières différentes, allant des négociations à l'élaboration de règles en passant par le règlement des différends, qu'il serait difficile de fixer les limites de l'examen. Nous ferons donc une analyse sélective qui tentera d'identifier certaines tendances concernant l'incidence des MNT et de donner une idée du rôle du système multilatéral dans le traitement de ces mesures.

⁹⁸ Dans le présent rapport, on préfère parler de « mesure non tarifaire » plutôt que d'« obstacle non tarifaire ». Cette expression englobe toutes les mesures traditionnelles comme les contingents, les licences et les mesures de protection contingentes, que leur objectif soit considéré comme protectionniste ou non.

Comme nous l'avons indiqué dans les sous-sections a) et b), les mesures non tarifaires jouaient un rôle important à l'époque du GATT, et leur inclusion dans le programme de Doha atteste qu'elles sont toujours d'actualité. Mais cela ne veut pas dire que le GATT/l'OMC n'a pas réussi à imposer des disciplines en la matière. Comme l'a dit Jackson :

« L'homme est si habile à inventer des moyens subtils ou explicites d'empêcher l'importation de produits concurrents que l'inventaire de ces mesures serait trop vaste. Et à l'évidence, cette inventivité ne cessera jamais : l'homme inventera sans doute toujours de nouveaux obstacles non tarifaires, comme il invente de nouveaux moyens d'échapper à l'impôt. »⁹⁹

Toutefois, pendant leurs 60 années d'existence, le GATT/l'OMC ont livré de nombreuses batailles contre les MNT et peuvent revendiquer un certain nombre de succès. L'accent est mis ici sur les restrictions quantitatives qui ont joué un rôle prépondérant dans les premières années du GATT et sur plusieurs autres MNT qui ont progressivement pris de l'importance avec la réduction des droits de douane et des restrictions quantitatives.

i) Restrictions quantitatives

Les restrictions au commerce autres que les droits, taxes et autres impositions étaient très répandues dans l'immédiat après-guerre. La faiblesse des réserves monétaires et des recettes en devises après la guerre, conjuguée à la non-convertibilité générale des monnaies, privaient de nombreux pays de moyens de paiement. Les pays imposaient donc un contrôle strict des importations pour faire en sorte que leurs ressources limitées soient consacrées aux besoins qu'ils jugeaient hautement prioritaires. Les courants commerciaux étaient réglementés par des accords bilatéraux et par l'intervention directe de l'État, qui prenait la forme de commerce d'État, d'un contrôle des changes, de prescriptions en matière de licences et de restrictions quantitatives. Chaque État avait ses propres instruments pour contrôler les flux commerciaux, et les mesures étaient fréquemment modifiées. Le GATT a joué un rôle différent selon les mesures. Comme nous le verrons plus loin, il a joué un rôle non négligeable dans l'élimination des restrictions quantitatives. Les Membres, quant à eux, ont choisi une approche unilatérale ou régionale pour la suppression des entreprises commerciales d'État. Comme cela est expliqué dans l'encadré 17, le GATT a imposé des disciplines aux activités des entreprises commerciales d'État restantes.

Encadré 17 : Le commerce d'État dans le cadre du GATT

Il y a commerce d'État lorsqu'un gouvernement ou un organisme gouvernemental détermine le prix ou le volume des exportations et des importations. Ce type de commerce était courant durant la Seconde Guerre mondiale mais, après la fin des hostilités, une grande partie des industries contrôlées par l'État sont redevenues privées. La réduction du commerce d'État a généralement eu lieu de façon unilatérale, mais la question a été abordée plus formellement par le GATT et ce de deux manières : en disciplinant le recours au commerce d'État et en limitant le champ d'activité des entreprises commerciales d'État (ECE) des anciens pays à économie planifiée, lors de leur accession.¹⁰⁰

Le GATT de 1947 contient plusieurs dispositions qui réglementent le recours aux ECE. L'article XVII dispose que les ECE sont soumises au principe de non-discrimination¹⁰¹ et au principe NPF et qu'elles doivent agir uniquement sur la base de « considérations d'ordre commercial ». L'article II:4 dispose que, dans le cas des pays importateurs, elles ne doivent pas appliquer des marges supérieures aux niveaux des droits consolidés dans le cadre du GATT. En outre, les Notes interprétatives relatives

⁹⁹ Voir Jackson (1997), page 154.

¹⁰⁰ Pour une analyse des services fournis par l'État dans le cadre de l'AGCS, voir Adlung (2006).

¹⁰¹ Il a été précisé au cours des procédures de règlement des différends que le concept de traitement national fait partie de l'obligation de non-discrimination.

aux articles XI, XII, XIII, XIV et XVIII indiquent que l'interdiction des restrictions quantitatives s'applique aussi aux ECE. Par ailleurs, la question de la transparence est traitée à l'article XVII:4, qui dispose que les Membres doivent notifier les produits importés ou exportés par les ECE et peuvent demander des renseignements sur les opérations d'une ECE d'un autre Membre s'ils ont des raisons de croire que leurs intérêts sont atteints par les opérations d'une ECE. Le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XVII du GATT de 1994, issu du Cycle d'Uruguay, a renforcé les obligations de transparence au titre de l'article XVII, notamment en prescrivant l'élaboration d'un nouveau questionnaire normalisé pour la présentation des notifications relatives aux ECE.

Une attention particulière a été accordée à la question des ECE lorsque d'anciens pays à économie planifiée ont accédé au GATT/à l'OMC. Par exemple, lorsque la Pologne et la Roumanie, où il existait un important commerce d'État, ont demandé à accéder au GATT, respectivement, en 1967 et en 1971, les Membres leur ont demandé de prendre des engagements sur un niveau de croissance annuelle minimale des importations, et des mécanismes spéciaux ont été mis en place pour protéger les Membres contre une évolution potentiellement dommageable des exportations.

Lorsque l'Accord général a été rédigé en 1947, les parties contractantes qui appliquaient des restrictions à l'importation ont accepté la règle générale, énoncée à l'article XI, selon laquelle les importations en provenance des autres parties contractantes ne devaient pas être interdites et ne devaient pas être contrôlées au moyen de restrictions autres que des droits, taxes et autres impositions. L'Accord général prévoit des exceptions permettant d'appliquer des restrictions dans certaines circonstances et dans des conditions déterminées. L'exception prévue à l'article XII, qui permet à une partie contractante de restreindre les importations, en quantité ou en valeur, en vue de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements, était considérée comme la plus importante au début des années 50.¹⁰² L'Accord exigeait que les parties contractantes qui appliquaient des restrictions au titre de l'article XII assouplissent celles-ci progressivement à mesure que leur situation s'améliorait, ne les maintiennent que dans la mesure où cela était justifié par la position de leur balance des paiements et le niveau de leurs réserves monétaires et les suppriment entièrement lorsque la situation ne justifiait plus leur maintien. Une autre exception importante était prévue à l'article XVIII pour protéger les industries naissantes.

Les restrictions appliquées à des fins de balance des paiements étaient très nombreuses dans les dix premières années du GATT. En 1951, 27 des 38 parties contractantes ont déclaré qu'elles recouraient aux dispositions de l'article XII et qu'elles appliquaient des restrictions quantitatives à l'importation pour redresser leur balance des paiements.¹⁰³ Neuf parties contractantes – Belgique, Canada, Cuba, États-Unis, Haïti, Luxembourg, Nicaragua, Pérou et République dominicaine – ont dit qu'elles ne prenaient aucune mesure au titre de ces dispositions. En janvier 1954, 16 des 20 parties contractantes développées limitaient leurs importations pour des raisons de balance des paiements, et neuf des 14 parties contractantes en développement faisaient de même. Sur les 25 pays qui appliquaient des restrictions à des fins de balance des paiements, 23 le faisaient de manière discriminatoire.

Pays développés

À la fin des années 50, au sortir de la crise de la balance des paiements de l'après-guerre, les parties contractantes développées ont commencé à renforcer la pression juridique des disciplines du GATT pour assurer l'élimination progressive des restrictions restantes.¹⁰⁴ Le programme mis en place en 1958, lorsque les grands pays commerçants d'Europe occidentale ont instauré la convertibilité extérieure de leurs monnaies, a

¹⁰² GATT (1951). L'application des restrictions à l'importation destinées à sauvegarder la balance des paiements, Genève: GATT.

¹⁰³ Il s'agissait des pays suivants: Allemagne, Australie, Autriche, Brésil, Ceylan, Chili, Danemark, Finlande, France, Grèce, Inde, Indonésie, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, Rhodésie du Sud, Royaume-Uni, Suède, Tchécoslovaquie, Turquie et Union sud-africaine. Les gouvernements de la Birmanie et du Libéria n'ont pas informé les parties contractantes de leur position.

¹⁰⁴ Voir GATT (1955), Le commerce international en 1955, pages 184 et 186.

eu un certain succès, sauf pour les produits agricoles, en partie parce que les États-Unis imposaient toujours des contingents en vertu de la Loi de 1951 pour laquelle ils avaient obtenu une dérogation. D'autres pays ont fait valoir que, si les États-Unis pouvaient utiliser des contingents, ils en feraient autant (Jackson, 1997). Finalement, pour les pays développés, les restrictions à des fins de balance des paiements ont perdu leur caractère distinctif et se sont fondues dans le problème général des mesures non tarifaires.¹⁰⁵ L'encadré 18 décrit l'élimination progressive des restrictions quantitatives en Europe.

Encadré 18: Élimination des restrictions quantitatives en Europe

Les données recueillies par l'OECE au sujet de ses membres dans le cadre de l'Union européenne de paiements illustrent bien la façon dont les restrictions quantitatives ont été progressivement éliminées en Europe. Parmi les diverses mesures prises pour aider à la reconstruction de l'Europe, la création de l'Union européenne des paiements visait à faciliter la libéralisation du commerce et des transactions invisibles entre ses membres, sur une base non discriminatoire.

C'est seulement à la fin de 1949, avec la reprise de la production, la maîtrise de l'inflation et l'ajustement des taux de change, que les pays d'Europe (occidentale) ont pu s'entendre sur des mesures coordonnées pour éliminer progressivement les restrictions quantitatives qu'ils appliquaient entre eux. Un calendrier arrêté en octobre 1949 prévoyait l'élimination par les 16 membres de l'OECE, des restrictions quantitatives visant le commerce privé intra-européen. (Un calendrier distinct a été établi en vue de supprimer ultérieurement les restrictions quantitatives appliquées aux importations européennes en provenance du Canada et des États-Unis.)

Le calendrier convenu pour l'élimination des restrictions quantitatives était le suivant :

15 décembre 1949	50 pour cent
1 ^{er} juillet 1950	60 pour cent
1 ^{er} février 1951	75 pour cent
14 janvier 1955	90 pour cent

Divers événements (guerre de Corée et crises nationales) ont amené à reporter l'objectif de 90 pour cent au 30 juin 1959¹⁰⁶, c'est-à-dire six mois seulement après l'instauration de la convertibilité extérieure des monnaies européennes (27 décembre 1958).

À la fin de juin 1958, 12 pays avaient atteint l'objectif de 90 pour cent du commerce privé intra-européen, mais quatre (France, Islande, Norvège et Turquie) en étaient encore loin.

Les données disponibles montrent clairement que, dès les années 50, la libéralisation des restrictions quantitatives par les pays développés était plus facile pour les produits non agricoles que pour les produits agricoles. Dans un rapport de 1953 sur la libéralisation du commerce intra-européen, le Secrétariat du GATT indiquait que, dans le secteur agricole, le pourcentage des échanges libéralisés était beaucoup plus faible que dans les autres secteurs et que le lien entre la position financière extérieure des pays et le degré de libéralisation

¹⁰⁵ Pour une description complète de la façon dont les pays développés ont éliminé progressivement des restrictions restantes, voir Hudec (1975), *The GATT legal system and world trade diplomacy*, New York : Praeger.

¹⁰⁶ Au 30 juin 1958, 82,6 pour cent des importations privées de l'année de référence (généralement 1948) étaient exemptes de restrictions quantitatives. Voir OECE (1958).

dans ce secteur n'était pas très clair.¹⁰⁷ En 1954, sur proposition des pays d'Europe occidentale, qui craignaient que l'abandon soudain de la protection assurée par les restrictions quantitatives n'ait de graves conséquences économiques et sociales, les parties contractantes ont adopté une décision qui prévoyait une période de transition pour opérer les ajustements nécessaires. Les restrictions quantitatives ont été progressivement supprimées par les pays développés, mais elles ont subsisté pendant de nombreuses années dans l'agriculture et dans le secteur des textiles et des vêtements. Comme cela est expliqué plus loin, l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay exigeait la tarification de la plupart des mesures non tarifaires, y compris les restrictions quantitatives, auxquelles il était désormais interdit de recourir. De même, comme cela est expliqué dans l'encadré 19, l'Accord du Cycle d'Uruguay sur les textiles et les vêtements prévoyait la suppression progressive des restrictions quantitatives visant le commerce des textiles et des vêtements.

Encadré 19: Textiles: longtemps exemptés des règles du GATT

Jusqu'à une période récente, les textiles et les vêtements étaient les seuls produits industriels exemptés des règles du GATT. En revanche, ils étaient assujettis à l'Arrangement concernant le commerce international des textiles (plus couramment appelé Arrangement multifibres ou « AMF ») (1974-1994), puis à l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements (ATV) (1995-2005). L'AMF autorisait l'application étendue de contingents par les grands pays industrialisés importateurs, aux dépens des pays en développement exportateurs les plus efficaces. Il était donc contraire au principe NPF et à l'interdiction des restrictions quantitatives et il établissait une discrimination à l'égard des pays en développement. Par la suite, l'ATV, négocié lors du Cycle d'Uruguay, visait à intégrer progressivement le secteur des textiles dans le cadre du GATT, le dernier contingent devant être supprimé le 1^{er} janvier 2005. Cet encadré retrace l'historique de l'AMF et de l'ATV et examine le rôle du GATT/de l'OMC dans l'élimination des restrictions quantitatives visant le commerce des textiles. Il faut souligner que la question des textiles a été l'une des plus âprement discutées à l'OMC, comme elle l'avait été au GATT ; les principes du GATT étaient très peu respectés dans ce domaine mais, avec la conclusion de l'ATV, la situation s'est nettement améliorée.

Les prédécesseurs de l'AMF étaient l'Accord à court terme concernant les textiles de coton (1961) et son successeur, l'Accord à long terme concernant le commerce international des textiles de coton (1962). Ces accords permettaient aux pays importateurs d'imposer des restrictions à l'importation de textiles en provenance de leurs partenaires commerciaux lorsque ces importations causaient, ou menaçaient de causer, une « désorganisation du marché », expression dont la définition était laissée à la discrétion du pays importateur. Ce sont les pays industriels qui ont encouragé à conclure ces accords, sous l'influence des très fortes pressions protectionnistes exercées par l'industrie textile (Khanna, 1991).

Pendant la durée de l'Accord à long terme, les pays en développement exportateurs ont cherché à contourner les restrictions quantitatives, en remplaçant le coton par les nouvelles fibres synthétiques, qui n'étaient pas visées par l'Accord. Au début, les producteurs d'Amérique du Nord et d'Europe avaient une avance dans le domaine des textiles de fibres synthétiques mais la nature de l'industrie du vêtement a fait qu'ils n'ont pu soutenir la concurrence des producteurs des pays en développement, où la main-d'œuvre était bon marché. En raison de la concurrence accrue des importations et des forts gains de productivité dus aux progrès techniques, l'emploi dans le secteur des textiles et des vêtements a reculé dans les pays industriels. Cela a accentué les pressions protectionnistes, qui ont conduit à l'instauration de plusieurs restrictions au commerce des textiles allant au-delà de l'Accord à long terme. Pour légitimer ces entorses à la législation internationale, l'AMF a été mis en place en 1973 pour inclure dans la catégorie des exceptions au GATT les restrictions visant les importations de laine et de fibres synthétiques. Bien que cet accord ait été conclu dans le cadre du GATT et ait été déposé auprès du Directeur général du GATT, il faut noter que les signataires ne représentaient

¹⁰⁷ Le même rapport décrit aussi comment les États-Unis protégeaient leur agriculture au moyen de restrictions à l'importation. Voir GATT (1953), Le commerce international en 1953.

qu'une fraction des parties contractantes et que le texte du GATT lui-même ne mentionnait pas de traitement spécial pour le commerce des textiles.

L'AMF était, à bien des égards, analogue à l'Accord à long terme. Il constituait essentiellement un cadre pour l'adoption d'accords bilatéraux ou de mesures unilatérales qui instituaient des contingents limitant les importations dans les pays confrontés à un accroissement effectif (ou imminent), brusque, substantiel et mesurable des importations qui causait ou menaçait de causer un dommage grave aux producteurs nationaux. Ces restrictions quantitatives pouvaient généralement être maintenues pendant un an au plus ; si elles étaient prorogées, elles devaient permettre une augmentation annuelle d'au moins 6 pour cent des importations, contre 5 pour cent dans le cadre de l'Accord à long terme. Un Organe de surveillance des textiles était créé pour assurer le fonctionnement de l'Accord.

L'AMF a été reconduit plusieurs fois pendant ses 20 années d'existence, et le nombre des parties contractantes a augmenté au fur et à mesure. En 1994, l'AMF-IV comptait 45 signataires, dont 31 pays exportateurs en développement et d'Europe centrale et orientale (PECO), et huit pays importateurs industrialisés : Autriche, Canada, États-Unis, Finlande, Japon, Norvège, Suisse et UE. L'inquiétude grandissante des pays en développement au sujet des mesures de restriction des échanges contenues dans l'AMF a abouti à l'inclusion dans le Cycle d'Uruguay de négociations destinées à mettre fin à l'AMF. Cela a abouti à l'adoption de l'ATV, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995 et qui prévoyait notamment que toutes les restrictions énoncées dans l'AMF seraient supprimées par étapes pour le 1^{er} janvier 2005. Hoekman et Kostecki (2001) affirment que, durant le Cycle, un lien de réciprocité implicite avait été établi entre la demande des pays développés d'aborder des questions comme les services et les ADPIC et les demandes d'accès aux marchés formulées par les pays en développement pour les textiles.

L'ATV prévoyait quatre étapes de libéralisation : 1995, 1998, 2002 et 2005. Le pourcentage de produit textile et de vêtement devant être assujéti aux règles du GATT était respectivement, pour chacune de ces quatre années, de 16 pour cent, 17 pour cent, 18 pour cent et 49 pour cent ; les contingents qui subsistaient dans l'intervalle devaient être augmentés chaque année de 6,96 pour cent, 8,7 pour cent et 11,05 pour cent, respectivement. Il était stipulé que les produits soumis aux règles du GATT à chaque étape devaient comprendre des produits provenant de quatre catégories : peignés et filés ; tissus ; articles confectionnés ; et vêtements. L'élimination graduelle des restrictions visait à laisser aux importateurs et aux exportateurs moins efficaces le temps de s'adapter en causant le moins de perturbation possible mais, les pays développés ont décidé de repousser la libéralisation jusqu'au dernier moment pour les produits les plus sensibles.¹⁰⁸

Il importe de souligner que l'ATV prévoyait des mécanismes de sauvegarde transitoires qui permettaient d'imposer, dans des circonstances bien définies, des restrictions visant les textiles et les vêtements qui n'étaient pas contingentés ni intégrés dans le cadre du GATT. Ces sauvegardes n'étaient pas les mêmes que celles qui étaient normalement autorisées par le GATT, car elles pouvaient être appliquées aux importations en provenance de pays particuliers. Toutefois, le pays importateur devait prouver que la branche de production nationale subissait ou était menacée de subir un préjudice grave et que ce préjudice était causé par deux facteurs : l'accroissement des importations du produit en question en provenance de toutes les sources ; et un accroissement brusque et substantiel des importations en provenance d'un pays particulier. La mesure de sauvegarde pouvait être appliquée soit par accord mutuel à la suite de consultations, soit de façon unilatérale, et elle devait être examinée par l'Organe de supervision des textiles, qui était chargé de surveiller le fonctionnement de l'Accord, d'examiner les demandes de sauvegardes et de faciliter le règlement des différends.

¹⁰⁸ Aux États-Unis, l'emploi total dans le secteur des textiles et des vêtements est passé de 1,53 million de personnes au premier trimestre de 1995 à moins de 0,67 million de personnes au début de 2005, date à laquelle ces secteurs représentaient 0,5 pour cent des emplois non agricoles dans le pays. Dans le cadre de l'AMF, l'UE n'a pas cherché à restreindre les exportations des pays les plus pauvres, comme le Bangladesh, où, de ce fait, l'industrie textile a prospéré.

Pays en développement

Dans le cas des pays en développement, l'application de restrictions à des fins de balance des paiements s'est accrue, au lieu de diminuer, dans la seconde moitié des années 50. D'après un rapport du GATT de novembre 1959, 13 des 16 pays en développement membres du GATT appliquaient alors de telles restrictions.¹⁰⁹ Selon Hudec (1987), les restrictions appliquées en situation d'urgence semblaient devoir devenir un élément permanent des régimes commerciaux des pays en développement, rendant inopérantes les autres obligations découlant du GATT. Pendant les 40 années qui ont suivi, plus d'une douzaine de pays en développement ont invoqué les dispositions de l'article XVIII:B, la durée de leurs restrictions à l'importation allant de quelques années à plus de 30 ans dans certains cas (voir le tableau 15 de l'Appendice). Le processus de consultations au sein du Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements permettait aux partenaires commerciaux de surveiller la politique commerciale des pays appelés en consultation et d'exercer une « pression de groupe » pour qu'ils adoptent des politiques plus libérales, mais les résultats étaient variables.

Comme on l'a indiqué plus haut, les pays en développement pouvaient initialement se prévaloir de deux exceptions à l'interdiction générale des restrictions quantitatives au titre de l'article XI, à savoir l'article XII et l'article XVIII.¹¹⁰ Durant les premières années et, en fait, tout au long de l'histoire du système commercial multilatéral, le recours aux exceptions prévues pour les industries naissantes dans la Section C de l'article XVIII a été limité en partie parce que la procédure d'examen était très stricte. En 1949 et 1950, Cuba, Haïti et l'Inde avaient chacun l'autorisation d'instituer un seul contingent par produit. Ceylan a aussi eu recours à l'article XVIII au début des années 50 et c'était le seul pays à l'avoir fait après 1954. La session de révision de 1954 a été l'occasion pour les pays en développement de renégocier les règles du GATT. Comme on l'a vu dans la sous-section A, trois grandes modifications ont été apportées. En particulier, les conditions auxquelles les pays en développement devaient satisfaire pour appliquer des restrictions quantitatives à des fins de balance des paiements ont été assouplies. Les nouvelles dispositions de l'article XVIII:B étaient moins strictes que celles de l'article XII et l'expression « assurer un niveau de réserves suffisant pour l'exécution de son programme de développement économique » (article XVIII:9) permettait de recourir très largement à cette exception. Parallèlement, la surveillance étroite du FMI sur les restrictions de change a peut-être amené les pays à appliquer des restrictions commerciales dans les cas où la surveillance multilatérale était moins stricte (Frank, 1987).

Des procédures de consultation détaillées ont été mises en place en 1970, puis des procédures « simplifiées » en 1972. Les consultations simplifiées, destinées à alléger la charge administrative excessive imposée aux pays en développement, étaient fondées sur une déclaration écrite indiquant la situation de la balance des paiements, ainsi que le régime de restrictions et ses effets, sans la participation du FMI.¹¹¹ Avec les procédures simplifiées, le Comité doit seulement dire s'il pense que des consultations étroites sont souhaitables.¹¹² La plupart des pays en développement ont exercé cette option. En 20 ans, le Pakistan, par exemple, n'a tenu des consultations étroites qu'en 1969, 1978 et 1989; le reste du temps, il a eu des consultations selon les procédures simplifiées.

¹⁰⁹ IBDD, Supplément n° 8, page 66, cité dans Hudec (1987), page 29

¹¹⁰ Tous les Membres peuvent se prévaloir de l'article XII.

¹¹¹ Un élément particulier des règles relatives à la balance des paiements est que les parties contractantes/les Membres doivent « entrer en consultations étroites » avec le FMI, conformément à l'article XV du GATT. Outre l'évaluation de la situation de la balance des paiements du Membre et de ses perspectives, le Fonds donnait un avis qui était généralement libellé comme suit: « les restrictions ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour sauvegarder la position financière extérieure ».

¹¹² Il est intéressant de lire ce qui a été dit à l'époque de l'adoption des procédures simplifiées: « Des délégations estiment que l'examen de détail de la justification financière extérieure des restrictions tous les deux ans n'est peut être pas nécessaire dans tous les cas et que les consultations risquent de devenir une formalité dont la préparation appropriée peut exiger un effort et une attention hors de proportion avec sa valeur. » (L/3772/Rev.1)

À l'issue du Tokyo Round, la Déclaration de 1979 relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements est entrée en vigueur. Dans ce texte, les parties contractantes se déclaraient « convaincues que les mesures commerciales restrictives sont, en général, un moyen inefficace de maintenir ou de rétablir l'équilibre des balances des paiements ». En outre, alors que les procédures de consultations approfondies prévoyaient déjà des consultations « élargies », au cours desquelles le Comité pouvait appeler l'attention sur les possibilités d'atténuer et de corriger les problèmes de balance des paiements des pays en développement au moyen de mesures que les parties contractantes pourraient prendre pour faciliter l'accroissement des recettes d'exportation, la Déclaration de 1979 réitérait ce point. Outre les restrictions quantitatives, elle étendait l'examen des mesures concernant la balance des paiements à toutes les mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements, elle demandait que l'institution ou le renforcement de mesures soient notifiées dans les moindres délais et elle imposait des conditions supplémentaires, à savoir i) donner la préférence aux mesures qui perturbaient le moins les échanges (c'est-à-dire aux mesures fondées sur les prix), ii) présenter un calendrier d'élimination des restrictions, et iii) éviter une protection sectorielle accessoire.

Enfin, au cours du Cycle d'Uruguay, il y a eu d'intenses discussions sur le renforcement des dispositions concernant, en particulier : i) les obligations de notification ; ii) la présentation d'un calendrier de suppression des restrictions ; et iii) la nécessité d'éviter le recours à des restrictions quantitatives ; le « Mémoire d'accord de 1994 » exprime ce consensus. Le Mémoire d'accord sur le règlement des différends est devenu l'ultime moyen de faire respecter les obligations et, dans les cas où un consensus ne pouvait pas être trouvé, c'était le moyen d'amener un Membre de l'OMC à retirer finalement ses mesures concernant la balance des paiements.¹¹³

L'encadré 20 présente deux études de cas qui illustrent comment les principes et les dispositions concernant la balance des paiements ont été utilisés pour faciliter l'intégration dans le système commercial multilatéral.

Encadré 20: Suppression progressive des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements par les pays en développement: deux études de cas

Indonésie

Après avoir adopté un programme de stabilisation à la suite d'une période d'hyperinflation au milieu des années 60, l'Indonésie a supprimé, en 1967, son régime de licences d'importation pour les matières premières¹¹⁴ et a abandonné son système de classement des produits d'importation en catégories distinctes ; seules les importations de voitures particulières et de carreaux en céramique restaient interdites. Un droit additionnel sur les importations, consolidé au titre du GATT, a aussi été supprimé. Au moment de la consultation avec l'Indonésie, les membres du Comité ont déclaré qu'ils « constat[ai]ent avec satisfaction les efforts considérables que le gouvernement indonésien a[vait] déployés récemment pour simplifier son régime complexe en matière de restrictions ».¹¹⁵

Grâce à la réussite du programme de stabilisation, il y a eu un regain de confiance dans la rupiah, ce qui a permis d'entreprendre des réformes en avril 1970. Au moment de la consultation de 1970, la monnaie était devenue pleinement convertible, la politique d'importation avait été revue et simplifiée, et la moyenne des droits de douane avait été ramenée de 64 à 58 pour cent. Un petit nombre de produits (pneus, voitures, motocycles, appareils de radio et de télévision) étaient soumis

¹¹³ Voir Inde – Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels, WT/DS90/R et WT/DS90/AB/R.

¹¹⁴ Le régime de licences d'importation était généralement le principal instrument pour l'application de restrictions quantitatives ; les régimes d'importation étaient souvent très complexes et des licences étaient délivrées par utilisateur final ou par secteur.

¹¹⁵ BOP/R/16, paragraphe 18.

à une interdiction d'importation conditionnelle afin de protéger l'industrie locale. Si certaines conditions (volume, qualité et prix de la production nationale, par exemple) n'étaient pas remplies, l'interdiction pouvait être levée. Durant les consultations, les membres du Comité ont estimé qu'« il conviendrait d'étudier d'autres méthodes, de préférence celles qui font intervenir le mécanisme des prix, par exemple les droits de douane et impositions analogues, et que même des contingents seraient préférables à une interdiction absolue ».¹¹⁶ Malgré le maintien de certaines surtaxes, les taxes avaient été réduites et l'ensemble du système devait faire l'objet d'une profonde réforme, lorsque le tarif indonésien serait adapté à la Nomenclature douanière de Bruxelles, l'année suivante.¹¹⁷

Lors de la consultation suivante, tenue en 1975 dans le cadre des procédures simplifiées, l'Indonésie a déclaré que les branches de production nationales étaient protégées principalement par des droits de douane et des surtaxes et qu'aucune restriction quantitative n'était en vigueur. En 1979, le Comité a noté que l'Indonésie avait cessé d'appliquer des restrictions à l'importation pour des raisons de balance des paiements.¹¹⁸

Pakistan

Dans le cas du Pakistan, l'élimination des restrictions quantitatives a été très progressive. Avant 1959, toutes les catégories de produits importés étaient soumises à des restrictions quantitatives. Ensuite, « la tendance a été d'assouplir les restrictions sur certaines matières premières de base et biens de consommation, ainsi que sur quelques produits industriels et agricoles ».¹¹⁹ Lors des consultations de 1967, le représentant du gouvernement a confirmé que la principale caractéristique de la politique d'importation de son pays depuis 1960 était une tendance à la libéralisation, qui s'écartait du système de contrôle administratif direct pour s'orienter vers des instruments fiscaux et monétaires. La procédure de licences avait été simplifiée, et de nombreux produits pouvaient de nouveau être importés librement.¹²⁰ Entre-temps, le FMI avait indiqué que le régime d'importation du Pakistan demeurerait restrictif et complexe.

En 1978, le Comité a constaté que, malgré les difficultés, le Pakistan avait poursuivi les efforts de libéralisation des échanges engagés en 1972 et s'est félicité de l'intention des autorités de poursuivre la simplification et la rationalisation du régime commercial. Appelant l'attention sur l'environnement extérieur, il a « reconnu qu'un certain nombre de facteurs extérieurs [...] – notamment [...] les limitations imposées à l'importation de certains produits pakistanais [...] avaient une incidence défavorable [...] sur sa balance des paiements ».¹²¹

En 1989, le Comité a reconnu que le Pakistan était toujours confronté à des problèmes de balance des paiements qui justifiaient l'application de mesures commerciales au titre de l'article XVIII : B. Il s'est félicité des modifications apportées au régime d'importation du Pakistan depuis 1983, en particulier du passage à un système de liste négative, de la réduction du nombre de produits visés par des restrictions à l'importation, de la simplification du régime d'importation et de la rationalisation de la structure du tarif douanier. Un membre a cependant fait observer que, même si des progrès avaient été faits concernant la réduction des obstacles au commerce, il y avait encore de très nombreux produits dont l'importation était interdite ou limitée.¹²²

¹¹⁶ BOP/R/51, 20 novembre 1970, paragraphe 13.

¹¹⁷ *Ibid.*, paragraphe 11.

¹¹⁸ BOP/R/108, 15 novembre 1979.

¹¹⁹ BOP/4/Rev.1.

¹²⁰ BOP/R/12, 10 août 1967.

¹²¹ BOP/R/98, 13 février 1978.

¹²² BOP/R/181, 28 avril 1989, paragraphe 6.

De nouvelles consultations ont eu lieu en 1997 et 2000. En 1997, les membres du Comité ont reconnu que le Pakistan avait toujours de graves problèmes de balance des paiements et ont accueilli avec satisfaction l'abaissement des droits de douane et la réduction du nombre de produits figurant sur la liste négative.¹²³ Toutefois, ils ont demandé une notification plus claire conformément au paragraphe 11 du Mémoire d'accord et ils ont contesté le recours à des restrictions quantitatives, faisant observer qu'il fallait donner la préférence aux mesures fondées sur les prix. En 2000, les Membres se sont déclarés satisfaits de la décision du Pakistan de mettre en œuvre son plan d'élimination progressive malgré la fragilité de sa balance des paiements.¹²⁴ En fait, le Pakistan a achevé l'élimination des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements en 2002, avant la date prévue.¹²⁵

ii) *Autres mesures non tarifaires*

Comme nous l'avons déjà indiqué, les droits de douane et les restrictions quantitatives au titre des articles XII et XVIII:B étaient les principales restrictions au commerce en vigueur au début du GATT. Mais le Secrétariat du GATT publiait aussi des renseignements sur les autres droits et impositions. Ces renseignements illustrent le rôle du GATT dans l'amélioration de la transparence concernant les mesures non tarifaires. Par exemple, dans un rapport du GATT de 1953, il était dit que l'on constatait une tendance croissante à l'institution, sous une forme ou sous une autre, de taxes additionnelles sur les produits importés.¹²⁶ Le rapport mentionnait, à titre d'exemple, le remplacement par la République dominicaine d'un système compliqué de taxes additionnelles par une taxe unique de 23 pour cent. Un rapport de 1955 signalait, entre autres, que la France avait relevé le droit de timbre douanier de 2 à 3 pour cent pour financer les allocations familiales pour les travailleurs agricoles. En 1956, un rapport du Secrétariat indiquait que, dans le domaine des taxes à l'importation, on constatait dans la plupart des cas une tendance à la hausse des taux.

Dans la seconde moitié des années 50, une section sur les formalités douanières a été ajoutée dans les rapports du Secrétariat du GATT sur l'évolution de la politique commerciale. Le rapport de 1956, par exemple, analyse les formalités consulaires, les certificats d'origine, les marques d'origine, l'importation temporaire, l'évaluation en douane et le traitement spécial des échantillons de produits. Il indique que les parties contractantes avaient décidé de réitérer leur recommandation de supprimer toutes ces formalités, mais que neuf parties contractantes exigeaient encore couramment des factures consulaires ou des visas.

Les cinq premiers cycles de négociations du GATT ont surtout été consacrés aux réductions tarifaires et ont accordé très peu d'attention aux mesures non tarifaires. Les Négociations Kennedy, lancées en 1963, étaient avant tout des négociations tarifaires, mais certaines MNT ont aussi été examinées. La question des MNT a été incluse dans les négociations dès le début. Pour tenter d'identifier les MNT existantes, les parties contractantes ont échangé des renseignements sur les MNT qu'elles rencontraient dans leurs relations commerciales, au moyen d'un système de notification. Elles ont dressé une liste non exhaustive comprenant 18 mesures: clauses d'exemption, pratiques antidumping, évaluation en douane, politiques en matière de marchés publics, commerce d'État, ajustements fiscaux à la frontière, dumping et politiques d'importation restrictives concernant le charbon, contingents bilatéraux, restrictions quantitatives résiduelles, règlements concernant les mélanges, prélèvements variables, réglementations administratives et techniques, directives administratives, politiques commerciales des filiales, garanties à l'importation, subventions, taxes intérieures, et système de calcul par gallon de vin appliqué par les États-Unis aux importations de spiritueux en bouteille. Un groupe de travail a été chargé d'examiner les produits inscrits sur la liste et de poursuivre le processus d'identification et d'élaboration concernant

¹²³ WT/BOP/R/27, 15 juillet 1997.

¹²⁴ WT/BOP/R/56, 22 décembre 2000.

¹²⁵ WT/BOP/N/59, 17 décembre 2001.

¹²⁶ Voir GATT (1953), Le commerce international, page 103.

les accords connexes. Globalement, les résultats du Cycle relatifs aux MNT ont été limités à l'adoption d'un code antidumping facultatif, d'un accord sur le prix de vente américain et de dispositions relatives aux entreprises commerciales d'État, reprises dans le Protocole d'accession de la Pologne au GATT.¹²⁷ L'une des principales difficultés rencontrées par les parties contractantes au cours de la négociation a été de faire la distinction entre les questions générales qui pouvaient faire l'objet de nouvelles règles, et les mesures par produit ou les autres mesures particulières nécessitant des négociations bilatérales ou multilatérales.

Peu après les Négociations Kennedy, un inventaire des mesures non tarifaires a été dressé d'après la liste des mesures notifiées par les pays exportateurs.¹²⁸ Cinq groupes de travail ont été établis pour examiner les cinq questions suivantes : participation de l'État au commerce ; formalités douanières et administratives à l'importation ; normes ; limitations spécifiques au commerce ; et taxes à l'importation.

À la différence des Négociations Kennedy, le Tokyo Round a fait une large place aux négociations sur les MNT. Les progrès accomplis dans ces négociations ont été considérés comme l'un des principaux résultats obtenus depuis la création du GATT. Les MNT devant faire l'objet de négociations ont été identifiées sur la base de l'inventaire établi après les Négociations Kennedy et mis à jour chaque année. Comme cela est expliqué dans la sous-section 1, cinq grands accords, appelés codes, relatifs aux MNT ont été négociés. Ils portaient respectivement sur les mesures suivantes : subventions et mesures compensatoires, évaluation en douane, marchés publics, normes et procédures de licences. En outre, le Code antidumping, négocié dans le cadre des Négociations Kennedy, a été modifié. Des dispositions juridiques concernant d'autres MNT ont été négociées dans le cadre de plusieurs autres accords. Ces dispositions figurent dans l'Accord relatif au commerce des aéronefs civils, l'Accord sur l'agriculture, l'Accord international sur le secteur laitier et l'Accord international sur la viande bovine. Parmi les quelques 65 parties contractantes en développement, quelques-unes seulement ont signé ces codes. Le nombre de pays en développement signataires en février 1982 était le suivant : 15 pour le Code de la normalisation, huit pour le Code des subventions, onze pour le Code des licences d'importation, sept pour le Code de l'évaluation en douane, neuf pour le Code antidumping et un pour le Code des marchés publics. Comme le montre le tableau 13, le nombre de signataires a augmenté au fil du temps, à la fois parce que certaines parties contractantes ont adhéré à un plus grand nombre de codes et parce que les pays qui ont accédé au GATT entre le début des années 80 et 1995 ont signé certains codes. Plusieurs pays sont aussi devenus observateurs dans le cadre de certains codes.

Tableau 13
Nombre de parties contractantes en développement et développées ayant signé certains Accords du Tokyo Round, 1982-1995

	Pays en développement		Pays développés	
	Février 1982	Décembre 1995	Février 1982	Décembre 1995 ^a
Normes	15	24	21	21
Marchés publics	1	3	10	10
Subventions et mesures compensatoires	8	16	12	10
Évaluation en douane	7	25	11	11
Licences d'importation	11	19	12	11
Antidumping	9	17	11	10

^a Les États-Unis se sont retirés des Accords sur les normes, les subventions, les licences d'importation et les mesures antidumping le 29 février 1995, après l'entrée en fonction des nouveaux Comités de l'OMC chargés de ces questions.

Source : GATT (1982), GATT – Activités en 1981, et GATT (1996), GATT – Activités en 1994-1995.

¹²⁷ Voir le document LT/KR/A/1, 30 juin 1967.

¹²⁸ C'était la première fois qu'un inventaire des MNT était publié. La CNUCED a créé, par la suite, une base de données complète sur les MNT.

La réduction et la suppression des mesures et obstacles non tarifaires étaient l'un des objectifs des négociations du Cycle d'Uruguay définis dans la partie A de la Déclaration ministérielle de Punta del Este. Un groupe de négociation sur les MNT s'est penché sur les mesures par produit qui n'étaient pas examinées par les autres groupes, mais les négociations sur les MNT sont allées bien plus loin. Dans l'ensemble, les négociations du Cycle d'Uruguay ont donné des résultats très larges et détaillés au sujet des MNT. Premièrement, onze pays en développement Membres¹²⁹ ont pris des engagements concernant les mesures non tarifaires dans la partie III de leurs listes. Ces engagements étaient notamment les suivants: suppression des prescriptions en matière de licences d'importation, élimination des restrictions quantitatives, élimination des prescriptions en matière d'appels d'offres, réforme des régimes de licences d'importation, assurance de l'absence de restrictions quantitatives et d'interdictions à l'importation et suppression progressive des contingents tarifaires. Deuxièmement, les codes relatifs aux mesures non tarifaires établis durant le Tokyo Round ont été revus. Troisièmement, d'autres accords ont été conclus, et les MNT ont été réglementées dans des domaines tels que les services et la propriété intellectuelle. Quatrièmement, un certain nombre de dispositions réglementant les MNT ont été insérées dans l'ensemble des Accords de l'OMC, des déclarations ministérielles et autres, des mémorandums d'accord et des recommandations. Dans les règles de l'OMC, les MNT faisaient principalement l'objet de dispositions spécifiques ou de prescriptions en matière de transparence.

Des dispositions relatives à des MNT particulières figurent dans la plupart des Accords de l'OMC. Plusieurs mesures importantes ont été prises pour réglementer l'utilisation des MNT dans l'agriculture et dans le secteur des textiles et des vêtements. L'Accord sur les textiles et les vêtements exigeait la suppression de tous les contingents issus de l'AMF, qui limitaient l'entrée d'importations en provenance des producteurs les plus compétitifs sur les marchés des pays industrialisés.¹³⁰ L'Accord sur l'agriculture exigeait le remplacement des mesures non tarifaires propres aux produits agricoles par des tarifs offrant un niveau équivalent de protection et interdisait le recours à toute mesure limitant le commerce des produits agricoles, à l'exception des tarifs. De nombreux pays, développés et en développement, utilisaient des mesures non tarifaires, parfois associées à des tarifs, pour limiter ou contrôler les importations de produits agricoles. L'interdiction des MNT et leur tarification ont constitué un changement majeur dans les règles commerciales relatives à l'agriculture, contribuant notamment à une plus grande transparence. La question de savoir si cela a contribué à la libéralisation est sujette à controverse, et la réponse dépend en grande partie de la façon dont on évalue le processus de tarification. Certains experts considèrent que le Cycle d'Uruguay a peu contribué à l'abaissement des niveaux de protection effectifs pour les produits agricoles dans la plupart des pays. Les principales exceptions sont le Japon et les autres pays asiatiques à revenu élevé, qui ont progressé régulièrement vers la libéralisation.¹³¹ L'Accord sur l'agriculture prévoyait aussi la suppression progressive des subventions à l'exportation et de certaines mesures de soutien interne. Dans ce domaine aussi, il a été dit que sa principale contribution à la libéralisation des marchés agricoles résidait plus dans le fait qu'il créait un cadre pour la libéralisation future que dans la réduction effective des subventions.

D'autres mesures importantes pour l'élimination ou la réglementation des MNT figuraient dans l'Accord sur les sauvegardes, qui interdisait les mesures d'autolimitation des exportations, les arrangements de commercialisation ordonnée ou toute autre mesure similaire affectant les exportations ou les importations.¹³² La question de l'autolimitation des exportations est examinée dans l'encadré 21 ci-dessous. Comme nous le verrons plus en détail ci-après, l'Accord SPS et l'Accord OTC ont imposé des disciplines concernant respectivement le recours aux mesures sanitaires et phytosanitaires et les règlements techniques. D'autres Accords de l'OMC ont établi des disciplines ou amélioré les disciplines existantes relatives aux mesures suivantes: mesures concernant les investissements et liées au commerce; mesures antidumping (voir ci-après); évaluation en douane; inspection avant expédition; règles d'origine; procédures de licences d'importation; subventions et mesures compensatoires. En outre, des accords plurilatéraux ont été signés sur les marchés publics, le commerce des aéronefs civils, les produits laitiers et la viande bovine.

¹²⁹ Arabie saoudite, Belize, Cameroun, Chine, Égypte, El Salvador, Indonésie, Malte, Sénégal, Taipei chinois et Trinité-et-Tobago.

¹³⁰ Voir l'encadré 19.

¹³¹ Voir, par exemple, Hathaway et Ingco (1996).

¹³² Voir l'analyse de l'Accord sur les sauvegardes dans la sous-section 2.d).

Un changement important par rapport au Tokyo Round a été l'adoption du principe de l'engagement unique, selon lequel tous les signataires devaient accepter en bloc tous les accords annexés à l'Accord sur l'OMC et tous les documents joints en appendice. Les Membres n'avaient pas la possibilité de se soustraire à certains accords. Comme cela est indiqué dans la section 4 ci-dessous, plusieurs dispositions relatives au traitement spécial et différencié ont été incluses dans les nouveaux accords, mais dans la plupart des cas, elles ne dispensaient pas les pays en développement des principales disciplines énoncées dans les accords. Le présent rapport n'a certes pas pour objet d'évaluer l'impact du Cycle d'Uruguay sur l'utilisation de MNT par les Membres. Mais la plupart des experts seraient probablement d'accord pour dire que l'adhésion obligatoire à tous les accords a permis de soumettre à des disciplines plus strictes leur utilisation par la plupart des Membres de l'OMC, sinon par tous les Membres.

Encadré 21 : Autolimitation des exportations

À partir du milieu des années 50, l'autolimitation des exportations a commencé à faire partie de la politique commerciale de certains pays industriels (McClenehan, 1991). Cela a coïncidé avec la réapparition du Japon comme acteur important dans le commerce international. L'autolimitation des exportations est un accord, exprès ou tacite, entre un pays exportateur et un pays importateur, aux termes duquel le premier limite « volontairement » le volume ou l'accroissement de ses exportations. Ces mesures sont aussi appelées, entre autres, « arrangements de commercialisation ordonnée ». Elles ont les mêmes effets économiques qu'un contingent. Elles sont contraires à certaines dispositions du GATT, notamment les articles XI et XIII relatifs aux contingents d'exportation et d'importation.

L'autolimitation des exportations était un moyen commode de protéger les secteurs où les droits de douane étaient faibles et qui étaient de plus en plus exposés à la concurrence des pays à bas coûts, sans avoir à prouver l'existence d'un dommage grave ou à verser une compensation, conditions requises pour imposer une mesure de sauvegarde au titre de l'article XIX du GATT. Pour les pays exportateurs, l'autolimitation des exportations était souvent préférable aux autres mesures de restriction auxquelles les pays importateurs pouvaient recourir.

Les secteurs où l'autolimitation des exportations a pris une place importante étaient notamment ceux où le Japon, puis les tigres d'Asie de l'Est et d'autres pays en développement, ont accru leur compétitivité : textiles et vêtements, chaussures, fer et acier, et véhicules automobiles. L'autolimitation des exportations est devenue un élément important du système commercial international, surtout dans les années 70 et 80. Elle pouvait être considérée comme une mesure de « sauvegarde » déguisée, qui n'était soumise à aucune forme de discipline ou de surveillance internationale. Les mesures étaient sélectives, donc discriminatoires, et comme elles étaient « volontaires », aucune compensation n'était nécessaire.

Pour tenter d'enrayer la prolifération des mesures d'autolimitation des exportations, un accord international sur les sauvegardes a été négocié tant lors du Tokyo Round que lors du Cycle d'Uruguay. Dans le cadre du Tokyo Round, la négociation n'a pas abouti à l'adoption d'un code des sauvegardes comparable aux codes adoptés dans le domaine des mesures antidumping et dans celui des subventions et des droits compensateurs. Les parties contractantes étaient divisées sur de nombreux points, notamment l'application non discriminatoire des sauvegardes, la surveillance, le règlement des différends, la définition du « dommage grave » et les questions d'ajustement structurel (Jackson, 1997). Elles n'ont pu se mettre d'accord que sur la poursuite des négociations. Celles-ci ont été achevées pendant le Cycle d'Uruguay et ont abouti à l'adoption de l'Accord sur les sauvegardes, qui éliminait les mesures d'autolimitation des exportations, les arrangements de commercialisation ordonnée et les mesures similaires visant les exportations ou les importations.

Pourquoi les pays ont-ils jugé qu'ils n'avaient plus besoin de ces mesures extrajuridiques ? L'existence d'un nouvel accord multilatéral sur les sauvegardes était sans doute un motif important. Mais cela tenait aussi à plusieurs facteurs économiques. Dans le cas des chaussures, les pays industrialisés ont supprimé les limitations parce qu'ils les jugeaient superflues (l'effet escompté sur l'emploi ne s'était pas concrétisé), ou inefficaces (les principaux exportateurs avaient conservé leur part du marché au plus fort des restrictions), ou parce que la branche de production était parvenue à s'adapter (voir Hamilton et al., 1992). Certains de ces facteurs ont amené les États-Unis à lever les restrictions visant les automobiles japonaises : les trois grands constructeurs américains s'étaient rétablis (ou adaptés) après la crise du début des années 80, et les constructeurs japonais avaient établi leurs usines aux États-Unis pour éviter le risque de nouvelles restrictions. Enfin, il faut tenir compte du coût économique des mesures elles-mêmes. Les études sur les mesures d'autolimitation des exportations montrent qu'elles coûtaient très cher aux consommateurs, une partie des bénéfices allant aux exportateurs (sous la forme de rentes contingentes) et une autre partie à la branche de production nationale en concurrence avec les importations (voir, par exemple, Berry et al., 1999).

Le système commercial multilatéral a réussi à surmonter le problème majeur que constituaient les mesures d'autolimitation des exportations. Ces mesures étaient appliquées en dehors du système fondé sur des règles. Elles coûtaient très cher aux consommateurs des pays importateurs. Et, comme elles visaient certains des principaux produits d'exportation des pays en développement, elles faisaient obstacle au développement.

Obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires

Les mesures techniques, qui diffèrent d'un pays à l'autre, peuvent constituer d'importants obstacles au commerce, simplement parce qu'il est coûteux pour les exportateurs d'obtenir des renseignements précis et à jour sur les mesures techniques en vigueur à l'étranger et sur les procédures d'évaluation de la conformité qui leur sont liées. Elles peuvent aussi faire obstacle au commerce s'il est coûteux de s'y adapter. Dans ce cas, les mesures techniques, comme les droits de douane, peuvent donner lieu à une discrimination entre les produits étrangers et les produits nationaux. Mais, tandis qu'un droit de douane a clairement pour but et pour effet d'établir une discrimination, il peut être assez difficile, dans la pratique, de connaître le but et l'effet d'une mesure technique. Il se peut, en effet, que ces mesures visent à remédier à une défaillance du marché, comme l'asymétrie de l'information ou les externalités liées au réseau, et des normes bien conçues peuvent jouer un rôle important en garantissant le bon fonctionnement des marchés. Mais les mesures techniques peuvent aussi affecter le résultat des transactions internationales et, par conséquent, le commerce. Si tel est leur objectif, c'est-à-dire, si elles constituent une forme « déguisée » de protectionnisme, elles sont contraires aux principes du système commercial multilatéral. Le problème est donc de trouver un moyen de faire la distinction entre les mesures légitimes et les mesures illégitimes.

Il est difficile de mesurer l'incidence réelle des mesures techniques et encore plus d'évaluer leur incidence sur le commerce. Le nombre de lignes tarifaires visées a été calculé pour un certain nombre de marchés et il en ressort qu'elles représentent entre la moitié environ des importations totales dans le cas du Brésil et à un tiers environ dans le cas des États-Unis et de la Chine. En revanche, les mesures techniques ne concernent que 2 pour cent des importations du Japon et moins de 1 pour cent des importations de l'UE.¹³³

Comme nous l'avons dit plus haut, pendant le Cycle d'Uruguay, les négociations ont porté, entre autres, sur les moyens d'améliorer, de préciser et d'élargir les accords issus du Tokyo Round et donc sur l'Accord OTC du Tokyo Round. Le nouvel Accord OTC issu du Cycle d'Uruguay reprenait en grande partie la version

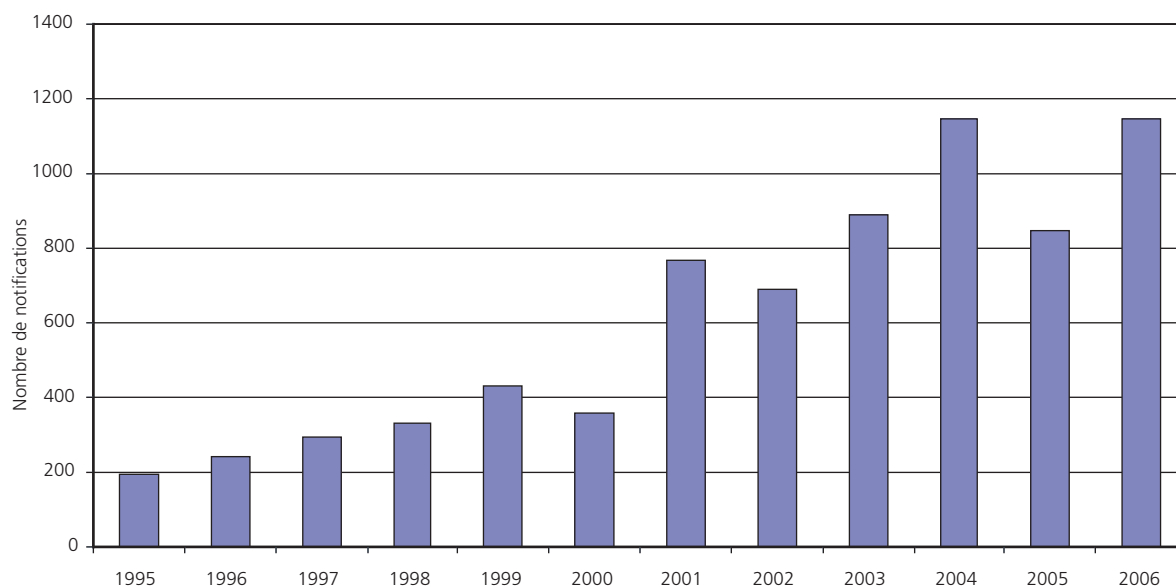
¹³³ Ces renseignements s'appuient sur les données du Système d'analyse et d'information sur le commerce (TRAINS) de la CNUCED. Voir OMC (2005) pour une analyse plus détaillée des données pertinentes et de leurs limites.

antérieure de l'accord mais en en modifiant la portée.¹³⁴ Il porte sur les règlements techniques, les normes et l'évaluation de la conformité et il s'applique à un large éventail d'organismes et de systèmes locaux, nationaux, régionaux et internationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux. Il reconnaît le fait que les gouvernements appliquent des règlements techniques pour réaliser des objectifs légitimes, tels que la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou de l'environnement. Mais l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques ne doivent avoir ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. À cette fin, ils ne doivent pas être plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser le(s) objectif(s) légitime(s) du gouvernement.

Pour rendre plus transparente l'utilisation des mesures techniques, l'Accord OTC exige que les Membres notifient les mesures pertinentes au Secrétariat.¹³⁵ Sur ce point particulier, l'Accord OTC du Cycle d'Uruguay va plus loin que son prédécesseur. Par exemple, le rôle des points d'information nationaux sur les mesures OTC a été renforcé et, dans les cas où il existe plusieurs points d'information, les Membres sont tenus d'indiquer aux autres Membres où ils se trouvent. Si demande leur en est faite, les Membres doivent fournir les documents relatifs aux mesures OTC nationales, et l'Accord précise qu'il peut être demandé aux pays développés Membres de fournir une traduction en anglais, en français ou en espagnol des documents pertinents.¹³⁶

Le graphique 5 ci-dessous indique le nombre de notifications relatives aux obstacles techniques au commerce reçues par le Secrétariat depuis 1995. Leur nombre a nettement augmenté après la conclusion du Cycle d'Uruguay, puis il a diminué et il semble augmenter de nouveau depuis quelques années.

Graphique 5
Nombre total de notifications SPS distribuées depuis 1995



Source: Secrétariat de l'OMC.

Comme on considérait que les textes juridiques du GATT et l'Accord OTC du Tokyo Round ne permettaient pas de traiter des mesures sanitaires et phytosanitaires de manière satisfaisante, il a été demandé, dans la déclaration de Punta del Este, que cette question fasse l'objet de négociations distinctes. Celles-ci ont abouti à l'adoption de l'Accord SPS. L'Accord porte sur toutes les mesures qui visent à protéger la

¹³⁴ Voir l'analyse dans la section IVG.

¹³⁵ Voir les articles 2.9.2, 2.10.1, 3.2, 5.7.1 et 7.2 de l'Accord OTC.

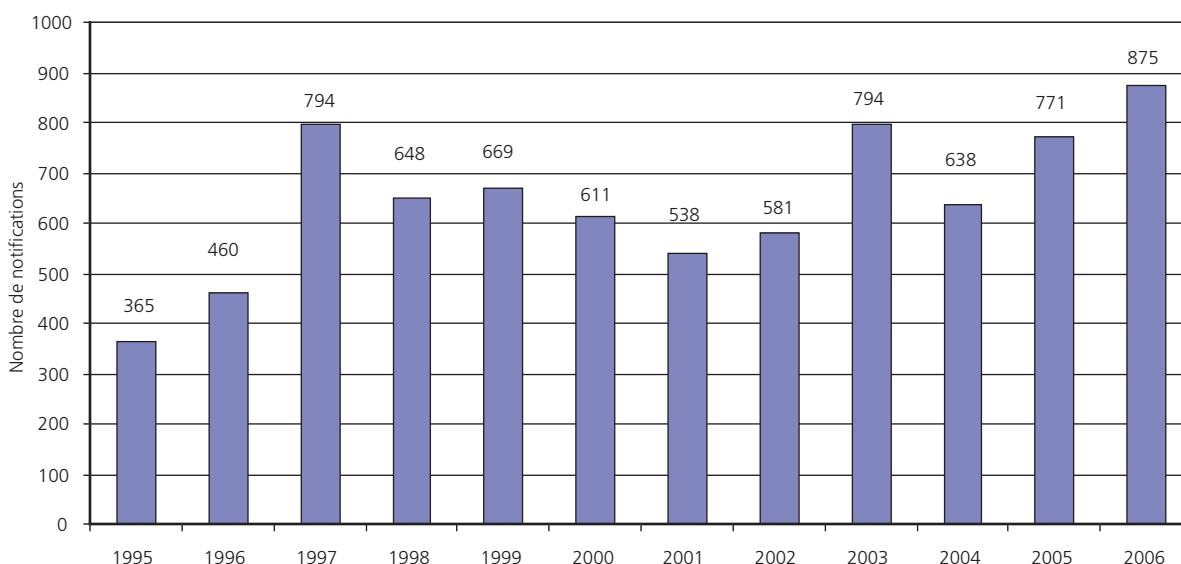
¹³⁶ Article 10.5 de l'Accord OTC.

santé des personnes et des animaux des risques liés aux aliments, à protéger la santé des personnes des maladies véhiculées par des animaux ou des plantes, à protéger les animaux et les plantes des parasites ou des maladies ou à empêcher ou limiter d'autres dommages découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites. L'Accord OTC porte, quant à lui, sur tous les règlements techniques, normes facultatives et procédures d'évaluation de la conformité qu'il vise à faire respecter, sauf s'il s'agit de mesures sanitaires et phytosanitaires telles que définies dans l'Accord SPS. C'est donc le type de mesure qui détermine la portée de l'Accord OTC alors que c'est le but de la mesure qui détermine celle de l'Accord SPS. La plupart des prescriptions en matière d'étiquetage, des allégations nutritionnelles et des règlements en matière de qualité et d'emballage ne sont généralement pas considérés comme des mesures sanitaires et phytosanitaires de sorte qu'ils relèvent normalement de l'Accord OTC.

Les deux accords ont certains éléments communs, comme l'obligation fondamentale de non-discrimination et les prescriptions relatives à la notification préalable des mesures projetées et à la création de « points d'information ». Toutefois, bon nombre des règles de fond sont différentes. Par exemple, les deux accords encouragent l'utilisation des normes internationales. Mais, aux termes de l'Accord SPS, des arguments scientifiques fondés sur une évaluation des risques sanitaires potentiels sont nécessaires pour justifier le choix de normes plus strictes que les normes recommandées par les organismes internationaux à activité normative. En outre, les gouvernements ne peuvent imposer des mesures SPS que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé des personnes et des animaux ou préserver les végétaux et, sur la base de données scientifiques. Aux termes de l'Accord OTC, les Membres de l'OMC peuvent déroger aux normes internationales s'ils estiment qu'elles sont inappropriées ou inefficaces pour réaliser un objectif légitime, par exemple, en raison de facteurs climatiques ou géographiques ou de problèmes technologiques fondamentaux. Il peut être nécessaire de fournir des preuves scientifiques, en fonction de l'objectif légitime poursuivi et de la raison pour laquelle le Membre a dérogé à une norme internationale.

Le graphique 6 montre l'évolution dans le temps du nombre de notifications distribuées. À la différence des notifications présentées au titre de l'Accord OTC, le nombre de notifications SPS a augmenté assez régulièrement et a culminé au cours des dernières années.

Graphique 6
Nombre total de notifications OTC distribuées depuis 1995



Source: OMC (2007), Douzième examen annuel de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'Accord OTC (G/TBT/21/Rev.1).

Bien que les prescriptions en matière de notification aient contribué à la diminution du coût de l'information concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires sur les marchés d'exportation, les pays

en développement avaient toujours des difficultés pour appliquer les mesures en question, y compris les normes internationales élaborées par les organismes cités dans l'Accord SPS.¹³⁷ Il est apparu de plus en plus clairement que les pays en développement avaient besoin d'une assistance pour acquérir les compétences et la capacité nécessaires pour appliquer les normes sanitaires et phytosanitaires, en particulier pour les produits agricoles destinés aux marchés internationaux.

À la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha en novembre 2001, les chefs de secrétariat de la FAO, de l'OIE, de la Banque mondiale, de l'OMS et de l'OMC ont publié une déclaration conjointe dans laquelle ils s'engageaient à ce que les institutions étudient de nouveaux dispositifs techniques et financiers pour assurer la coordination et la mobilisation de ressources afin d'aider les pays en développement à élaborer et appliquer des mesures SPS appropriées. Cela a abouti à la création du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC), mécanisme de financement et de coordination qui accorde des dons aux pays en développement qui s'efforcent de respecter les normes SPS internationales pour assurer ou maintenir leur accès aux marchés. Le FANDC sert aussi de cadre à un dialogue sur l'assistance technique dans le domaine SPS entre les cinq organisations partenaires et les donateurs intéressés.

Le système commercial multilatéral est aujourd'hui doté de deux accords qui traitent expressément des mesures non tarifaires de nature technique : l'Accord OTC et l'Accord SPS. Ces deux textes juridiques indiquent aux Membres comment distinguer les mesures légitimes de celles qui sont contraires à l'esprit de la coopération commerciale multilatérale. Les prescriptions en matière de transparence énoncées dans ces accords ont permis de réduire les coûts de l'information sur les mesures techniques, ce qui peut avoir des effets positifs sur les courants commerciaux. Avec le FANDC, le système s'est doté d'un mécanisme favorisant la collaboration entre les institutions internationales pertinentes et les pays donateurs, afin de fournir une assistance technique aux Membres de l'OMC qui ont des difficultés à appliquer les normes internationales ou les autres normes en vigueur sur les marchés d'exportation.

Mesures antidumping

Dans la section C du présent rapport, nous avons vu que les mesures contingentes constituent des instruments de protection temporaire nécessaires, dans le cadre des accords commerciaux, pour permettre aux pays de s'engager à accroître la libéralisation. Elles permettent aux pays de bénéficier d'une protection à court terme en échange d'un engagement à long terme concernant l'ouverture du marché. Dans la mesure où ce compromis existe, il peut être intéressant d'examiner, dans cette section consacrée aux mesures non tarifaires, certains aspects des mesures commerciales correctives, à savoir la progression et la diffusion de leur utilisation et les efforts faits pour la maîtriser en modifiant les règles multilatérales. Et puisque les pays ont une préférence marquée pour les mesures antidumping qui l'emportent sur les mesures de sauvegarde et les mesures compensatoires, comme cela est indiqué dans la section C, il est important de ne pas laisser de côté l'analyse de ces mesures.

Les mesures antidumping sont beaucoup plus anciennes que les autres mesures contingentes. La première loi antidumping a été adoptée par le Canada en 1904, suivi par l'Australie en 1906. Les États-Unis ont promulgué leurs premières lois antidumping en 1916 et 1921.

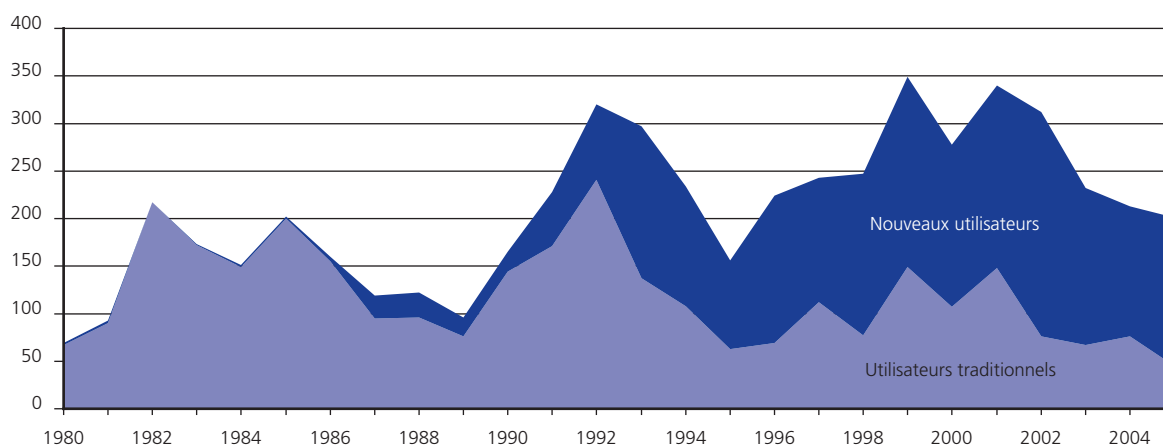
La première règle multilatérale contre le dumping est énoncée à l'article VI du GATT. Elle permet à une partie contractante de percevoir un droit sur un produit qui fait l'objet d'un dumping et qui cause ou menace de causer un dommage important à une branche de production établie. Pendant les 30 ou 40 premières années d'existence de cette règle (jusqu'aux deux dernières décennies du XX^e siècle), la plupart des actions antidumping ont été le fait d'un petit nombre de parties contractantes : l'Australie, le Canada, les CE et les États-Unis.

Au milieu des années 80, les actions antidumping ont commencé à se répandre lors du cercle des utilisateurs traditionnels, auxquels sont venus s'ajouter de nombreux pays en développement (voir

¹³⁷ Voir l'analyse dans la sous-section 7.

Miranda et al., 1998 ; Zanardi, 2004 ; Prusa, 2005). Le graphique 5 donne une indication des grandes tendances. Premièrement, le nombre total d'enquêtes ouvertes a continué d'augmenter dans les années 80 et 90, à un rythme annuel de 8 pour cent, supérieur au taux de croissance du commerce mondial des marchandises (5 pour cent) pendant la même période. Deuxièmement, le nombre d'enquêtes ouvertes par les utilisateurs traditionnels (Australie, Canada, CE et États-Unis), qui représentaient la grande majorité des enquêtes ouvertes durant les années 80, a peu à peu diminué dans les années 90. Troisièmement, les nouveaux utilisateurs (principalement des pays en développement comme l'Argentine, le Brésil, l'Inde et le Mexique) sont devenus très actifs et sont en grande partie à l'origine de l'augmentation des activités antidumping depuis le milieu des années 90. Ils engagent beaucoup plus de procédures antidumping (15 à 20 fois plus par dollar d'importation) que les utilisateurs traditionnels, comme les CE et les États-Unis (Prusa, 2005). Enfin, les mesures antidumping prises par les pays en développement visent de plus en plus d'autres pays en développement. Pendant la période 1995-2001, les deux tiers environ des enquêtes ouvertes et des mesures antidumping prises par des pays en développement ont concerné d'autres pays en développement (voir Zanardi, 2004).¹³⁸

Graphique 7
Ouvertures d'enquêtes antidumping, 1980-2005
(Nombre d'enquêtes ouvertes)



Note : Les utilisateurs traditionnels sont notamment l'Australie, le Canada, les CE et les États-Unis.

Source : Prusa (2005) et Secrétariat de l'OMC.

De nombreuses raisons ont été invoquées pour expliquer cette évolution. Certains l'ont attribuée principalement à la réduction, au niveau mondial, des mesures de protection traditionnelles (les droits de douane), les mesures antidumping constituant un substitut efficace (Tharakan, 1995). D'autres ont cherché une explication dans les cycles successifs de négociations multilatérales destinées à élaborer un code antidumping, qui ont abouti à l'engagement unique du Cycle d'Uruguay, ce qui a favorisé l'adoption de lois antidumping dans le monde (Zanardi, 2004). Un autre argument est que les mesures antidumping sont un outil nécessaire pour les pays qui libéralisent leur commerce. Finger et Nogues (2006) ont appelé l'attention sur les réformes commerciales opérées en Amérique latine à la fin des années 80 et dans les années 90. Des pays comme l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Mexique et le Pérou ont connu un processus de réforme économique souvent douloureux, comportant la libéralisation de leur régime commercial. Dans le cadre de cette libéralisation, ils ont établi et administré des mesures commerciales contingentes, qui leur ont permis dans bien des cas, souvent non sans mal, de soutenir la dynamique d'ouverture au commerce international. C'est justement à la fin des années 80 et au début des années 90 que ces pays ont commencé à recourir aux mesures antidumping, et ce n'est pas un hasard. Cela nous rappelle que l'évolution du nombre d'enquêtes et de mesures antidumping, si utiles

¹³⁸ Zanardi (2004) fait une distinction entre les pays « en développement » et « en transition ». Comme de nombreux pays en transition sont généralement traités ou classés comme des pays en développement dans le cadre de l'OMC, on les a regroupés dans la catégorie des pays en développement aux fins du calcul.

soient-elles, n'est qu'un aspect du problème et que ces mesures peuvent être en partie le prix à payer pour réussir la transition vers un régime commercial plus ouvert.

L'idée que les mesures contingentes sont nécessaires dans les accords commerciaux signifie qu'un arbitrage est fait entre le protectionnisme à court terme et les avantages découlant à plus long terme de la mobilisation d'un soutien politique en faveur de la libéralisation des échanges. Mais cela ne veut pas dire que le coût à court terme est négligeable. On dispose de nombreuses données fiables sur la fréquence des enquêtes et des mesures antidumping, mais on en a beaucoup moins sur le coût économique des mesures antidumping. Certaines études montrent cependant qu'elles représentent une part importante du coût économique des restrictions commerciales pour le bien-être. On estime ainsi que le coût des mesures antidumping et des mesures compensatoires pour l'économie des États-Unis a été d'environ 4 milliards de dollars par an, en dollars de 1993, ce qui vient juste après le coût des restrictions imposées au titre de l'Arrangement multifibres (Gallaway et al., 1999).

Le principal défi pour le système commercial international est de faire en sorte que les avantages escomptés de la présence de mesures contingentes, comme les mesures antidumping, dans les accords commerciaux ne soient pas annulés par le coût immédiat et très réel de ces mesures. En effet, si le protectionnisme à court terme lié aux mesures contingentes est l'un des parents du système commercial libéral, il faut veiller à ce qu'il ne dévore pas son enfant.

De fréquentes tentatives ont été faites, dans le cadre du GATT et de l'OMC, pour clarifier ou renforcer les règles antidumping. Dix ans après la création du GATT, les pays les plus souvent visés par des mesures antidumping ont commencé à se demander si l'application de ces mesures n'exigeait pas de nouveaux obstacles au commerce (Jackson, 1997). C'est pourquoi les Négociations Kennedy ont visé, entre autres, à élaborer des règles pour l'application de l'article VI, afin de « rendre leur mise en œuvre plus uniforme et plus sûre ». Bien que le Cycle ait abouti à l'adoption d'un nouveau code antidumping, les problèmes et les tensions que l'application de mesures antidumping continuait de susciter, et les tentatives faites pour y remédier en modifiant les règles, expliquent que toutes les négociations commerciales multilatérales ultérieures – Tokyo Round, Cycle d'Uruguay et Cycle de Doha – aient englobé la question des règles antidumping. Le Tokyo Round a abouti à l'adoption d'un nouveau code antidumping et l'Accord antidumping actuel (Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994) est issu du Cycle d'Uruguay.

Tout au long de ces différents cycles, l'élaboration de règles antidumping a touché presque tous les aspects : détermination de l'existence d'un dumping, définition du dommage important et de la branche de production nationale, lien de causalité, engagement de la procédure, conduite de l'enquête, éléments de preuve, durée et réexamen de la mesure, etc.

Ce processus se poursuit actuellement dans le cadre du Cycle de Doha, puisque les négociations prescrites visent à clarifier et améliorer les règles antidumping existantes. Des propositions ont été présentées sur un certain nombre de points : déterminations de l'existence d'un dommage/d'un lien de causalité, règle du droit moindre, intérêt public, transparence et régularité de la procédure, réexamens intérimaires, extinction, fixation du droit, contournement, utilisation des données de fait disponibles, examen limité et taux résiduels globaux, règlement des différends, définition des importations faisant l'objet d'un dumping, parties affiliées, produit considéré, ouverture et clôture des enquêtes.

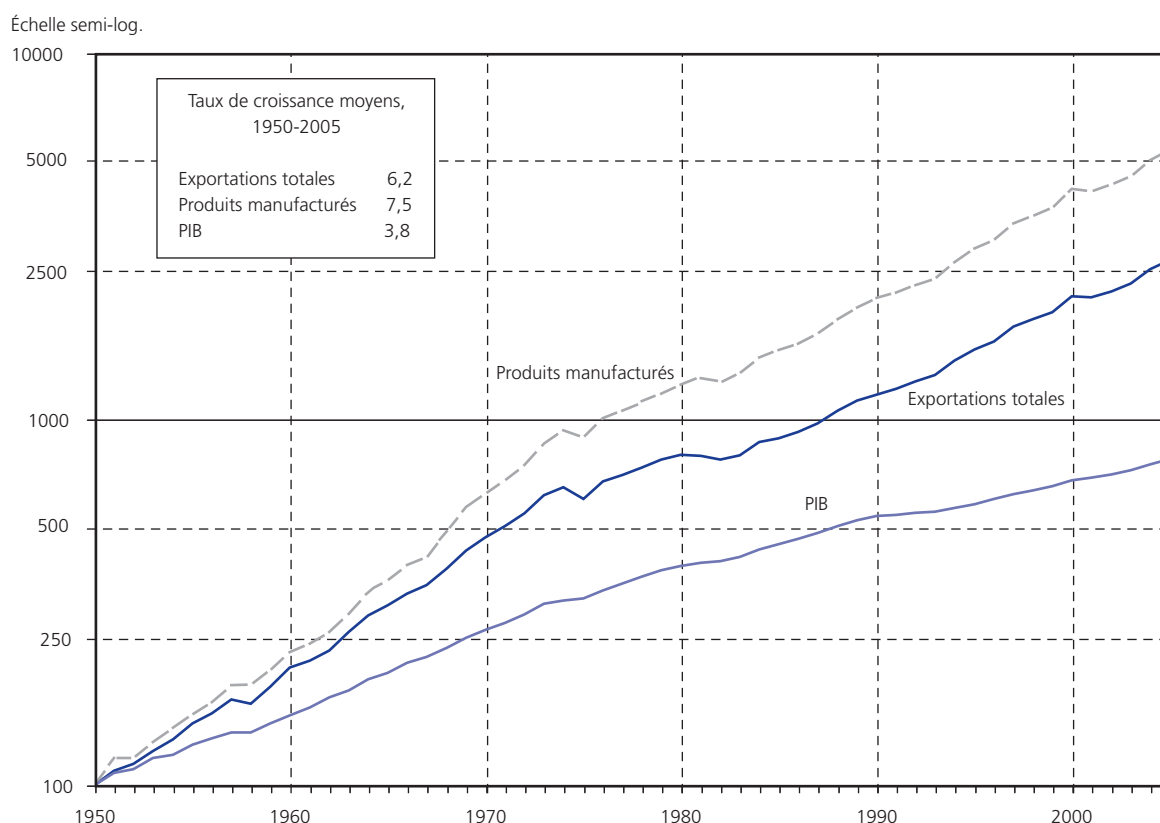
Vu l'attrait que continuent d'exercer les mesures antidumping, il est peu probable que, même si les négociations aboutissent à des « disciplines améliorées », la préférence des Membres pour ces mesures en soit fondamentalement changée. Deardorff et Stern (2005) ont examiné plusieurs explications possibles de l'attrait des mesures antidumping. Ces mesures offrent un moyen de protection plus efficace et plus ciblé contre une poussée des importations que les mesures de sauvegarde permises par le GATT. En outre, elles donnent un sens concret à l'expression « commerce déloyal », qui trouve un écho dans le public. Pour l'instant et dans un avenir prévisible, les mesures antidumping resteront sans doute la mesure d'ajustement commercial par défaut de nombreux Membres de l'OMC.

d) Contribution du GATT/de l'OMC à la croissance du commerce mondial

Depuis 1950, le volume du commerce mondial a été multiplié par plus de 27 (voir le graphique 8). Son expansion a été trois fois plus rapide que la croissance du PIB mondial, qui a été multiplié par huit pendant la même période.

Graphique 8
Exportations mondiales de marchandises et PIB, 1950-2005

(Indices de volume, 1950 = 100)



Source: OMC, Statistiques du commerce international.

L'expansion du commerce a été beaucoup plus marquée pour les produits manufacturés que pour les produits agricoles ou les combustibles et les produits miniers (voir le tableau 14). Le commerce des produits manufacturés a progressé deux fois plus vite (7,5 pour cent par an) que le commerce des produits agricoles (3,6 pour cent par an).

Cette croissance du commerce international est sans précédent dans l'histoire. Pour la mettre en perspective, l'expansion du commerce enregistrée entre 1870 et le début de la Première Guerre mondiale, période parfois considérée comme la première vague de mondialisation (Baldwin et Martin, 1999), n'a représenté que la moitié environ de la croissance enregistrée depuis 1950 (voir le tableau 15). La différence entre les taux de croissance du commerce lors de la première vague de mondialisation et pendant la période de l'après-guerre subsiste même si l'on tient compte de la croissance plus rapide du PIB au cours de la seconde période. D'après les données recueillies par Maddison (2001), la part du commerce dans le PIB mondial est passée de 4,6 pour cent en 1870 à 7,9 pour cent en

Tableau 14
Croissance du commerce par secteur, 1950-2005

Secteur	Croissance annuelle moyenne (en pourcentage)
Produits agricoles	3,6
Combustibles et produits miniers	4,2
Produits manufacturés	7,5

Source: OMC, Statistiques du commerce international 2006.

1913.¹³⁹ Elle a augmenté beaucoup plus pendant la seconde vague de mondialisation, atteignant 19,4 pour cent en 2005, ce qui confirme que la croissance du commerce pendant cette période a été beaucoup plus forte que pendant la première phase de mondialisation.

Tableau 15
Exportations mondiales et PIB mondial, 1870-2005

(en milliards de dollars constants de 1990)

Item	1870	1913	Croissance annuelle: 1870-1913	1950	1998	2005	Croissance annuelle: 1950-2005
Exportations	50,3	212,4	3,4%	296	5817	8043	6,2%
PIB	1'102	2'705	2,1%	5'336	33'726	41'456	3,8%
Commerce/PIB	4,6%	7,9%		5,5%	17,2%	19,4%	

Note: Les deux dernières colonnes ne sont pas tirées de Maddison. Les chiffres de la dernière colonne sont tirés des Statistiques du commerce international 2005; ils ont servi à calculer les exportations mondiales et le PIB mondial en 2005 (aux prix de 1990).

Source: Maddison (2001), tableaux B-18 et F-3, et calculs propres.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette expansion du commerce mondial, notamment le progrès technique, qui a considérablement réduit le coût des transports et des communications, l'ouverture des politiques commerciales, et les changements dans l'organisation économique, comme la spécialisation verticale, induits à la fois par l'évolution technologique et par l'ouverture des marchés.¹⁴⁰ Mais la libéralisation des régimes commerciaux peut se faire unilatéralement ou bilatéralement, au niveau régional ou multilatéral. La question essentielle examinée ici est celle du lien entre l'expansion du commerce après la guerre et la libéralisation induite par l'OMC.

Il existe une littérature abondante sur la contribution du système commercial multilatéral à l'expansion commerciale de l'après-guerre. Deux grandes questions principales ont été posées. Premièrement, la contribution du GATT/de l'OMC à l'accroissement des échanges est-elle liée aux cycles de négociations ou simplement au fait que les pays adhèrent à l'organisation? Deuxièmement, comme deux des principales fonctions du GATT/de l'OMC sont d'établir des règles régissant le commerce international et de régler les différends entre les Membres, dans quelle mesure l'organisation a-t-elle rendu leurs échanges plus stables? Plusieurs réponses sont données dans la littérature. D'abord, les données économétriques montrent que le GATT/l'OMC ont contribué en partie à l'expansion du commerce mondial. Le système multilatéral a eu une grande incidence sur l'expansion du commerce dans le cas des pays développés et pour les produits industriels. Il apparaît aussi que le GATT/l'OMC ont joué un rôle important en aidant les Membres qui n'avaient pas jusque-là de relations commerciales à commencer à faire du commerce entre eux. Mais les avis divergent sur le point de savoir si la participation au GATT/à l'OMC rend le commerce d'un pays moins instable.

Le GATT a mené les trois premiers cycles de négociations tarifaires dans un délai assez bref, quatre ans, entre 1947 et 1951. Irwin (1995) a constaté que ces premiers cycles n'ont pas entraîné une libéralisation rapide du commerce mondial. Mais il attribue au GATT le mérite d'avoir amené les parties contractantes à prendre l'engagement de procéder à des réductions tarifaires rapides, ce qui les a empêchées de relever leurs droits lorsque les contingents d'importation et le contrôle des changes ont été supprimés dans les années 50.

¹³⁹ Maddison (2001), tableau F-5, page 363.

¹⁴⁰ Voir Yi (2003). La spécialisation verticale a amené les pays à se spécialiser dans des stades particuliers de la production. Cela entraîne une forte augmentation du commerce de pièces et composants par unité de production finale. La production exige donc des échanges importants.

Andrew Rose (2004a) est allé bien au-delà de l'examen des dix premières années d'existence du GATT. Il a réalisé la première étude économétrique, utilisant un modèle de gravité, sur les effets du système multilatéral sur le commerce mondial. D'après le modèle de gravité, le volume des échanges entre deux pays est positivement lié à la taille de leur économie (mesurée généralement par le PIB) et inversement lié aux coûts des échanges entre eux.¹⁴¹ Ces coûts sont généralement liés aux caractéristiques géographiques des pays, comme la distance qui les sépare, l'existence d'un accès à la mer, d'une frontière commune, etc., ainsi qu'aux obstacles d'ordre politique. En l'absence de réduction des coûts commerciaux ou des obstacles liés aux politiques, le modèle de gravité prévoit que le taux de croissance des échanges bilatéraux devrait être égal à la somme des taux de croissance du PIB des partenaires. Vu que le commerce mondial a progressé à un rythme plus rapide, cela donne à penser que la libéralisation des échanges et les réductions des coûts commerciaux ont joué un rôle important dans la période d'après-guerre. Mais, ce qui est très surprenant, c'est que l'étude de Rose, qui portait sur quelque 178 pays et sur la période allant de 1948 à 1999, a conclu que les données disponibles ne permettaient pas de dire que les pays ayant accédé au GATT/à l'OMC avaient enregistré une augmentation statistiquement significative de leur commerce.

Dans une étude ultérieure, Rose (2004b) a expliqué que cela tenait au fait que l'accession au GATT/à l'OMC n'avait pas entraîné une libéralisation significative des échanges de la part des Membres. Toutefois, comme le montre l'analyse faite dans la sous-section 2 a) et b) ci-dessus, il est indispensable de faire une distinction entre la libéralisation par les pays développés et par les pays en développement. Au cours des divers cycles de négociations multilatérales, les pays développés ont fortement réduit leurs droits de douane : d'un cinquième environ lors des Négociations de Genève ; d'un tiers lors des Négociations Kennedy ; d'un tiers encore durant le Tokyo Round ; et de 40 pour cent lors du Cycle d'Uruguay. Par contre, il n'y a guère d'éléments permettant de dire que les pays en développement ont pris un engagement aussi important en matière de libéralisation dans le cadre du GATT. Si l'on ignore ces différences et si l'on considère ensemble tous les membres du GATT, on risque d'arriver à la conclusion que la participation au GATT/à l'OMC n'a pas entraîné de changements importants dans les politiques commerciales.

Cette conclusion, qui allait à l'encontre de l'intuition, n'a pas tardé à être contestée.¹⁴² Pour Subramanian et Wei (2007), l'accession au GATT ou à l'OMC a eu un effet très positif mais inégal sur le commerce. Ils expliquent que cela tient à la fois à l'histoire et à la conception du système commercial multilatéral. Premièrement, les pays en développement Membres ont peu ou moins libéralisé que les pays industriels en raison du traitement spécial et différencié. Il se peut cependant que la situation soit différente pour les pays en développement qui ont accédé à l'organisation depuis la création de l'OMC. En effet, ils ont dû accepter davantage d'obligations, y compris en matière d'accès aux marchés. Deuxièmement, certains secteurs (agriculture, textiles et vêtements, etc.) n'étaient pas assujettis aux règles multilatérales pendant une grande partie de l'histoire de l'institution. Troisièmement, les engagements en matière d'accès aux marchés sur une base NPF ne concernent que les Membres. Compte tenu de ces caractéristiques de l'organisation, les auteurs ont constaté que l'effet sur le commerce était plus fort pour les pays industrialisés et que l'incidence de l'OMC était très différente dans les secteurs soumis aux règles et disciplines multilatérales et dans ceux qui ne l'ont pas été pendant des décennies : l'agriculture, les textiles et les vêtements. Selon leurs estimations, l'accession au GATT/à l'OMC a permis une augmentation de 120 pour cent du commerce mondial. Par conséquent, si Rose n'a constaté aucun effet positif sur le commerce, c'est qu'il n'a pas tenu compte de ces détails institutionnels importants et s'est concentré uniquement sur les flux commerciaux globaux, ce qui a masqué l'effet positif exercé sur le sous-ensemble de pays et de secteurs où il y a eu une libéralisation multilatérale.

Une lacune plus importante dans l'analyse de Rose, comme dans la plupart des travaux basés sur le modèle de gravité, est que l'échantillon ne comprend que les flux commerciaux bilatéraux positifs. De ce fait, l'analyse ne tient pas compte des cas où deux pays qui n'avaient pas de relations commerciales ont

¹⁴¹ Le modèle de gravité était très utilisé par les économistes empiriques parce qu'il explique très bien les flux commerciaux bilatéraux. Ce modèle a été utilisé pour analyser non seulement l'effet sur le commerce de l'accession à l'OMC, mais aussi l'incidence du régionalisme et des unions monétaires.

¹⁴² Par exemple, voir Evenett et al. (2004) et Goldstein et al. (2005).

commencé à faire du commerce entre eux. (L'encadré 22 ci-dessous examine la fréquence de ces cas.) L'accession au GATT/à l'OMC peut aider les pays à établir des relations commerciales s'ils n'en avaient pas auparavant. Cela peut s'expliquer par la baisse des niveaux de protection ou par la prévisibilité accrue des politiques découlant des engagements pris. Des études récentes qui incluent les flux commerciaux non enregistrés dans les équations de gravité tendent à montrer que la participation à l'OMC a un effet significatif sur l'établissement de relations commerciales bilatérales. Si les flux commerciaux ne sont pas enregistrés, c'est soit parce que les données sont censurées (comme dans Felbermayr et Kohler, 2005), soit en raison d'une autosélection (comme dans Helpman et al., 2006).¹⁴³ Dans le premier cas (censure), l'absence de commerce entre deux pays résulte d'actions (ou de l'absence d'actions) extérieures à l'entreprise ou au négociant ; dans le second (autosélection), l'absence de commerce peut être imputée aux décisions prises par l'entreprise ou le négociant eux-mêmes. Selon Felbermayr et Kohler (2005), le commerce entre deux pays n'est positif que si leur potentiel de commerce bilatéral dépasse un certain seuil. Le maintien d'une relation commerciale peut nécessiter l'existence de certaines infrastructures ou institutions publiques. Mais l'État ne financera ces institutions que si le volume du commerce bilatéral escompté justifie l'investissement. Selon Helpman et al. (2006), l'autosélection vient des entreprises qui décident de s'implanter ou non sur un marché d'exportation. La décision dépend de la productivité sous-jacente, car seules les entreprises ayant une productivité supérieure à un certain seuil pourront rester rentables après avoir payé le coût d'entrée fixe. Mais, quelle que soit l'hypothèse retenue, le résultat final est le même. La participation au GATT/à l'OMC a un effet positif et important sur les nouvelles relations commerciales. Si l'on néglige cet effet, on ne peut pas saisir pleinement la contribution du système commercial multilatéral à la croissance du commerce mondial.

Encadré 22 : Établissement de nouvelles relations commerciales

Au cours des 50 dernières années, de plus en plus de pays ont commencé à commercer entre eux. Le commerce mondial s'est accru non seulement grâce à l'expansion des échanges commerciaux existants mais aussi grâce au développement de nouveaux échanges entre des pays qui n'avaient pas de relations commerciales jusque-là. De nouvelles études montrent clairement que c'est l'une des façons dont le GATT, puis l'OMC, ont contribué à la croissance du commerce mondial.

Les données sur le commerce bilatéral donnent une idée de cette expansion des nouvelles relations commerciales. Pour l'année 1980, la Direction des statistiques commerciales du FMI disposait de données sur les importations pour quelque 183 pays, dont 27 pays développés, les autres étant des pays en développement. Le nombre maximal de relations d'importation bilatérales possibles était de 33 306 (183×182). Mais les flux d'importation positifs représentaient moins d'un tiers de ce nombre (10 087 paires de pays). Aucun pays n'avait d'importations en provenance de la totalité des 182 partenaires potentiels. Le nombre médian de sources d'importation n'était que de 53, c'est-à-dire que, pour la moitié des 183 pays figurant dans la base de données du FMI, les importations provenaient de moins de 53 partenaires.

En 2005, la même base de données contenait des données sur les importations de 204 pays, dont 32 pays développés. Le nombre maximal de relations d'importation bilatérales possibles était de 41 412 (204×203). Les flux d'importation positifs représentaient plus de la moitié de ce nombre (21 630 paires de pays). Le nombre médian de sources d'importation avait alors presque doublé, passant à 105.

Le développement de nouvelles relations commerciales a eu lieu entre pays en développement et pays développés (commerce Nord-Sud) et entre pays en développement (commerce Sud-Sud). En 1980, les flux d'importations étaient positifs pour 98 pour cent des paires possibles de pays développés. En

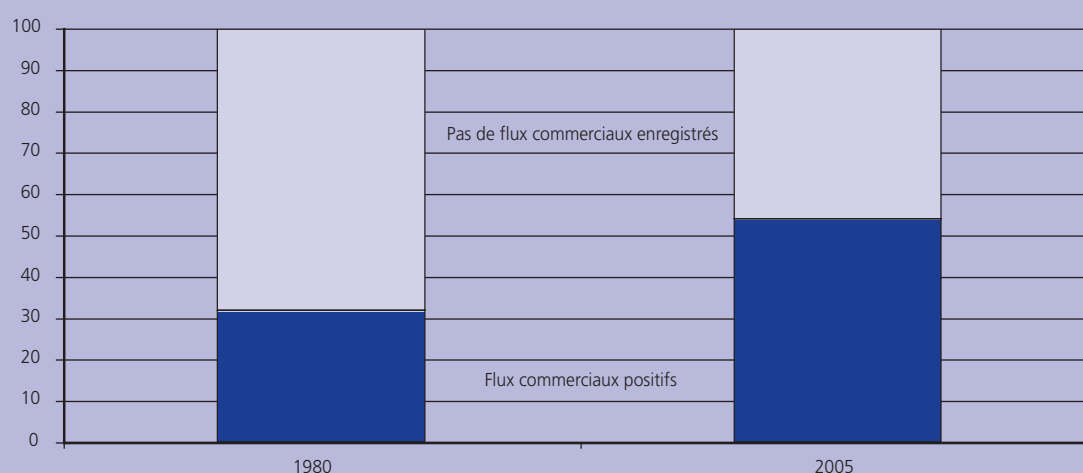
¹⁴³ Des hypothèses différentes concernant les données non enregistrées conduisent à des méthodes d'estimation différentes. L'hypothèse que les données non enregistrées correspondent à des flux commerciaux nuls (c'est-à-dire que les données sont censurées) conduit à l'estimation de Tobit. Si l'on suppose que les données manquent pour cause d'autosélection, la technique d'estimation appropriée est la procédure d'Heckman en deux étapes.

revanche, il n'y avait des flux positifs que pour 59 pour cent des paires possibles de pays du Nord et de pays du Sud et que pour 18 pour cent de toutes les paires possibles de pays du Sud. En 2005, il y avait des flux d'importations positifs pour 83 pour cent des paires possibles de pays du Nord et de pays du Sud et pour 39 pour cent des paires possibles de pays du Sud.

Toutefois, cette évolution doit être interprétée avec prudence car les cellules vides de la matrice du commerce bilatéral ne représentent pas toutes des flux commerciaux nuls. Elles peuvent aussi résulter de l'absence de données. De ce fait, l'accroissement des flux commerciaux positifs serait dû, en partie, à une meilleure disponibilité des données.

Nouvelles relations commerciales, 1980 et 2005

(en pourcentage)



Source: FMI, Direction of Trade Statistics.

À l'OMC, les droits d'accès aux marchés d'un Membre sont protégés par la possibilité de recourir au mécanisme de règlement des différends. Même si cela n'est pas une garantie absolue du respect des engagements par tous les membres, cela signifie qu'un Membre qui n'honore pas ses engagements s'expose à de coûteuses mesures de rétorsion. De ce fait, l'accès d'un Membre de l'OMC aux marchés des autres Membres est plus sûr, et par conséquent le commerce est plus stable. Cela a conduit à réaliser des études empiriques pour déterminer si la participation au GATT/à l'OMC améliore la prévisibilité ou la stabilité du commerce. Mais il n'est pas certain que cette méthode soit la plus appropriée car un Membre de l'OMC peut rechercher la sécurité de l'accès aux marchés négocié et pas nécessairement la stabilité du volume des échanges. Il serait plus judicieux, par exemple, d'examiner si les Membres de l'OMC sont moins enclins que les non-Membres à inverser leurs politiques. En fait, un pays peut accepter que le volume de ses échanges soit moins prévisible si cela résulte, par exemple, de leur expansion rapide due à l'accès aux marchés qui a été négocié.

Mais jusqu'à présent, les données sur la stabilité du commerce d'un Membre de l'OMC sont contradictoires. En utilisant une série de données concernant les flux commerciaux bilatéraux annuels entre plus de 175 pays de 1950 à 1999, Rose (2005) a estimé l'effet de la participation au GATT/à l'OMC sur le coefficient de variation (mesure statistique de la variabilité) du commerce calculé sur des échantillons de 25 ans. Il a trouvé peu d'éléments montrant que la participation au GATT/à l'OMC avait pour effet d'atténuer l'instabilité du commerce. On peut toutefois se demander si le modèle de gravité qu'il utilise pour le test empirique est approprié pour évaluer cet effet. Le modèle de gravité porte sur les flux ou les volumes des échanges bilatéraux, et non sur la variabilité. Un résultat différent est obtenu par Mansfield et

Reinhardt (2006) qui utilisent, entre autres, une spécification ARCH¹⁴⁴ pour modéliser directement la variabilité du commerce et vérifier l'effet sur celle-ci de la participation au GATT/à l'OMC. Ils constatent que la participation au GATT/à l'OMC réduit sensiblement l'instabilité des exportations, ce qui, selon eux, prouve l'effet bénéfique de l'institution.

e) Défis à venir

Les éléments analysés dans cette sous-section montrent que, depuis 1947, les pays industriels ont utilisé le système pour réduire leurs droits de douane sur les produits industriels, tandis que les pays en développement l'ont moins utilisé à cette fin. La portée des consolidations de la plupart des pays en développement est restée très faible et leurs droits de douane sont restés très élevés jusqu'à la seconde moitié des années 80, après quoi les approches du commerce et des politiques commerciales ont commencé à changer, les pays développés et les institutions financières internationales poussant davantage à la libéralisation des échanges. Ce changement s'est traduit par une libéralisation importante et une extension considérable de la porte des consolidations de nombreux pays en développement, mais, dans la plupart des cas, les consolidations n'ont pas été à l'origine de la libéralisation. Les pays en développement ont réduit leurs droits appliqués de façon unilatérale, mais n'ont pas consolidé ces réductions. Lorsqu'ils ont pris des engagements, ils ont fixé leurs droits consolidés à des niveaux beaucoup plus élevés que leurs droits appliqués. Ce constat correspond aux résultats des études économétriques présentées dans la sous-section 4 ci-dessus, selon lesquelles la participation au GATT/à l'OMC a eu des effets variables sur les Membres.

Les observations sur la participation aux négociations sur l'accès aux marchés sont généralement conformes aux résultats de l'approche basée sur les termes de l'échange, présentée dans la section B, selon laquelle les petits pays ont un intérêt à devenir membres du GATT/de l'OMC mais pas à participer aux négociations sur l'accès aux marchés. Le fait que les pays en développement ont libéralisé unilatéralement sans consolider leurs réductions tarifaires donne à penser qu'ils ne se servent pas du système du GATT/de l'OMC dans le but de prendre des engagements. Bown et Hoekman (2007) estiment que, si le système ne joue pas le rôle d'un mécanisme d'engagement, c'est parce que les Membres de l'OMC ne mettent pas en cause les pays pauvres. Selon eux, l'absence de moyens d'exécution est à la fois la cause et la conséquence des engagements limités des pays en développement en matière d'accès aux marchés. L'incapacité de faire respecter les engagements des pays en développement dissuade ceux-ci d'en négocier de nouveaux. Les théories des relations internationales apportent aussi un éclairage intéressant sur les observations examinées dans cette sous-section. Les approches constructivistes peuvent aider à comprendre le rôle joué par les nouvelles approches de l'ouverture apparues dans les années 80. Les approches libéralistes, qui établissent un lien entre l'évolution des intérêts nationaux et l'évolution des politiques commerciales, peuvent permettre d'expliquer pourquoi les pays en développement ont libéralisé sans consolider, tandis que les approches néoréalistes aident à comprendre les jeux de pouvoir qui sous-tendent les changements de politiques.

Les observations concernant les MNT donnent à penser que le GATT/l'OMC ont aidé les Membres à réduire ou discipliner les autres obstacles au commerce, tels que les quasi-droits et les restrictions quantitatives. Les disciplines du GATT prévoyaient l'élimination générale des restrictions quantitatives avec quelques exceptions. Les pays développés ont maintenu des restrictions quantitatives dans les secteurs de l'agriculture et des textiles tandis que certains pays en développement ont maintenu des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements pendant plusieurs décennies. Toutefois, l'engagement unique du Cycle d'Uruguay a permis une réduction importante des obstacles non tarifaires au commerce qui subsistaient.

¹⁴⁴ ARCH (Engle, 1982) signifie « Autoregressive Conditional Heteroskedasticity ». C'est une méthode économétrique conçue pour rendre compte d'un schéma d'instabilité, dans lequel la turbulence est concentrée sur certaines périodes au lieu d'être répartie de façon plus égale. Ce type de turbulence est observé couramment dans le domaine des prix financiers, auquel le modèle a d'abord été appliqué. La méthode ARCH modélise le terme d'écart courant comme une fonction des termes d'écart passés (« autorégressif »). Le cadre de modélisation a été élargi par Bollerslev (1986) sous la forme du processus GARCH (Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity). La « généralisation » consiste à ajouter un processus de moyenne mobile aux éléments autorégressifs du terme d'écart.

Les éléments analysés dans cette sous-section jettent une certaine lumière sur les problèmes auxquels les Membres de l'OMC sont encore confrontés, problèmes qui sont abordés dans le cycle actuel de négociations. Le paysage tarifaire d'après le Cycle d'Uruguay est caractérisé par des droits de douane consolidés et appliqués assez bas dans les pays développés, dans tous les secteurs sauf l'agriculture et, dans certains cas, les textiles, les chaussures, le poisson et les produits à base de poisson. En revanche, dans les pays en développement, les droits appliqués sont certes beaucoup plus bas qu'auparavant mais restent en moyenne plus élevés que dans les pays développés, et les droits consolidés, lorsqu'il y en a, sont souvent beaucoup plus élevés que les droits appliqués. Les questions relatives à l'accès aux marchés pour les pays en développement sont toutes prises en compte dans les négociations de Doha, qu'il s'agisse de l'accès des pays en développement aux marchés des pays développés, de l'accès des pays développés aux marchés des pays en développement ou de l'accès aux marchés entre pays en développement.

APPENDICE TECHNIQUE DE LA SOUS-SECTION 2

Nomenclatures douanières: contexte historique

Les efforts faits pour améliorer la comparabilité des tarifs douaniers ont abouti à la création d'un cadre commun pour les tarifs douaniers, à la fin des années 30. En 1937, la Société des Nations publie son Projet de nomenclature douanière. Connue sous le nom de « *Nomenclature de Genève* », cette classification compte 991 positions regroupées en 86 chapitres, eux-mêmes regroupés en 21 sections. Les 991 positions sont communes à tous les pays qui utilisent la nomenclature mais les gouvernements disposent d'une certaine flexibilité pour ce qui concerne les sous-positions.

La Nomenclature de Genève n'a été utilisée que pendant une courte période mais elle a servi de base à d'autres nomenclatures douanières, comme la Nomenclature douanière de Bruxelles (NDB) du Conseil de coopération douanière. La NDB, établie en 1955, a été largement utilisée. Elle suivait la logique du processus de production, les articles étant groupés en fonction de la nature des intrants utilisés dans leur production. La NDB comptait 1 097 positions, 99 chapitres et 21 sections. Elle comprenait un plus grand nombre de chapitres et de positions que la Nomenclature de Genève, et, en l'absence de tables de correspondance, il est difficile de repérer les modifications et les rectifications apportées.

En 1974, la Nomenclature douanière de Bruxelles a été rebaptisée « Nomenclature du Conseil de coopération douanière » (NCCD) pour éviter toute confusion avec la nomenclature de la Communauté européenne. La NCCD a été modifiée en 1978. La nomenclature actualisée comptait 1 011 positions, 99 chapitres et 21 sections. Là encore, faute de tables de correspondance entre la NDB et la NCCD, il est difficile de repérer les modifications apportées au fil du temps.

La nécessité d'harmoniser davantage les données relatives au commerce (statistiques commerciales, douanes, etc.) a conduit le Conseil de coopération douanière à créer le « *Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises* ». Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989, la nouvelle nomenclature du Système harmonisé (SH) a progressivement remplacé la NCCD. Le Conseil de coopération douanière a publié les tables de correspondance entre la NCCD de 1978 et le SH de 1989.

Sources des études de cas de la sous-section 2

Nomenclatures et sources des données utilisées dans les études de cas

Pays	Année	Nomenclature	Sources des données	
			Droits appliqués	Droits consolidés
Brésil	1949-1950	Nomenclature nationale	BID	Liste de concessions tarifaires, GATT de 1947
	1957-1958;	NDB/NCCD	BID	BID
	1979-1980;			
	1986-1987			
	1997; 2001	SH	BDI	-
Inde	1948-1949	Nomenclature de Genève	BID	Liste de concessions tarifaires, GATT de 1947
	1958-1959;	Nomenclature de Genève	BID	BID
	1964-1965;			
	1979-1980;	NDB/NCCD	BID	BID
	1987-1988			
	1997; 2001	SH	BDI	-
Sénégal	1969-1970;	NDB/NCCD	BID	-
	1977-1978;			
	1985-1986			
	2002	SH	BDI	-
Nigéria	1965-1966;	NDB/NCCD	BID	-
	1970-1971			
	1987	NDB/NCCD	BFAI	-
	2003	SH	BDI	-
Argentine	1967-1968	NDB/NCCD	BID	Liste de concessions tarifaires, GATT de 1967
	1967-1968;	NDB/NCCD	BID	-
	1971-1972;			
	1987-1988			
	2001	SH	BID	-
Corée	1974	NDB/NCCD	Association coréenne des douanes	-
	1982-1983	NDB/NCCD	BID	-
	2001	SH	BDI	-

BID Bulletin international des douanes.

BDI Base de données intégrée de l'OMC.

BFAI Zoll und Handelsinformation by the Bundesstelle für Aussenhandelsinformation.

Méthode employée pour les études de cas de la sous-section 2

Portée des consolidations

Les estimations concernant la portée des consolidations avant 1989 ont été établies manuellement à partir de documents sur papier. Les chiffres postérieurs à 1995 ont été calculés à partir de sources électroniques.

Moyenne des taux de droits appliqués

Pour les groupes de produits choisis, les moyennes simples pour les années antérieures à 1989 correspondent à la somme de tous les droits applicables au groupe de produits concerné divisée par le nombre total de lignes dans le groupe en question. Seuls les droits *ad valorem* ont été pris en compte. Toutefois, la proportion de droits non *ad valorem* (droits spécifiques, combinés, composites ou autres) est indiquée dans les tableaux.

Les moyennes pour les années postérieures à 1995 sont calculées sur la base des données tarifaires préagrégées au niveau de la position à six chiffres du SH. Seuls les droits *ad valorem* ont été pris en compte pour le calcul des moyennes de droits au niveau de la position à six chiffres du SH.

Malgré l'utilisation de tables de concordance pour conserver une définition des groupes de produits constante dans le temps, le passage de la NCCD à la nomenclature du SH au début de 1989 a sans doute une incidence sur la comparabilité des moyennes tarifaires.

Appendice – Tableau 6

Taux moyens des droits appliqués par 13 pays européens, pour certains groupes de produits industriels, 1950

(en pourcentage)

Pays ^a	Tous les groupes ^b , 79 produits	Huiles minérales et produits chimiques, 19 produits	Textiles, 16 produits	Vêtements, 4 produits	Fonte, fer et acier, 8 produits	Métaux non ferreux, 10 produits	Outils ^c , 3 produit	Machines, 13 produits	Matériel de transport, 6 produits
Denmark	3,4	0,4	4,5	6,7	1,8	1,9	1,0	5,4	5,9
Sweden	8,5	3,2	9,2	22,7	3,0	3,4	5,7	7,9	13,0
Norway	10,8	2,3	6,9	16,2	1,5	1,7	20,0	13,5	24,0
Benelux	11,2	19,9	8,2	24,0	3,7	4,8	8,7	6,3	13,7
France	17,9	17,4	12,8	22,0	18,4	18,1	16,0	18,4	20,0
Portugal	18,0	16,7	28,6	61,0	6,1	13,6	4,8	9,3	3,9
United Kingdom	23,3	33,1	16,3	26,0	42,0	14,0	15,8	19,2	20,4
Italy	25,3	27,0	15,6	30,0	30,6	19,5	32,9	22,6	24,6
(Austria	18,0	14,1	19,0	-	37,8	19,3	18,5	16,6	18,6)
(Germany	26,4	81,6	27,9	28,2	14,9	10,8	9,0	20,3	18,2)
(Greece	39,0	53,1	55,9	92,5	24,7	25,0	26,7	19,7	14,0)

^a Classés selon l'ordre croissant des droits moyens pour tous les groupes de produits.

^b Moyenne non pondérée des indices pour les huit groupes.

^c À l'exclusion des couteaux.

Note: Les taux moyens indiqués pour l'Allemagne, l'Autriche et la Grèce sont surévalués car ils correspondent aux échanges commerciaux antérieurs à la Seconde Guerre mondiale et non à ceux de 1950. Certaines erreurs de calcul ont été décelées; après correction, les taux moyens pour le Danemark, la Suède et la Norvège seraient légèrement plus élevés.

Source: Woytinsky, W.S. et Woytinsky, E.S. (1955) - World Commerce and Governments. Trends and Outlook.

Appendice – Tableau 7

Taux de droits appliqués par certains pays développés Membres du GATT/de l'OMC, 1952 et 2005

(Tous les produits)

	1952	2005
Autriche	17	(4,2)
Benelux	9	(4,2)
Danemark	5	(4,2)
France	19	(4,2)
Allemagne	16	(4,2)
Italie	24	(4,2)
Suède	6	(4,2)
Royaume-Uni	17	(4,2)
UE-25	-	4,2
Canada	11	3,8
États-Unis	16	3,7
Total (moyenne arithmétique par pays)	14,0	3,9
Total (pondéré en fonction des importations des pays) ^a	15,1	4,1

^a À l'exclusion des échanges avec les membres de l'ALENA pour les États-Unis et le Canada, et du commerce intra-UE en 2004.

Note: Moyenne arithmétique non pondérée de 52 produits en 1952 et de toutes les lignes tarifaires en 2005.

Source: GATT, Le commerce international, 1952; OMC, Trade Profiles, 2006; OMC, Statistiques du commerce international, 2006; FMI, IFS Statistics Yearbook, 1979.

Appendice – Tableau 8

État des consolidations tarifaires – Pays développés et produits industriels, 1972-2000

(en pourcentage; portée calculée sur la base des lignes tarifaires)

	Après le Kennedy Round 1972	Après le Tokyo Round 1987	Après le Cycle d'Uruguay 2000
Canada	74-74	98-98	99,7
États-Unis	100-100	100-100	100,0
Japon	90-91	97-97	99,6
UE ^a	98-99	99-99	100,0
Danemark	97-91	-	-
Royaume-Uni	93-94	-	-
Autriche	86-87	96-96	-
Finlande	55-86	97-97	-
Suède	94-95	97-97	-
Norvège	79-81	95-95	100,0
Suisse	98-98	99-99	99,7
Australie	...	11-17	96,5
Nouvelle-Zélande	...	39-51	99,5

^a CEE-6 pour la période postérieure au Kennedy Round, CEE-9 pour la période postérieure au Tokyo Round et UE-15 pour la période postérieure au Cycle d'Uruguay (y compris l'ATI).

Note: Le chiffre inférieur de la fourchette correspond aux lignes tarifaires totalement consolidées et le chiffre supérieur aux lignes tarifaires partiellement consolidées.

Source: GATT (1971), Document de base pour l'Étude tarifaire, Tableaux additionnels, Genève (Kennedy Round). GATT (1987), Importance des consolidations tarifaires établies dans le cadre de l'Accord général, document du GATT MTN.GNG/NG1/WW/2/Rev.1*, du 27 mars 1987 (Tokyo Round). OMC (2007), Profils tarifaires dans le monde (Cycle d'Uruguay).

Appendice – Tableau 9

État des consolidations tarifaires – Pays développés et produits agricoles, 1987 et 2000

(en pourcentage; portée calculée sur la base des lignes tarifaires)

	Après le Tokyo Round	Après le Cycle d'Uruguay
Canada	90-91	100,0
États-Unis	90-93	100,0
Japon	60-63	100,0
UE ^a	63-65	100,0
Autriche	55-62	-
Finlande	51-56	-
Suède	46-50	-
Norvège	67-69	100,0
Suisse	44-46	< 100,0
Australie	26-32	100,0
Nouvelle-Zélande	48-54	100,0

^a CEE-9 pour la période postérieure au Tokyo Round et UE-15 pour la période postérieure au Cycle d'Uruguay (y compris l'ATI).

Note: Le chiffre inférieur de la fourchette correspond aux lignes tarifaires totalement consolidées et le chiffre supérieur aux lignes tarifaires partiellement consolidées.

Source: GATT (1987), Importance des consolidations tarifaires établies dans le cadre de l'Accord général; document du GATT: MTN.GNG/NG1/WW/2/Rev.1*, du 27 mars 1987 (Tokyo Round); OMC (2007), Profils tarifaires dans le monde (Cycle d'Uruguay).

Appendice – Tableau 10
Accessions et successions au GATT et accessions à l'OMC^a

Pays	Date d'accession	Article
Australie	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Belgique	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Canada	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Cuba	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
France	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Luxembourg	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Pays-Bas	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Royaume-Uni	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
États-Unis d'Amérique	1er janvier 1948	Partie contractante originelle
Tchécoslovaquie	20 avril 1948	Partie contractante originelle
Afrique du Sud	13 juin 1948	Partie contractante originelle
Inde	8 juillet 1948	Partie contractante originelle
Norvège	10 juillet 1948	Partie contractante originelle
Zimbabwe	11 juillet 1948	Partie contractante originelle
Myanmar	29 juillet 1948	Partie contractante originelle
Sri Lanka	29 juillet 1948	Partie contractante originelle
Brésil	30 juillet 1948	Partie contractante originelle
Nouvelle-Zélande	30 juillet 1948	Partie contractante originelle
Pakistan	30 juillet 1948	Partie contractante originelle
Chili	16 mars 1949	Partie contractante originelle
Haïti	1er janvier 1950	Art XXXIII ^a
Indonésie	24 février 1950	Art XXVI:5(C) ^b
Grèce	1er mars 1950	Art XXXIII
Suède	30 avril 1950	Art XXXIII
République dominicaine	19 mai 1950	Art XXXIII
Finlande	25 mai 1950	Art XXXIII
Danemark	28 mai 1950	Art XXXIII
Nicaragua	28 mai 1950	Art XXXIII
Italie	30 mai 1950	Art XXXIII
Allemagne	1er octobre 1951	Art XXXIII
Pérou	7 octobre 1951	Art XXXIII
Turquie	17 octobre 1951	Art XXXIII
Autriche	19 octobre 1951	Art XXXIII
Uruguay	6 décembre 1953	Art XXXIII
Japon	10 septembre 1955	Art XXXIII
Ghana	17 octobre 1957	Art XXVI:5(C)
Malaisie	24 octobre 1957	Art XXVI:5(C)
Nigéria	18 novembre 1960	Art XXVI:5(C)
Sierra Leone	19 mai 1961	Art XXVI:5(C)
Tanzanie	9 décembre 1961	Art XXVI:5(C)
Portugal	6 mai 1962	Art XXXIII
Israël	5 juillet 1962	Art XXXIII
Trinité-et-Tobago	23 octobre 1962	Art XXVI:5(C)
Ouganda	23 octobre 1962	Art XXVI:5(C)
Burkina Faso	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE
MULTILATÉRALE : QU'AVONS-NOUS APPRIS ?
D LES 60 ANS DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL :
RÉSULTATS ET DÉFIS

Appendice – Tableau 10
Accessions et successions au GATT et accessions à l'OMC^a (suite)

Pays	Date d'accession	Article
Cameroun	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)
République centrafricaine	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)
Congo	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)
Gabon	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)
Koweït	3 mai 1963	Art XXVI:5(C)
Tchad	12 juillet 1963	Art XXVI:5(C)
Chypre	15 juillet 1963	Art XXVI:5(C)
Espagne	29 août 1963	Art XXXIII
Bénin	12 septembre 1963	Art XXVI:5(C)
Sénégal	27 septembre 1963	Art XXVI:5(C)
Madagascar	30 septembre 1963	Art XXVI:5(C)
Mauritanie	30 septembre 1963	Art XXVI:5(C)
Côte d'Ivoire	31 décembre 1963	Art XXVI:5(C)
Jamaïque	31 décembre 1963	Art XXVI:5(C)
Niger	31 décembre 1963	Art XXVI:5(C)
Kenya	5 février 1964	Art XXVI:5(C)
Togo	20 mars 1964	Art XXVI:5(C)
Malawi	28 août 1964	Art XXVI:5(C)
Malte	17 novembre 1964	Art XXVI:5(C)
Gambie	22 février 1965	Art XXVI:5(C)
Burundi	13 mars 1965	Art XXVI:5(C)
Rwanda	1er janvier 1966	Art XXVI:5(C)
Yougoslavie	25 août 1966	Art XXXIII
Guyana	5 juillet 1966	Art XXVI:5(C)
Suisse	1er août 1966	Art XXXIII
Barbade	15 février 1967	Art XXVI:5(C)
Corée, République de	14 avril 1967	Art XXXIII
Argentine	11 octobre 1967	Art XXXIII
Pologne	18 octobre 1967	Art XXXIII
Irlande	22 décembre 1967	Art XXXIII
Islande	21 avril 1968	Art XXXIII
Égypte	9 mai 1970	Art XXXIII
Maurice	2 septembre 1970	Art XXVI:5(C)
République démocratique du Congo	11 septembre 1971	Art XXXIII
Roumanie	14 novembre 1971	Art XXXIII
Bangladesh	16 décembre 1972	Art XXXIII
Singapour	20 août 1973	Art XXVI:5(C)
Hongrie	9 septembre 1973	Art XXXIII
Suriname	22 mars 1978	Art XXVI:5(C)
Philippines	27 décembre 1979	Art XXXIII
Colombie	3 octobre 1981	Art XXXIII
Zambie	10 février 1982	Art XXVI:5(C)
Thaïlande	20 novembre 1982	Art XXXIII
Maldives	19 avril 1983	Art XXVI:5(C)
Belize	7 octobre 1983	Art XXVI:5(C)
Hong Kong, Chine	23 avril 1986	Art XXVI:5(C)

Appendice – Tableau 10
Accessions et successions au GATT et accessions à l'OMC^a (suite)

Pays	Date d'accession	Article
Mexique	24 août 1986	Art XXXIII
Antigua-et-Barbuda	30 mars 1987	Art XXVI:5(C)
Maroc	17 juin 1987	Art XXXIII
Botswana	28 août 1987	Art XXVI:5(C)
Lesotho	8 janvier 1988	Art XXVI:5(C)
Tunisie	19 août 1990	Art XXXIII
Venezuela	31 août 1990	Art XXXIII
Bolivie	8 septembre 1990	Art XXXIII
Costa Rica	24 novembre 1990	Art XXXIII
Macao, Chine	11 janvier 1991	Art XXVI:5(C)
El Salvador	22 mai 1991	Art XXXIII
Guatemala	10 octobre 1991	Art XXXIII
Mozambique	27 juillet 1992	Art XXVI:5(C)
Namibie	15 septembre 1992	Art XXVI:5(C)
Mali	11 janvier 1993	Art XXVI:5(C)
Swaziland	8 février 1993	Art XXVI:5(C)
Sainte-Lucie	13 avril 1993	Art XXVI:5(C)
République tchèque	15 avril 1993	Art XXXIII
République slovaque	15 avril 1993	Art XXXIII
Dominique	20 avril 1993	Art XXVI:5(C)
Saint-Vincent-et-les Grenadines	18 mai 1993	Art XXVI:5(C)
Fidji	16 novembre 1993	Art XXVI:5(C)
Brunéi Darussalam	9 décembre 1993	Art XXVI:5(C)
Bahreïn	13 décembre 1993	Art XXVI:5(C)
Paraguay	6 janvier 1994	Art XXXIII
Grenade	9 février 1994	Art XXVI:5(C)
Émirats arabes unis	8 mars 1994	Art XXVI:5(C)
Guinée-Bissau	17 mars 1994	Art XXVI:5(C)
Saint-Kitts-et-Nevis	24 mars 1994	Art XXVI:5(C)
Liechtenstein	29 mars 1994	Art XXVI:5(C)
Qatar	7 avril 1994	Art XXVI:5(C)
Angola	8 avril 1994	Art XXVI:5(C)
Honduras	10 avril 1994	Art XXXIII
Slovénie	30 octobre 1994	Art XXXIII
Guinée	8 décembre 1994	Art XXVI:5(C)
Djibouti	16 décembre 1994	Art XXVI:5(C)
Papouasie-Nouvelle-Guinée	16 décembre 1994	Art XXVI:5(C)
Îles Salomon	28 décembre 1994	Art XXVI:5(C)
Communautés européennes	1er janvier 1995	Art Xi ^c
Équateur	21 janvier 1996	Art XII ^d
Bulgarie	1er décembre 1996	Art XII
Mongolie	29 janvier 1997	Art XII
Panama	6 septembre 1997	Art XII
République kirghize	20 décembre 1998	Art XII
Lettonie	10 février 1999	Art XII
Estonie	13 novembre 1999	Art XII

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE
MULTILATÉRALE : QU'AVONS-NOUS APPRIS ?
D LES 60 ANS DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL :
RÉSULTATS ET DÉFIS

Appendice – Tableau 10

Accessions et successions au GATT et accessions à l'OMC^a (suite)

Pays	Date d'accession	Article
Jordanie	11 avril 2000	Art XII
Géorgie	14 juin 2000	Art XII
Albanie	8 septembre 2000	Art XII
Oman	9 novembre 2000	Art XII
Croatie	30 novembre 2000	Art XII
Lituanie	31 mai 2001	Art XII
Moldova	26 juillet 2001	Art XII
Chine ^e	11 décembre 2001	Art XII
Taipei chinois	1er janvier 2002	Art XII
Arménie	5 février 2003	Art XII
Ex-République yougoslave de Macédoine	4 avril 2003	Art XII
Népal	23 avril 2004	Art XII
Cambodge	13 octobre 2004	Art XII
Arabie saoudite	11 décembre 2005	Art XII
Viet Nam	11 janvier 2007	Art XII

Note :

^a Du GATT de 1947.

^b Du GATT de 1947.

^c De l'Accord de Marrakech.

^d De l'Accord de Marrakech.

^e La Chine était une partie contractante originelle du GATT mais s'est retirée en 1950. De même, le Liban et la Syrie étaient des parties contractantes originelles mais se sont retirées en 1949 et 1951, respectivement. Le 1^{er} janvier 1995 (date de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC), il y avait 128 parties contractantes du GATT (y compris la République socialiste fédérative de Yougoslavie). Toutes, à l'exception de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, dont la participation au GATT fut suspendue, ont accepté l'Accord de manière définitive. Le Libéria est devenu partie contractante en novembre 1949 mais s'est retiré en 1953.

Source : OMC (1995a), Guide des règles et pratiques de l'OMC – Index analytique, volume 2, Genève.

Appendice – Tableau 11
Brésil : portée des consolidations, par section, 1949

Section	Désignation	Nombre total de lignes	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations en %
1	Animaux vivants	16	2	12,5
2	Cheveux - poils	72	5	6,9
3	Peaux et cuirs	117	14	11,9
4	Viandes, poissons, substances oléagineuses	73	16	21,9
5	Nacre, ivoire, écailles de tortue	50	2	4,0
6	Laine	147	10	6,8
7	Soie, rayonne et autres produits artificiels similaires	104	7	6,7
8	Fruits, céréales, plantes aromatiques, légumes	69	19	27,5
9	Plantes, feuillages, fleurs, fruits, graines, racines, écorces	106	42	39,6
10	Jus de légumes, boissons alcooliques et fermentées	98	15	15,3
11	Bois	194	2	1,0
12	Canne d'Inde et autres cannes, bambou, joncs	48	2	4,1
13	Fibres de coco, sparte, chanvre de Manille, capoc et autres matières végétales similaires	66	6	9,0
14	Coton	273	6	2,1
15	Lin, jute, chanvre et ramie	143	11	7,6
16	Papier et ses applications	166	11	6,6
17	Pierres, terres, minerais et autres produits minéraux	249	29	11,6
18	Articles en terre cuite et articles de verrerie	93	29	31,1
19	Aluminium, plomb, étain et zinc	191	5	2,6
20	Cuivre et nickel	137	6	4,3
21	Fonte, fer et acier et leurs alliages	184	26	14,1
22	Or, platine et argent et leurs alliages	46	4	8,6
23	Métalloïdes et métaux divers	82	16	19,5
24	Matières brutes et préparations diverses	239	47	19,7
25	Produits chimiques organiques et inorganiques	1177	77	6,5
26	Médicaments, médicaments chimiques et produits pharmaceutiques diététiques	487	36	7,3
27	Armes et matériel d'armurerie, munitions et matériel de guerre	71	22	31,0
28	Articles de coutellerie et leurs accessoires	34	10	29,4
29	Horlogerie	53	41	77,3
30	Appareils pour la physique, la chimie, les mathématiques et appareils d'optique	199	180	90,5
31	Appareils pour la chirurgie, la médecine, l'art dentaire ou vétérinaire	128	102	79,6
32	Instruments de musique	151	13	8,6
33	Véhicules et leurs accessoires	77	31	40,2
34	Machines, appareils, outils et divers	389	197	50,6
35	Articles divers	207	6	2,8
	Total	5936	1047	17,6

Source : Bulletin international des douanes, Brésil (1949) ; estimations de l'OMC.

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE
MULTILATÉRALE : QU'AVONS-NOUS APPRIS ?
D LES 60 ANS DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL :
RÉSULTATS ET DÉFIS

RAPPORT SUR LE COMMERCE MONDIAL 2007

Appendice – Tableau 12
Brésil: portée des consolidations, par section, pour certaines années

Section	Désignation	1957			1979			1986		
		Nombre total de lignes	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %	Nombre total de lignes	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %	Nombre total de lignes	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %
1	Animaux vivants	160	19	11,9	277	16	5,8	308	4	1,3
2	Produits du règne végétal	603	22	3,6	498	30	6,0	586	19	3,2
3	Graisses et huiles animales ou végétales	110	1	0,9	156	2	1,3	164	2	1,2
4	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigres	132	2	0,2	398	1	0,3	452	0	0,0
5	Produits minéraux	93	0	0,0	468	6	1,3	325	4	1,2
6	Produits des industries chimiques ou des industries connexes	2335	22	0,9	2871	88	3,1	3244	55	1,7
7	Résines artificielles et matières plastiques	135	3	2,2	310	3	1,0	419	3	0,7
8	Peaux et cuirs	73	3	4,1	90	2	2,2	116	0	0,0
9	Bois et ouvrages en bois	81	0	0,0	144	0	0,0	175	0	0,0
10	Matières destinées à la fabrication du papier	102	20	19,6	145	23	15,9	181	10	5,5
11	Matières textiles et ouvrages en ces matières	458	11	2,4	975	12	1,2	588	2	0,3
12	Chaussures, coiffures, parapluies	74	1	1,3	78	0	0,0	85	0	0,0
13	Ouvrages, en pierres, plâtre	109	5	4,5	284	4	1,4	262	1	0,4
14	Perles, pierres gemmes ou similaires	33	1	3,0	116	4	3,4	127	0	0,0
15	Métaux communs et ouvrages en ces métaux	408	26	6,3	835	42	5,0	785	29	3,7
16	Machines et appareils	589	30	5,0	1470	193	13,1	1919	219	11,4
17	Matériel de transport	209	0	0,0	356	24	6,7	299	4	1,3
18	Instruments et appareils d'optique, de photographie ou de cinématographie, de mesure	426	62	14,5	621	33	5,3	928	76	8,2
19	Armes et munitions	14	0	0,0	18	0	0,0	18	0	0,0
20	Marchandises et produits divers	153	6	3,9	191	8	4,2	271	4	1,5
21	Objets d'art, de collection ou d'antiquité	6	0	0,0	6	0	0,0	6	0	0,0
	Total	6303	234	3,7	10307	491	4,8	11258	432	3,8

Note: En raison des changements de nomenclature, la portée des consolidations n'est pas strictement comparable d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Brésil (1957), Brésil (1979), Brésil (1986); estimations de l'OMC.

Appendice – Tableau 13

Inde: portée des consolidations, par section, pour certaines années

Section	Désignation	1948		1958		1964		1979		1987-1988	
		Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %
1	Animaux vivants	6	13,6	5	31,2	5	29,4	1	10,0	0	0,0
2	Produits du règne végétal	10	18,9	12	13,3	16	20,8	17	45,9	142	52,2
3	Graisses et huiles animales ou végétales	6	46,2	7	50,0	6	37,5	3	42,9	25	47,2
4	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigres	22	46,8	22	31,9	19	29,2	0	0,0	0	0,0
5	Produits minéraux	3	12,5	4	13,3	4	13,3	3	9,1	3	2,0
6	Produits des industries chimiques ou des industries connexes	26	21,0	21	12,6	18	11,5	19	24,4	60	7,1
7	Résines artificielles et matières plastiques	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
8	Peaux et cuirs	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
9	Bois et ouvrages en bois	1	16,7	3	27,3	2	20,0	0	0,0	0	0,0
10	Matières destinées à la fabrication du papier	2	22,2	3	18,8	3	16,7	0	0,0	0	0,0
11	Matières textiles et ouvrages en ces matières	5	6,5	7	8,3	3	3,8	0	0,0	0	0,0
12	Chaussures, coiffures, parapluies	3	60,0	3	33,3	2	25,0	0	0,0	0	0,0
13	Ouvrages, en pierres, plâtre	2	11,8	3	13,6	3	14,3	0	0,0	0	0,0
14	Perles, pierres gemmes ou similaires	0	0,0	1	6,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
15	Métaux communs et ouvrages en ces métaux	6	5,6	5	2,4	5	3,3	0	0,0	0	0,0
16	Machines et appareils	28	84,8	28	39,4	24	30,0	0	0,0	0	0,0
17	Matériel de transport	3	13,6	7	18,9	13	34,2	0	0,0	0	0,0
18	Instruments et appareils d'optique, de photographie ou de cinématographie, de mesure	3	50,0	4	33,3	4	33,3	1	2,6	0	0,0
19	Armes et munitions	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
20	Marchandises et produits divers	0	0,0	2	10,5	2	11,8	0	0,0	0	0,0
21	Objets d'art, de collection ou d'antiquité	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
22	Articles non dénommés ailleurs	1	100,0	0	0,0	1	50,0	0	0,0	0	0,0
	Total	127	20,0	137	14,9	130	15,4	44	7,9	230	4,4

Note: En raison des changements de nomenclature, la portée des consolidations n'est pas strictement comparable d'une année à l'autre. Voir l'appendice technique pour plus de détails.

Source: Bulletin international des douanes, Inde(1948), Inde (1957), Inde (1964), Inde (1979), Inde (1987); estimations de l'OMC.

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE
MULTILATÉRALE : QU'AVONS-NOUS APPRIS ?
D LES 60 ANS DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL :
RÉSULTATS ET DÉFIS

RAPPORT SUR LE COMMERCE MONDIAL 2007

Appendice – Tableau 14
Argentine : portée des consolidations, par section, pour certaines années

Section	Désignation	1967		
		Nombre total de lignes	Nombre de lignes consolidées	Portée des consolidations, en %
1	Animaux vivants	100	23	23,0
2	Produits du règne végétal	262	11	4,2
3	Graisses et huiles animales ou végétales	42	2	4,8
4	Produits des industries alimentaires, boissons et vinaigres	85	9	10,6
5	Produits minéraux	157	8	5,1
6	Produits des industries chimiques ou des industries connexes	2689	82	3,1
7	Résines artificielles et matières plastiques	257	1	0,4
8	Peaux et cuirs	26	0	0,0
9	Bois et ouvrages en bois	155	0	0,0
10	Matières destinées à la fabrication du papier	110	13	11,8
11	Matières textiles et ouvrages en ces matières	244	5	2,1
12	Chaussures, coiffures, parapluies	22	0	0,0
13	Ouvrages, en pierres, plâtre	114	3	2,6
14	Perles, pierres gemmes ou similaires	35	0	0,0
15	Métaux communs et ouvrages en ces métaux	535	34	6,4
16	Machines et appareils	1373	124	9,0
17	Matériel de transport	141	17	12,1
18	Instruments et appareils d'optique, de photographie ou de cinématographie, de mesure	427	39	9,1
19	Armes et munitions	12	0	0,0
20	Marchandises et produits divers	59	6	10,2
21	Objets d'art, de collection ou d'antiquité	8	0	0,0
	Total	6853	377	5,5

Source : Bulletin international des douanes, Argentine (1967); estimations de l'OMC.

Appendice – Tableau 15
Recours à l'article XVIII:B, de 1959 à aujourd'hui

Argentine	1972 – 1978 1986 – 1991
Bangladesh	1974 – 2008
Brésil	1962 – 1971 1976 – 1991
Chili	1961 – 1980
Colombie	1981 – 1992
Égypte	1963 – 1995
Ghana	1959 – 1989
Inde	1960 – 1997
Indonésie	1960 – 1979
Corée	1969 – 1989
Nigéria	1985 – 1998
Pakistan	1960 – 2002
Philippines	1980 – 1995
Pérou	1968 – 1991
Sri Lanka	1960 – 1998
Tunisie	1967 – 1997

Source : Secrétariat de l'OMC.

3. ÉVOLUTION DES PROCÉDURES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS : RENFORCEMENT DE LA PRIMAUTÉ DU DROIT

Nombreux sont ceux qui considèrent le nouveau mécanisme de règlement des différends comme le fleuron de l'OMC. De plus en plus souvent engorgé dans les dernières années du GATT, le dispositif de règlement des différends du GATT a été profondément révisé pendant le Cycle d'Uruguay et a donné naissance au système de règlement des différends de l'OMC, lequel connaît depuis dix ans un succès croissant auprès des Membres (pays développés et pays en développement). Bien qu'ils se soient dits raisonnablement satisfaits du fonctionnement du nouveau système, les Membres de l'OMC ont aussi reconnu que des aspects de ce système pourraient peut-être être précisés et améliorés, dans des domaines tels que la participation des pays en développement, les procédures juridiques et la mise en œuvre des décisions. La présente sous-section s'ouvre sur un aperçu de l'évolution du règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC. Elle donnera ensuite une analyse des résultats actuels du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, pour conclure par une synthèse des diverses propositions faites par des juristes spécialistes de l'OMC pour améliorer le système.

a) Aperçu historique du règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC

Malgré son manque de rigueur juridique, le système de règlement des différends a plutôt bien fonctionné pendant les premières années du GATT. Au cours des dernières années, cependant, les parties contractantes qui faisaient l'objet de plaintes dans le cadre du système ont pu utiliser diverses techniques procédurales découlant de la règle du consensus positif, base de fonctionnement du mécanisme, pour bloquer l'établissement de groupes spéciaux ou l'adoption des rapports de groupes spéciaux, ce qui a souvent beaucoup retardé l'instruction des plaintes ou, lorsque celles-ci avaient été instruites et que des décisions avaient été rendues, l'effet juridique donné à ces décisions. Cet état de choses insatisfaisant a conduit à la négociation du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC, qui a codifié et considérablement amélioré le système de règlement des différends du GATT, qui avait oscillé entre les solutions juridiques et diplomatiques. Le Mémorandum d'accord a permis aux parties en litige de s'orienter vers un règlement fondé sur des règles plutôt que sur des rapports de force. En examinant l'histoire du règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC, nous décrirons les procédures et les instruments utilisés pour régler les différends, en expliquant pourquoi le système a mieux fonctionné à certaines époques qu'à d'autres. Nous dégagerons en outre les insuffisances du système de règlement des différends du GATT qui ont conduit à sa remise à plat lors du Cycle d'Uruguay.

i) *Règlement des différends dans le cadre du GATT (1948-1994)*

Règlement des différends au début du GATT

La question du règlement des différends commerciaux, que ce soit par la voie diplomatique ou juridique, avait fait l'objet de débats bien avant la naissance du GATT. Le premier projet de travail de charte de l'OIC (« proposition de charte ») – présenté par les États-Unis – prévoyait une procédure juridique rigoureuse comprenant le droit de faire appel auprès de la Cour internationale de Justice (CIJ). Cependant, les parties aux négociations sur l'OIC n'étaient pas prêtes à abandonner toute autorité juridique en matière de règlement des différends à des experts indépendants. Il a donc été proposé que les appels auprès de la CIJ revêtent exclusivement la forme de demandes d'avis consultatif adressées par l'ensemble des membres de l'OIC. Les parties n'auraient pas comparu en tant que parties au différend et, par conséquent, n'auraient pas pu faire l'objet d'un jugement de la Cour (Jackson, 1969). Un large consensus s'était dégagé pour estimer que si la CIJ devait intervenir, c'était pour aider à trouver une solution diplomatique. D'autres acteurs importants, comme le Royaume-Uni, estimaient que plutôt qu'être traités sur un plan purement juridique, les éventuels différends nécessiteraient aussi une évaluation économique, de sorte qu'ils devraient en fin de compte rester du ressort des membres de l'OIC (Hudec, 1990). Finalement, la structure juridique formelle de la Charte a été considérablement modifiée pour tenir compte des

exigences politiques en matière de flexibilité. Comme dans le cas du GATT, sa principale disposition concernant les différends était une clause relative à l'annulation ou à la réduction d'avantages.

Compte tenu du caractère provisoire du GATT (les négociations sur l'OIC se poursuivaient toujours, voir la sous-section 4) et du petit nombre de membres, attachés aux mêmes principes, qui le composait, la procédure de règlement rudimentaire liée à l'annulation et à la réduction d'avantages (reprise telle quelle du projet de charte de l'OIC) était jugée plus qu'appropriée (Jackson et al., 1995). Bien que formulé en termes vagues, l'article XXIII du GATT permettait de rendre des décisions formelles, de demander des mesures correctives et, en dernier ressort, de prendre des contre-mesures économiques. Aucune référence n'était faite à d'autres dispositions du projet de charte de l'OIC en matière de règlement des différends, en raison de leur caractère de « mécanisme juridique d'une organisation formelle » (Hudec, 1990 : 53).¹⁴⁵ Le fonctionnement du système de règlement des différends du GATT a été mis à l'épreuve d'entrée de jeu. Le premier différend bilatéral (*Cuba – Taxes consulaires*), qui portait sur la question de savoir si l'article premier s'appliquait aux taxes consulaires, s'est conclu par une décision positive du Président des Parties Contractantes, sans qu'il ait été fait référence à l'article XXIII du GATT.¹⁴⁶ Une telle procédure improvisée, fondée sur le prestige personnel du Président, ne s'est répétée qu'une seule fois.¹⁴⁷

Au cours des années suivantes, les plaintes ont été portées devant des « groupes de travail » comprenant les parties au différend (qui devaient consentir à toute décision prise), quelques partisans et un certain nombre de pays neutres. Si un certain nombre d'affaires ont été réglées avec succès¹⁴⁸, il n'a pas toujours été possible de trouver un accord, les parties au différend exerçant des pressions sur d'autres pays pour obtenir leur soutien.¹⁴⁹ Il a fallu attendre 1952 (et l'échec de l'OIC) pour que cette procédure subisse des modifications subtiles mais importantes. À la septième session des Parties Contractantes, le Président a proposé d'instituer un groupe de travail unique pour traiter l'ensemble des plaintes inscrites à l'ordre du jour¹⁵⁰, qui a été dénommé par la suite « sous-groupe des réclamations ». ¹⁵¹ La nouveauté était double : tout d'abord, aucune des parties aux divers différends n'était membre de cet organe. De fait, dans ce cas particulier, les grandes puissances n'avaient même pas pris part à la procédure alors que, d'habitude, elles siégeaient dans les groupes de travail pour garantir l'acceptabilité politique du résultat. Ensuite, si le sous-groupe devait examiner son projet de rapport avec chacune des parties, c'est lui-même qui déterminait les constatations.¹⁵² Les parties n'étaient pas invitées à exposer leurs arguments oralement, mais ceux-ci étaient présentés par écrit, et les membres du sous-groupe (et le Secrétariat) en examinaient ensuite minutieusement la validité juridique. À la dixième session des Parties Contractantes, en 1955, un document du Secrétariat intitulé « Utilité de recourir plus souvent à des groupes spéciaux » a formalisé la procédure

¹⁴⁵ À titre de rappel, le GATT était un accord conclu entre les puissances commerciales de l'époque, qui cherchaient à réduire les droits de douane entre eux avant même l'entrée en vigueur de l'OIC. Pour éviter de longues procédures de ratification aux États-Unis et dans un certain nombre d'autres pays, il importait que les obligations juridiques énoncées dans le GATT soient limitées au commerce et applicables uniquement à titre « provisoire » et « dans toute la mesure compatible avec la législation en vigueur » (Hudec, 1990 : 51 ; voir en particulier les références citées dans la note de bas de page 8).

¹⁴⁶ GATT/CP.2/SR.11 ; voir aussi GATT/CP.2/9. Les archives numériques des documents du GATT peuvent être consultées à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/docs_f/gattdocs_f.htm.

¹⁴⁷ GATT/CP.2/SR.11.

¹⁴⁸ Certaines d'entre elles ont été inscrites à l'ordre du jour avant l'achèvement des consultations bilatérales, ce qui porte Hudec (1990) à croire que l'ouverture d'une procédure de règlement des différends était un acte « diplomatique » normal.

¹⁴⁹ Par exemple, à la quatrième session tenue en 1950, dans un différend engagé par le Chili où il était fait cette fois explicitement référence à l'article XXIII du GATT, l'Australie a manifesté par écrit son opposition au rapport du Groupe de travail (rédigé par le Secrétariat) et est intervenue auprès des parties contractantes pour qu'elles le rejettent. Un groupe de pression s'est créé en réaction pour « souligner l'importance de ne pas assujettir de telles décisions à un examen politique devant l'ensemble des membres du GATT » (Hudec, 1990 : 79). L'Australie a finalement cédé, permettant aux parties contractantes d'approuver le rapport (Jackson, 1969). Avec cette affaire, bien que la dimension diplomatique soit restée prépondérante, le système de règlement des différends du GATT a franchi une première étape vers le règlement par un tiers. Voir Les subventions australiennes aux importations de sulfate d'ammonium (GATT/CP.3/61 et GATT/CP.4/23) ; voir aussi GATT/CP.4/SR.15 et GATT/CP.4/SR.21.

¹⁵⁰ SR.7/5.

¹⁵¹ SR.7/7.

¹⁵² Comme le relève Hudec (1990 : 86), « le terme « sous-groupe » ... évoquait l'idée de décisions impartiales et non politiques prises par des personnes agissant à titre personnel ».

des groupes spéciaux.¹⁵³ L'adoption de cette nouvelle procédure a bien amorcé la « judiciarisation » du règlement des différends (Petersmann, 1997b).¹⁵⁴

Malgré ce changement, la procédure de règlement des différends est restée assez informelle. Le libellé des décisions était caractérisé par un « flou diplomatique insaisissable » (Hudec, 1993 : 12). Le plus souvent, elles étaient favorables au plaignant et, malgré une vive opposition des défendeurs, elles étaient généralement acceptées. Dans les premiers temps du GATT, le principal outil de mise en conformité était la pression exercée par les parties contractantes, dont la cohésion et le nombre limité étaient généralement un gage d'efficacité. Chacun avait encore à l'esprit les expériences désastreuses de la confrontation commerciale pendant l'entre-deux guerres (voir la section B.1) ainsi que l'échec du projet de créer une organisation internationale plus grande et plus formelle régissant le commerce. En dépit d'une approche de plus en plus legaliste, le règlement des différends n'a pas perdu son caractère de « négociation » et dépendait dans une large mesure de la coopération de la partie défenderesse. Les décisions des groupes spéciaux consistaient essentiellement à donner au gouvernement perdant des arguments additionnels susceptibles d'être utilisés sur le plan national pour justifier un changement de politique devant l'opinion publique.

Des mesures de rétorsion n'ont été autorisées que dans une seule affaire.¹⁵⁵ Les contre-mesures appliquées étaient « suffisamment légères pour éviter toute accusation de réaction excessive et néanmoins suffisamment importantes pour attirer l'attention voulue de la part du public. ... Il ne s'agissait pas de sanctionner mais de faire passer un message » (Hudec, 1990 : 195-196). Il est intéressant de relever que pendant des années, les mesures incriminées n'ont pas été supprimées et que le plaignant (les Pays-Bas) a régulièrement obtenu des prorogations pour continuer à maintenir son contingentement à titre de rétorsion. À l'époque, un manquement persistant aux obligations assorti de contre-mesures n'était pas chose inhabituelle (Jackson, 1967). À plusieurs reprises, des pays avaient retiré unilatéralement des concessions en réponse à ce qu'ils considéraient être une utilisation abusive des diverses exemptions prévues aux articles XIX et XXVIII du GATT¹⁵⁶, bien qu'il faille reconnaître que contrairement à l'article XXIII, ces deux articles autorisaient le rééquilibrage unilatéral des concessions. Les « sanctions » étaient considérées non pas tant comme des actes hostiles visant à contraindre un pays à se mettre en conformité que comme un moyen permettant de rétablir l'équilibre des concessions réciproques de manière diplomatique mais ferme.

« Antijudiciarisation » – Les années 60 marquent un déclin du règlement des différends dans le cadre du GATT

Les activités de règlement des différends dans le cadre du GATT ont fortement reculé dans les années 60. La création de la CEE en 1958 a obligé ses membres – qui étaient auparavant de grands utilisateurs des procédures du GATT (voir la sous-section 2.b) – à parler d'une seule voix au GATT, et à régler entre eux les différends qui les opposaient.¹⁵⁷ De plus, un examen du régime commercial de la CEE effectué par les Parties Contractantes a fait apparaître un certain nombre de problèmes politiquement sensibles qu'il était difficile de résoudre par le recours à une procédure contentieuse. En particulier, les CE souhaitaient

¹⁵³ L/392/Rev.1.

¹⁵⁴ Au cours des années suivantes, des « groupes de travail » ont encore été institués dans certains cas en raison des sensibilités politiques internes de l'une des parties sur la question du renoncement au pouvoir de prise de décisions, ou simplement parce qu'un représentant du pays plaignant était membre du sous-groupe des réclamations. Voir, par exemple, le document SR.7/10 au sujet du différend Produits laitiers – Restrictions appliquées par les États-Unis (plainte des Pays-Bas).

¹⁵⁵ SR.7/16. Les deux parties ont présenté des statistiques extrêmement hypothétiques à l'appui de leurs allégations concernant le montant approprié du dédommagement. Le Groupe spécial s'est accordé sur une solution de compromis qui a été facilement acceptée par les deux parties, sans autre justification. Voir L/61.

¹⁵⁶ Voir, par exemple, L/57.

¹⁵⁷ Selon Hudec (1990 : 236), « la facilité et la légitimité de la procédure de règlement des différends semblaient dépendre dans une large mesure de sa dynamique – de la fréquence à laquelle il y était recouru et du fait que les parties y avaient déjà participé ».

disposer d'une plus grande latitude pour négocier avec leur secteur agricole et préserver des relations préférentielles avec leurs anciennes colonies, notamment dans le cadre de leurs accords d'association. À la douzième session, en 1958, elles ont réussi à convaincre les Parties Contractantes de l'utilité d'approfondir l'étude de ces questions pour rechercher des « solutions pratiques ... en abandonnant provisoirement le terrain juridique » (IBDD, Supplément n° 7, 1959 : 74).

La tolérance du nouveau régime commercial communautaire par les parties contractantes a été mise à l'épreuve lorsque les CE ont adopté les prélèvements variables dans le cadre de leur politique agricole commune (PAC). Puisque la question des droits de douane fluctuants avait aussi été soulevée lors de renégociations tarifaires au titre de l'article XXVIII du GATT, après la création de la CEE, les CE ont offert à nouveau des consolidations tarifaires à des niveaux moins élevés pour d'autres produits ne faisant pas l'objet des nouveaux prélèvements variables. Cependant, les États-Unis ont rejeté toute forme de compensation autre que des consolidations des taux plafonds applicables aux produits mêmes qui étaient soumis à des droits variables, mais en vain. L'absence d'accord sur une compensation appropriée a finalement donné aux États-Unis le droit de retirer des concessions pour un montant équivalent (c'est-à-dire de prendre des mesures de rétorsion) sans autre examen juridique. L'incapacité de s'accorder sur le montant approprié a finalement débouché sur l'établissement d'un groupe spécial, qui a fixé un dédommagement à titre de rétorsion d'un montant se situant quelque part entre ceux que les parties en litige avaient proposés.¹⁵⁸ Là encore, la rétorsion n'a pas entraîné de modification importante des mesures incriminées (Jackson, 1969). De nouveaux progrès ont été réalisés par les CE et les États-Unis sur les questions agricoles en marge des Négociations Kennedy, quand les deux parties se sont mises d'accord sur des normes relatives à l'écoulement des excédents et sur un ensemble de prix à l'exportation.¹⁵⁹ Les parties contractantes ont donc fini par tolérer la PAC sans en contester aucunement sur le plan juridique les éléments fondamentaux, notamment les mesures controversées de protection des importations (Sampson et Snape, 1980).

L'éventail d'accords préférentiels conclus entre les CE et leurs anciennes colonies (voir la sous-section 4), de même que la conclusion d'autres accords commerciaux tels que l'Association européenne de libre-échange (AELE) ou l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE), ont renforcé les tendances « antilégalistes ». Cette évolution a coïncidé en outre avec une aspiration de la part des pays en développement eux-mêmes à disposer d'une liberté accrue pour déroger à leurs propres obligations dans le cadre du GATT. Après l'accession à l'indépendance d'un grand nombre d'anciennes colonies, les pays en développement ont commencé à représenter une force considérable au sein du GATT.¹⁶⁰ Cependant, leurs demandes d'exemptions spéciales à l'intention des pays en développement (qui remontaient aux négociations sur l'OIC) s'accompagnaient de revendications pour que les pays développés respectent mieux les obligations qui leur incombaient.

Cette attitude a trouvé sa meilleure illustration dans la plainte déposée par l'Uruguay contre 15 pays développés, qui énumérait toutes les mesures non tarifaires prises par ces pays qui entravaient les exportations uruguayennes.¹⁶¹ Toutefois, plutôt que de viser une décision précise ayant pour objet de régler un différend, la plainte de l'Uruguay constituait un geste politique destiné à attirer l'attention du public sur la détérioration de la situation commerciale des pays en développement (Jackson, 1969). Soucieux d'éviter une confrontation directe avec ses grands partenaires commerciaux, l'Uruguay s'est abstenu de présenter des arguments juridiques au sujet de la non-conformité des mesures incriminées avec les règles du GATT et de fournir des éléments de preuve concernant le préjudice commercial subi. En revanche, il a demandé au Groupe spécial de déterminer si l'adoption de mesures de rétorsion devrait être autorisée, cherchant ainsi à « placer le GATT dans le rôle d'un ministère public » (Hudec : 1990 : 242). Le Groupe spécial s'est abstenu de le faire. Au cours des Négociations Kennedy, l'Uruguay (avec le Brésil) a continué de défendre l'idée de faire

¹⁵⁸ L/2088, « Groupe spécial de la volaille », affaire connue aussi sous le nom de « guerre des poulets ».

¹⁵⁹ Voir, par exemple, l'Arrangement concernant certains produits laitiers (IBDD, Supplément n° 17, 1970 : 5-12).

¹⁶⁰ En l'espace d'une décennie, le nombre des pays en développement a plus que triplé. Alors qu'il y avait, en 1960, 21 pays développés et 16 pays en développement, ces chiffres sont passés respectivement à 25 et 52 en 1970. Voir la sous-section 4.a.

¹⁶¹ Voir L/1647 et L/1662 pour les communications de l'Uruguay ; voir IBDD, Supplément n° 11 (1963) : 98-156 pour la décision du Groupe spécial ; voir IBDD, Supplément n° 13 (1965) : 36-45 pour l'examen de la mise en conformité effectué par le Groupe spécial.

jouer en quelque sorte au GATT le rôle d'un procureur général qui engagerait des poursuites au nom des pays en développement, ainsi que l'idée de renforcer les mesures correctives disponibles (demandant, entre autres, une compensation financière et le droit de prendre des mesures de rétorsion collectives).¹⁶² Aucune de ces propositions n'a abouti.¹⁶³

Après la plainte de l'Uruguay et les propositions de réforme « radicales » de l'article XXIII du GATT, le règlement des différends du GATT a été de plus en plus associé à une affirmation plus énergique des doléances des pays en développement à l'encontre du système commercial du GATT, ce qui a été compensé, cependant, par la volonté des pays développés de préserver une application plus souple des règles du GATT et de résoudre leurs difficultés par la voie diplomatique. L'arrivée de nouvelles parties contractantes en développement rapide, comme le Japon, avait, elle aussi, modifié la répartition des membres du GATT et les exportations croissantes de ces pays ont commencé à avoir des conséquences économiques qui ont suscité de nouvelles formes de protectionnisme (« mesures d'autolimitation des exportations ») qui ne semblaient pas relever du champ d'application des obligations prévues par le GATT. Des mesures commerciales juridiquement douteuses se sont donc infiltrées dans le système commercial du GATT. Quand elles étaient critiquées pour certaines de ces pratiques, les parties contractantes pouvaient à leur tour signaler des mesures analogues appliquées ailleurs ou rattacher la question à un problème plus vaste qui appelait une solution globale.¹⁶⁴ Face à ce risque croissant de grave conflit économique, on en est venu à considérer que vouloir faire respecter strictement les règles du GATT était un acte hostile qui ne tenait pas compte des réalités économiques et à penser plutôt que ce qui était nécessaire, c'était d'adopter une approche plus progressive pour assurer le respect des obligations. Après quelques affaires conflictuelles (dont la « guerre des poulets » entre les États-Unis et les CE et la plainte de vaste portée de l'Uruguay), les activités de règlement des différends ont presque complètement cessé entre 1963 et 1969. Les deux grands cycles de négociations commerciales des années 60 (voir la sous-section 1) ont certainement accentué ce déclin. Pendant cette période, les parties contractantes ont préféré chercher à résoudre les conflits commerciaux par la négociation, afin de ne pas envenimer les choses en se lançant dans un règlement des différends en bonne et due forme.

Dans cet esprit, d'autres tentatives faites par des pays en développement à la fin des années 60 pour mettre en place une sorte de procédure de groupe spécial automatique ont elles aussi fait long feu.¹⁶⁵ En 1971, au lieu d'un ministère public, les Parties Contractantes sont convenues d'instituer le « Groupe des Trois », composé du Président des Parties Contractantes, du Président du Conseil et du Président du Comité du commerce et du développement. Ce groupe a été chargé d'identifier les restrictions au commerce apparemment injustifiées qui lésaient les pays en développement et de formuler des propositions pour leur suppression.¹⁶⁶ Plutôt que d'engager des procédures de groupe spécial, ce type d'organe de « surveillance » était censé dénoncer (et mettre dans l'embarras) des pays spécifiques, tout en gardant la souplesse nécessaire pour agir en tant que médiateur potentiel et pouvoir s'entremettre pour faire accepter une solution moins conflictuelle.¹⁶⁷

Retour du règlement des différends formel à partir des années 70

Alors que les principaux tenants d'une approche plus « légaliste » (États-Unis et principaux pays en développement) avaient accepté la tendance à recourir à des moyens plus informels et « diplomatiques »

¹⁶² COM.TD/F/W.1.

¹⁶³ Voir IBDD (1966) : 19-21 en ce qui concerne les modifications des procédures d'application de l'article XXIII du GATT adoptées à la fin des Négociations Kennedy. Au moins dans le cas des plaintes des pays en développement, et, après épuisement des diverses procédures de consultation, « le Conseil procéder[a] à la constitution d'une commission d'experts » (paragraphe 5). Il était donc impossible d'empêcher l'établissement d'un groupe spécial dans ces cas.

¹⁶⁴ Voir, par exemple, les documents SR.24/10 et SR.24/14 pour un examen de la proposition de la Nouvelle-Zélande concernant des dérogations aux restrictions résiduelles appliquées pour des raisons de balance des paiements.

¹⁶⁵ COM.TD/W/68 et COM.TD/W/116.

¹⁶⁶ IBDD, Supplément n° 18 (1972) : 75-94.

¹⁶⁷ IBDD, Supplément n° 19 (1973) : 33-51. Le Groupe des Trois a exercé ses activités entre 1971 et 1973. En 1974, les questions qu'il traitait ont été englobées dans le mandat de négociation du Tokyo Round et ses travaux ont été suspendus. Voir COM.TD/W/219.

pour traiter les problèmes commerciaux dans les années 60, ce n'est qu'au début des années 70, à la faveur de circonstances internes aux États-Unis, que le règlement des différends dans le cadre du GATT a fait un retour en force. Face à la dégradation des conditions économiques, notamment au premier déficit du commerce des marchandises enregistré par les États-Unis depuis la Seconde Guerre mondiale en 1971 (qui a aussi entraîné l'abandon de la convertibilité du dollar en or), le Congrès des États-Unis a porté une attention accrue à la politique économique internationale, y compris le commerce. Un examen des restrictions au commerce international mené par le Congrès a suscité de nombreuses critiques quant à l'«inefficacité» du GATT (Hudec, 1990 : 251). Parallèlement, l'administration des États-Unis était en quête d'un nouveau pouvoir de négociation à l'approche du Tokyo Round. Pour montrer sa détermination, elle a déposé un certain nombre de plaintes auprès du GATT et, surtout, a fait part de son intention d'exercer son droit de rétorsion à l'encontre de restrictions à l'importation appliquées par la France qui étaient toujours en vigueur bien qu'ayant été déclarées illicites par un Groupe spécial en 1962.¹⁶⁸ Les CE, qui étaient la cible de la plupart des plaintes des États-Unis, ont riposté en mettant en cause les incitations fiscales prévues au titre de la législation des États-Unis concernant les sociétés américaines de vente à l'étranger (DISC), au motif qu'elles contreviendraient aux règles relatives aux subventions énoncées à l'article XVI du GATT. Peu après, les États-Unis ont déposé une plainte contre les mesures fiscales appliquées par plusieurs pays membres des CE. Pendant plus de deux ans, les deux parties n'ont pu parvenir à un accord sur la composition du groupe spécial.¹⁶⁹ Ces faits, couplés à une irritation persistante provoquée par des politiques agricoles libres de toute entrave et par la multiplication d'accords préférentiels conclus par les CE, ont conduit les États-Unis à demander un renforcement de la procédure de règlement des différends, y compris une amélioration du droit de rétorsion (Hudec, 1993).

Cependant, ce sont les nouveaux « codes » régissant les diverses mesures non tarifaires adoptés lors du Tokyo Round qui ont donné un nouvel élan à la reconstruction du système juridique du GATT. Eu égard à l'accroissement des obligations et à la complexité des questions, il était nécessaire de disposer d'un mécanisme d'exécution crédible. Une remise à plat du système de règlement des différends du GATT a ainsi été entreprise, et chaque code contenait son propre ensemble de procédures, plus élaboré. Surtout, après l'expérience du différend relatif au régime DISC, le nouveau Code des subventions interdisait désormais au défendeur de bloquer l'établissement d'un groupe spécial.¹⁷⁰ Les autres codes contenaient un libellé analogue, quoique moins strict (Hudec, 1980). Toutefois, le nouveau cadre général ne prévoyait pas le droit à l'établissement d'un groupe spécial.¹⁷¹ Il a néanmoins confirmé un certain nombre de pratiques établies, telles que la décision rendue par un tiers, et a réglé diverses questions de procédure, en fixant notamment des délais approximatifs pour les diverses phases d'un différend.

Le nombre croissant de plaintes déposées durant les années 80, leur complexité juridique et celle des éléments de preuve présentés (comme le préfigurait déjà le différend sur le régime DISC) ont conduit le Secrétariat à créer un « bureau des affaires juridiques » en 1981.¹⁷² Les limites des procédures établies n'ont toutefois pas tardé à devenir évidentes, alors que s'intensifiaient les critiques à l'encontre de la PAC. À plusieurs reprises, le groupe spécial a éprouvé des difficultés à interpréter des notions juridiques, à traiter le grand nombre d'éléments de preuve présentés par les parties et, en définitive, à prendre une décision.¹⁷³

¹⁶⁸ L/3744.

¹⁶⁹ Il est intéressant de noter que les deux parties avaient accepté que des experts fiscaux extérieurs fassent partie du groupe spécial en raison de la complexité de l'affaire, reconnaissant ainsi implicitement la nécessité d'un règlement par un tiers. Voir Hudec (1990) : 260-261.

¹⁷⁰ L'automatisme de l'établissement d'un groupe spécial a été conçue sur le modèle des procédures spéciales de 1966 applicables aux pays en développement. Voir les IBDD (1966). La possibilité de bloquer l'établissement d'un groupe spécial continue d'être prévue par de nombreux accords de libre-échange bilatéraux ou régionaux, y compris des accords récents tels que ceux qui ont été conclus par l'Australie avec Singapour et la Thaïlande (Fink et Molinuevo, 2007). Cette possibilité est également prévue dans l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et des pays méditerranéens, qui doit entrer en vigueur en 2010 (Ramírez Robles, 2006).

¹⁷¹ L/4907 dans IBDD, Supplément n° 26 : 231-240 ; voir en particulier le paragraphe 6 ii).

¹⁷² Il a fallu attendre jusqu'en 1983 pour qu'il devienne plus ou moins opérationnel. Voir Hudec (1993).

¹⁷³ Par exemple, en voulant interpréter la notion de « part équitable » dans les différends relatifs aux subventions, le groupe spécial a eu du mal à établir, à partir des données dont il disposait, un lien de causalité entre les subventions et l'accroissement des parts de marché. Voir, par exemple, l'affaire *Communautés européennes – Restitutions à l'exportation de sucre*, L/4833 dans IBDD, Supplément n° 26 (1980) : 317-350.

C'est ainsi que, de plus en plus souvent, les parties ont été déçues par le résultat de la procédure de groupe spécial. Dans un cas, les États-Unis ont même proposé de « retirer leur plainte contre l'annulation de cette décision » (Hudec, 1993 : 136).¹⁷⁴ Même pendant la seconde moitié de la décennie, caractérisée par une gestion plus efficace du nombre croissant d'affaires et par des décisions juridiquement plus cohérentes, il était fréquent que la partie convaincue d'avoir manqué à ses obligations continue de bloquer l'adoption de décisions portant sur des questions sensibles. À la réunion ministérielle de 1982, les CE n'ont pas été loin d'accepter le principe du « consensus moins deux » (Hudec, 1993). Les recommandations sur le règlement des différends qui ont finalement été adoptées visaient à accélérer la procédure et à la rendre plus efficace, invitant notamment les groupes spéciaux à formuler des décisions et recommandations claires.¹⁷⁵ En raison d'une insatisfaction croissante face à des obligations découlant de l'incapacité du GATT de faire respecter les règles, des menaces de représailles unilatérales ont été brandies, notamment par les États-Unis, qui ont invoqué la procédure au titre de l'article 301 autorisant les particuliers à déposer des plaintes en cas d'obstacles au commerce extérieur, auxquelles l'administration était tenue de répondre (Sykes, 1992). Tout en risquant bien évidemment de susciter des ripostes de la part d'acteurs tout aussi puissants¹⁷⁶, ces mesures non autorisées par le GATT se sont néanmoins révélées très efficaces (Hippler Bello et Holmer, 1990). Elles ont aussi eu pour effet de rappeler aux Parties Contractantes du GATT l'utilité d'un système de règlement des différends efficace dans le cadre du GATT, comme en ont témoigné le nombre croissant de pays qui engageaient des procédures, ainsi que la décision prise lors du Cycle d'Uruguay de consolider les procédures de règlement des différends. De fait, il a été décidé en 1989 d'améliorer les règles et procédures de règlement des différends du GATT dans le cadre des « résultats rapides » convenus par les Ministres à la réunion à mi-parcours de Montréal, tenue en décembre 1988.¹⁷⁷ Tout en précisant les étapes de la procédure pour éviter que celle-ci ne s'interrompe (en conférant par exemple au Directeur général le droit de nommer les membres d'un groupe spécial dans les cas où les parties ne parviendraient pas à se mettre d'accord), cette décision n'a pas modifié l'obligation d'adopter un rapport par consensus et ne contenait qu'une disposition plutôt ambiguë sur le droit des plaignants à obtenir l'établissement d'un groupe spécial.¹⁷⁸

Le maintien des menaces de sanctions unilatérales a été mis en évidence par l'adoption de la Loi générale de 1988 sur le commerce extérieur et la compétitivité, qui accentuait les pressions exercées sur l'administration des États-Unis pour qu'elle fasse usage de son pouvoir de rétorsion.¹⁷⁹ Pour assujettir de telles mesures à un contrôle multilatéral, les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont commencé à insister pour que le système de règlement des différends du GATT fasse l'objet d'une réforme plus profonde. À la réunion ministérielle de Bruxelles tenue en 1990, un projet d'accord a été présenté qui, sous une forme plus élaborée, a ensuite fait partie du « projet Dunkel » de décembre 1991.¹⁸⁰ Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends qui a été adopté à l'issue du Cycle d'Uruguay dans le cadre de l'engagement unique a incorporé toutes les décisions antérieures du GATT en matière de règlement des différends mais, surtout, a véritablement réformé le système.

¹⁷⁴ L/5142 et L/5142/Corr.1, non reproduits dans les IBDD. Le Conseil général s'est contenté de prendre note de cette décision, sans l'adopter. Voir C/M/152.

¹⁷⁵ L/5424 dans IBDD, Supplément n° 29 (1983) : 9-24.

¹⁷⁶ Par exemple, lorsque le Portugal a adopté des contingents pour les céréales et les fèves de soja dans le cadre de la PAC lors de son adhésion aux CE, les États-Unis ont imposé sur les exportations communautaires un contingent non restrictif tant que les restrictions portugaises ne réduisaient pas le volume des exportations des États-Unis. En réponse, les CE ont assujéti un certain nombre d'exportations des États-Unis à une « surveillance » spéciale, menaçant d'appliquer des mesures analogues si nécessaire. Voir Hudec (1993) : 203-206, en particulier.

¹⁷⁷ L/6489 dans IBDD, Supplément n° 36 (1990) : 64-70.

¹⁷⁸ Malgré le succès de leurs mesures unilatérales, les États-Unis, qui défendaient de longue date un renforcement du système juridique dans le cadre du GATT, étaient à la tête de ceux qui œuvraient en faveur d'un caractère plus automatique de la procédure de groupe spécial, s'efforçant même de donner de la décision de 1990 une interprétation dans ce sens. Voir, par exemple, C/M/248 et C/M/249.

¹⁷⁹ Public Law 100-418.

¹⁸⁰ MTN.TNCW/35 et MTN.TNC/W/FA : S.1-S.23.

ii) *Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC – de 1995 à nos jours*

Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC (Mémorandum d'accord), qui prévoyait un ensemble unifié de règles, est devenu applicable à tous les Accords de l'OMC, même si certains d'entre eux comportent des dispositions spéciales et additionnelles relatives au règlement des différends.¹⁸¹ Tout en renforçant la « judiciarisation » et la « dépolitisation » de la procédure (Esserman et Howse, 2003), il n'en continuait pas moins à s'appuyer sur des éléments tant politiques que juridiques (Petersmann, 1997a). Si des procédures diplomatiques, telles que les consultations, doivent obligatoirement précéder l'établissement d'un groupe spécial, d'autres, telles que les bons offices et la médiation, sont des solutions facultatives laissées à la décision des parties. Les éléments juridictionnels ont été clairement renforcés. En particulier, le droit à l'établissement d'un groupe spécial a été expressément affirmé. Une demande d'établissement d'un groupe spécial présentée à l'ORD ne peut être bloquée qu'une fois, mais doit être acceptée quand elle est présentée pour la seconde fois. De la même façon, en vertu de l'article 23 du Mémorandum d'accord, tous les différends liés au commerce doivent être réglés conformément au Mémorandum d'accord, ce qui exclut la possibilité d'user de représailles unilatérales comme celles qui avaient contribué à ces réformes. Le Mémorandum d'accord codifie un certain nombre de pratiques du GATT, telles que la composition d'un groupe spécial, son mandat, les délais, les procédures applicables en cas de pluralité des plaignants, et l'intervention de tierces parties, tout en introduisant de nouvelles procédures, telles que le réexamen intérimaire des rapports de groupes spéciaux. Par ailleurs, il énonce plus en détail d'autres procédures, dont le droit des groupes spéciaux de demander auprès de toute source appropriée des renseignements en plus de ceux qui sont fournis par les parties en litige, y compris le droit de demander des rapports à des groupes d'experts (Petersmann, 1997b).

Peut-être les caractéristiques les plus importantes du mécanisme de règlement des différends de l'OMC sont-elles d'ordre institutionnel, à savoir la quasi-automaticité de la prise de décisions de l'Organe de règlement des différends (ORD) (par consensus « inverse » ou « négatif », ce qui empêche la partie perdante de s'opposer à l'adoption du rapport), et l'établissement de l'Organe d'appel en tant qu'organe permanent de réexamen juridique. Ces deux innovations sont liées : en renonçant à leur pouvoir de s'opposer à des décisions qu'ils jugent entachées d'erreur, les Membres de l'OMC ont gagné la possibilité de faire appel devant un organe de réexamen de points d'interprétation du droit. Les décisions de l'Organe d'appel sont censées être rendues à brève échéance (60 à 90 jours) et ont force obligatoire, sauf si elles sont annulées par consensus. Les parties peuvent, à tout moment, demander un arbitrage volontaire ou régler un différend au niveau bilatéral. Dans ces cas, toutefois, il faut que de tels règlements ou décisions soient notifiés à l'OMC et soient compatibles avec les règles de l'OMC. En outre, ils peuvent être contestés par des Membres tiers – ce qui confirme une nouvelle fois l'accent mis sur le contrôle multilatéral.

Les procédures de mise en œuvre des décisions ont, elles aussi, été simplifiées et conçues de manière à ne pas être bloquées par la partie convaincue d'infraction. Si le Membre défendeur a adopté une mesure corrective, une décision distincte peut être demandée (qui doit être rendue dans un délai de 90 jours) sur le point de savoir si ces mesures satisfont aux recommandations formulées par le groupe spécial ou l'Organe d'appel et adoptées par l'ORD. Si le Membre qui a fait l'objet d'une décision défavorable ne se met pas en conformité à l'expiration d'un délai raisonnable (déterminé par arbitrage contraignant en cas de désaccord des parties), un délai de 20 jours est accordé pendant lequel une compensation volontaire peut être négociée. En l'absence d'accord, avec l'autorisation préalable de l'ORD, des mesures de rétorsion peuvent être prises dix jours plus tard. L'ampleur de ces mesures peut être réglée par arbitrage devant l'OMC et doit être équivalente au dommage économique et à la perte d'avantages commerciaux causés. Toute mesure de compensation ou de rétorsion est réputée temporaire, en attendant que la décision soit pleinement respectée.

Pour évaluer les résultats de ces réformes, les Ministres étaient convenus, dans leur Déclaration de 1994, de réexaminer le Mémorandum d'accord dans les quatre années suivantes. Lorsque ce réexamen

¹⁸¹ Voir l'article II:2 de l'Accord sur l'OMC et l'article 1:2 du Mémorandum d'accord.

a été lancé, fin 1997, la grande majorité des Membres s'est déclarée satisfaite du fonctionnement du système¹⁸², comme le démontrait par ailleurs l'intense activité de règlement des différends au cours des dix premières années d'existence du mécanisme (voir la sous-section suivante). Peu de suggestions d'amélioration ont été formulées au début de la procédure de réexamen, qui a été intégrée dans le Cycle de négociations de Doha à la fin de 2001. Selon Zimmermann (2006), le peu d'empressement mis dans un premier temps à proposer des modifications était dû non seulement au bon fonctionnement du Mémorandum d'accord mais aussi à l'incertitude quant à la façon dont le système réglerait des différends politiquement sensibles, tels que les affaires *CE – Hormones* et *CE – Bananes*.

Les questions de mise en conformité ont fini par occuper une place importante dans ce réexamen, en particulier la question de savoir si, pour que le plaignant puisse demander l'autorisation d'appliquer des contre-mesures, il faut au préalable que les mesures de mise en œuvre soient contestées avec succès au titre de l'article 21 :5 du Mémorandum d'accord (question dite de « chronologie »). En 2002, un arbitrage a autorisé la mesure de rétorsion la plus importante de l'histoire de l'OMC à l'encontre des États-Unis, quand il a été constaté que leur loi de remplacement concernant les sociétés de ventes à l'étranger (FSC) n'était pas conforme aux recommandations de l'ORD¹⁸³ et que les CE ont obtenu le droit d'imposer des restrictions à l'importation de produits en provenance des États-Unis à concurrence de 4 milliards de dollars. Les propositions des États-Unis en vue d'une réforme du système de règlement des différends ont commencé à tenir compte du fait que des procédures de plus en plus nombreuses contre les États-Unis aboutissaient, en particulier dans le domaine des mesures commerciales correctives. Les États-Unis ont donc proposé que la flexibilité et le contrôle par les Membres soient renforcés. Par ailleurs, certaines mesures environnementales prises par les États-Unis (*États-Unis – Essence* et *États-Unis – Crevettes*) avaient été contestées auparavant, ce qui a suscité des préoccupations parmi diverses ONG militant pour la défense de l'environnement aux États-Unis.¹⁸⁴ En conséquence, l'OMC est elle aussi devenue la cible de pressions exercées par des ONG pour qu'elle améliore la transparence de ses procédures de règlement des différends. Les propositions en ce sens continuent de susciter l'opposition de certains pays en développement, qui craignent que des pressions excessives ne soient exercées sur les groupes spéciaux pour qu'ils tiennent compte de préoccupations autres que d'ordre commercial. De fait, le mécanisme de règlement des différends a récemment fait la preuve de sa capacité de protéger le droit des Membres de chercher à atteindre d'autres objectifs, par exemple dans les domaines de l'environnement et de la santé, comme en témoignent les affaires *États-Unis – Crevettes (article 21 :5 - Malaisie)* et *CE – Amiante*.

En raison du large éventail des questions abordées, de sa compétence exclusive et du caractère quasi automatique de l'adoption des rapports sur le règlement des différends, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a été considéré par d'aucuns comme la juridiction de droit international la plus puissante (Jackson, 2006).¹⁸⁵ Il a été généralement salué comme une victoire de la primauté de droit sur la politique de coercition bilatérale. De fait, par suite de l'adoption du Mémorandum d'accord, les décisions contraignantes axées sur les règles ont remplacé beaucoup d'éléments « diplomatiques » qui caractérisaient le règlement des différends dans le cadre du GATT, tels que les procédures souples, la mainmise des parties sur la procédure (y compris la possibilité de rejeter les décisions), les solutions de compromis (c'est-à-dire pas de situations gagnant-perdant) ainsi que le recours limité aux techniques juridiques de l'interprétation des traités. Certes, des observateurs déplorent la disparition ou l'amoindrissement de certains éléments, qu'il s'agisse d'éléments de fond tels que des liens plus étroits avec le droit international public (voir les références, dans les premiers temps, à la CIJ) ou d'éléments procéduraux, tels que les fonctions de ministère public exercées dans le cadre de l'institution (comme celles du Groupe des Trois, mentionné

¹⁸² WT/DSB/M/42.

¹⁸³ WT/DS108/AB/RW.

¹⁸⁴ Finalement, dans le cadre de la procédure de mise en conformité *États-Unis – Crevettes (article 21 :5 – Malaisie)*, il a été décidé que les États-Unis pouvaient maintenir leur mesure environnementale sous une forme modifiée.

¹⁸⁵ Si la plupart des accords de libre-échange régionaux ou bilatéraux prévoient une procédure de règlement des différends, qui suit souvent celle qui est prévue par le Mémorandum d'accord de l'OMC, ils sont peu nombreux à avoir mis en place un cadre institutionnel comparable. Une exception notable est celle du mécanisme de règlement des différends de l'ANASE, qui prévoit un secrétariat indépendant à même de fournir une aide juridique, ainsi qu'un organe d'appel permanent, s'inspirant largement du modèle de l'OMC (Fink et Molinuevo, 2007).

plus haut). Bien que, de toute évidence, il soit possible d'envisager des améliorations¹⁸⁶, il semble que le Mémorandum d'accord ait bien servi les intérêts des Membres au cours des dix premières années compte tenu du nombre de demandes de consultations (plus de 300) et de rapports établis (plus de 140), y compris dans les nouveaux domaines que sont les services et les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Petersmann, 1997b). Avant d'aborder certains défis qu'il reste à relever, mentionnés dans les ouvrages, nous examinerons plus en détail dans la sous-section suivante les principales caractéristiques du recours aux procédures de règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC, et nous tenterons d'expliquer les schémas observés.

b) Recours aux procédures de règlement des différends du GATT/de l'OMC et résultats

On a souvent fait observer que le système de règlement des différends du GATT/de l'OMC est surtout utilisé par une poignée de grands pays, en particulier les États-Unis et les CE. Cependant, on constate depuis quelque temps que les pays en développement ont recours de plus en plus souvent au mécanisme de règlement des différends, y compris pour régler des différends entre eux. La présente sous-section donne un aperçu des activités de règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC sous l'angle de la participation, de l'objet des différends, des formes de règlement (solutions convenues d'un commun accord, rapports établis) et de la mise en œuvre des décisions/de contre-mesures.¹⁸⁷ Elle contient également des références aux ouvrages qui ont tenté d'expliquer diverses questions touchant le recours aux procédures de règlement des différends du GATT et de l'OMC, comme la décision d'engager une procédure, la probabilité d'obtenir des concessions dans le cadre d'un règlement rapide ou, pour les plaignants, d'obtenir gain de cause, le taux élevé de mise en conformité et le recours limité à la rétorsion jusqu'à présent.

i) Participation aux procédures et objet des différends

Comme nous l'avons vu plus haut, les activités de règlement des différends dans le cadre du GATT avaient connu des hauts et des bas avant d'exploser dans les années 80. Le recours au système est resté très fréquent dans le cadre de l'OMC. Ces variations du nombre de procédures sont liées à l'évolution du GATT ainsi qu'à la situation économique d'une façon plus générale. Il ressort du tableau 16 que le volume des activités était assez élevé pendant les 15 premières années du GATT, avant d'atteindre son niveau le plus bas dans les années 60 et au début des années 70. La diminution brutale des affaires soumises par les CE et les pays en développement (bien que plus nombreux) pendant cette période et l'activité soutenue des États-Unis (à l'origine de 25 plaintes sur 39) témoignent du scepticisme des premiers à l'égard du système formel de règlement des différends et du soutien constant accordé à celui-ci par les

¹⁸⁶ En fait, les propositions présentées dans le cadre des négociations sur le Mémorandum d'accord concernent 25 articles sur les 27 que compte le Mémorandum d'accord.

¹⁸⁷ En ce qui concerne l'OMC, l'ensemble de données établi par Horn et Mavroidis (2006b) porte sur la totalité des 311 procédures engagées devant l'Organisation par le dépôt officiel d'une demande de consultations entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 juillet 2004. Les données relatives à ces différends ont été mises à jour de manière à faire apparaître la situation existant en février 2006. Étant donné que la durée moyenne d'un différend (jusqu'à la distribution du rapport de l'Organe d'appel) est de près de deux ans, selon Horn et Mavroidis (2006a), il est probable que les procédures engagées après cette date soient encore en cours et ne puissent donc pas servir dans une grande partie de l'analyse entreprise ici. Pour des statistiques descriptives plus récentes sur le règlement des différends dans le cadre de l'OMC (nombre de plaintes déposées, Membres déposant des plaintes ou en faisant l'objet, etc.), voir Leitner et Lester (2006). Voir aussi des documents antérieurs, comme Park et Panizzon (2002). Ces documents ne contiennent que des statistiques sommaires. Les ensembles de données correspondants ne sont pas rendus publics et les méthodes de comptage (ce qui constitue une « affaire », par exemple) ainsi que les questions de classification (comment caractériser l'objet d'un différend, par exemple) sont différentes. En ce qui concerne les questions analytiques abordées dans le présent rapport (s'agissant par exemple des types de mesures et de résultats du règlement des différends), les auteurs se sont fiés à la base de données établie par Horn et Mavroidis (2006b), accessible au public et bien documentée, qui permet au lecteur de reproduire des résultats globaux et de vérifier des questions de classification dans des affaires déterminées. La méthode est en outre compatible avec l'analyse des différends portés devant le GATT faite par Reinhardt (1996, 2001), qui est également fondée sur des données accessibles au public.

États-Unis.¹⁸⁸ Les activités de règlement des différends ont fortement augmenté après le Tokyo Round et, surtout, au cours des sept dernières années du GATT, après le réexamen à mi-parcours de 1988. Dans le cadre de l'OMC, le nombre annuel d'affaires traitées est resté relativement stable, l'intervention croissante des pays en développement en tant que plaignants compensant une récente diminution du nombre de procédures engagées par les États-Unis et les CE. Depuis la naissance de l'OMC, les activités de règlement des différends se sont considérablement accrues, le nombre de procédures engagées en moins de dix ans seulement (339) étant presque égale au nombre de celles qui avaient été engagées au cours des 47 années d'existence du GATT (433).

Tableau 16
Nombre total de différends au cours des années, par groupe de pays

	GATT					Total GATT 1948-94	Total OMC 1995-2004
	1948-57	1958-67	1968-77	1978-87	1988-94		
États-Unis	13	10	25	31	37	116	81
CE-15	32	8	4	32	29	105	63
IND	3	13	8	28	26	78	55
DEV	9	23	2	41	57	132	139
PMA	1	1	0	0	0	2	1
Total	58	55	39	132	149	433	339

	OMC										Total
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
États-Unis	8	17	17	11	10	8	1	4	3	2	81
CE-15	2	7	16	16	6	8	1	4	3	0	63
IND	6	8	7	7	7	3	3	10	2	2	55
DEV	14	17	10	8	12	21	19	19	18	1	139
PMA	0	0	0	0	0	0		0	0	1	1
Total	30	49	50	42	35	40	24	37	26	6	339

Notes: Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, il y a plus d'observations que de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. Les affaires soulevées dans le cadre du GATT et résolues conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC sont comptées comme des différends soumis à l'OMC. En raison de l'élargissement des CE de six membres en 1958 à 15 membres en 1995, certaines affaires apparaissent comme des plaintes intra-UE pendant les années du GATT. L'adhésion à l'UE de dix nouveaux pays en 2004 et de deux autres en 2007 n'est pas prise en compte. IND: autres pays industrialisés, c'est-à-dire Australie, Canada, Islande, Japon, Liechtenstein, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse. PMA: pays les moins avancés selon la classification de l'ONU; DEV: autres pays en développement parties contractantes/Membres.

Source: GATT: Reinhardt (1996), mis à jour par les auteurs; OMC, compilation personnelle d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1er janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

En moyenne, étant donné leur poids dans les échanges internationaux, les CE et les États-Unis ont été parties à la majorité des différends tant à l'époque du GATT que depuis la création de l'OMC (tableau 2; Horn et Mavroidis, 2006b). Le Japon est surtout intervenu en tant que défendeur à l'époque du GATT, mais en ce qui le concerne, la situation est plus équilibrée depuis la création de l'OMC. Parmi les pays en développement, l'Argentine, le Brésil et le Chili sont ceux qui participent le plus activement aux différends depuis l'époque du GATT. Au cours des dix premières années d'existence de l'OMC, ils ont été rejoints par l'Inde, la République de Corée et le Mexique.

Tandis que les CE continuent d'attaquer les États-Unis dans 40 pour cent environ des affaires, les plaintes des États-Unis contre les CE sont passées, en pourcentage de l'ensemble des plaintes déposées par les

¹⁸⁸ Bien sûr, comme cela est indiqué à la sous-section 3.a) ci-dessus, les négociations commerciales, en particulier les Négociations Kennedy, ont aussi contribué au déclin global des activités de règlement des différends pendant cette période, car les Membres ont essayé de résoudre certains problèmes par la négociation plutôt que par le conflit.

États-Unis, de près de 60 pour cent à l'époque du GATT à 35 pour cent environ dans le cadre de l'OMC. Les deux Membres déposent proportionnellement plus de plaintes contre les pays en développement qu'à l'époque du GATT (12 pour cent environ des différends dans le cadre du GATT contre 43 et 47 pour cent, respectivement, pour les CE et les États-Unis dans le cadre de l'OMC). Cependant, Horn et Mavroidis (2006a) observent également qu'ils font maintenant l'objet de plaintes et ne sont plus avant tout plaignants, ce qui témoigne de la montée d'autres pays soucieux de défendre leurs intérêts à l'exportation. Fait nouveau, les pays en développement recourent plus fréquemment au mécanisme de règlement des différends depuis dix ans. Ils sont à l'origine de plus de 40 pour cent des différends portés devant l'OMC, contre 30 pour cent à l'époque du GATT. Quarante-deux pour cent des plaintes déposées dans le cadre de l'OMC par des pays en développement étaient dirigées contre d'autres pays en développement, contre 5 pour cent seulement à l'époque du GATT. Malgré l'augmentation des différends qui les opposent, leurs cibles principales restent les États-Unis et les CE: au cours des dix premières années d'existence de l'OMC, 75 actions ont été engagées contre les deux principaux acteurs, contre 106 au cours des 48 ans d'existence du GATT.

Plusieurs auteurs ont tenté de définir les principaux facteurs qui expliquent le recours au système de règlement des différends. Selon Bütler et Hauser (2000), la décision d'engager une procédure dépend de la solidité du mécanisme de mise en œuvre et de la probabilité d'obtenir gain de cause. Ces deux aspects ont été renforcés par le Mémoire d'accord (qui a retiré aux parties défenderesses la possibilité de bloquer l'établissement des groupes spéciaux et l'adoption des rapports et a introduit des procédures de mise en œuvre plus élaborées), ce qui explique en partie l'accroissement des activités de règlement des différends dans le cadre de l'OMC par rapport au GATT. Horn et al. (1999) font une étude des pays qui ont tendance à engager des procédures. Ils constatent que si les différences sur le plan des capacités juridiques semblent revêtir une certaine importance, ce sont surtout la diversité et la valeur des exportations qui jouent un rôle déterminant. Bown (2005a) montre que même indépendamment du volume des exportations en jeu, la décision de porter formellement plainte dépend dans une large mesure de la capacité de rétorsion et de la capacité juridique d'un pays, ainsi que des relations qu'il entretient avec le défendeur, par exemple dans le cadre d'accords préférentiels. Guzman et Simmons (2005) observent que ce sont des considérations commerciales immédiates qui incitent les pays en développement à déposer plainte et que le risque de représailles de la part de plus grands acteurs n'a pas d'effet dissuasif. Cependant, faute de ressources, ils ont du mal à déceler les infractions et à élaborer une argumentation, ce qui les limite dans leur capacité d'engager des procédures. Reinhardt (1999) accorde moins d'importance aux ressources juridiques et aux rapports de force internationaux, estimant que la probabilité d'engager une procédure dépend de la capacité des groupes d'intérêt d'un pays d'exercer des pressions sur les pouvoirs publics pour qu'ils défendent leurs intérêts à l'exportation. Il est intéressant de noter que, selon Bown (2005b), l'intérêt d'engager une procédure formelle de règlement des différends diminue quand les branches de production peuvent facilement ouvrir une enquête antidumping ou en matière de droits compensateurs qui débouche sur la mise en œuvre de mesures commerciales d'urgence en réaction à une infraction alléguée aux règles commise par un autre pays.

On assiste, par ailleurs, à une participation accrue de tierces parties au système de règlement des différends de l'OMC.¹⁸⁹ Cette évolution est jugée positive par de nombreux observateurs, car elle a pour effet d'élargir le cercle des Membres qui peuvent exprimer leurs préoccupations (y compris leurs intérêts « systémiques ») (Lanye, 2003). De fait, Busch et Reinhardt (2006) constatent que la participation de tierces parties, y compris au stade des consultations, a une incidence sur l'issue du règlement des différends, mais qu'elle augmente les coûts de transaction associés à la recherche d'une solution convenue d'un commun accord, et risque, plus fondamentalement, de dissuader de porter des différends devant l'OMC.

¹⁸⁹ Les tierces parties sont des Membres qui se bornent à réserver leurs droits dans un différend (contrairement à des coplaignants). Les conditions auxquelles une tierce partie peut participer à un différend dépendent de l'article au titre duquel le plaignant demande des consultations avec le défendeur. D'« autres parties » peuvent également demander à participer aux consultations avant la procédure de groupe spécial. L'article 10 du Mémoire d'accord autorise les tierces parties à présenter des communications écrites et orales au premier stade de la procédure, dont il doit être fait état dans le rapport final. S'il est fait appel du rapport du groupe spécial, l'article 17 du Mémoire d'accord autorise les tierces parties à prendre part de la même façon à la procédure engagée devant l'Organe d'appel.

Tableau 17
Principaux plaignants et défendeurs

	GATT		WTO	
	Plaignant	Défendeur	Plaignant	Défendeur
Argentine	13	3	10	14
Australie	24	4	7	9
Brésil	19	9	21	13
Canada	33	23	25	12
Chili	18	3	9	10
CE-15	105	197	63	74
Corée, Rép. de	1	4	11	12
États-Unis	116	116	81	92
Inde	6	3	13	18
Japon	8	35	11	13
Mexique	5	3	13	11
Norvège	4	12	1	0
Nouvelle-Zélande	9	2	6	0

Notes: Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, il y a plus d'observations que de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. Les affaires soulevées dans le cadre du GATT et résolues conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC sont comptées comme des différends soumis à l'OMC. En raison de l'élargissement des CE de six membres en 1958 à 15 membres en 1995, certaines affaires apparaissent comme des plaintes intra-UE pendant les années du GATT. L'adhésion à l'UE de dix nouveaux pays en 2004 et de deux autres en 2007 n'est pas prise en compte.

Source: GATT: Reinhardt (1996), mis à jour par les auteurs; OMC, compilation personnelle d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

Tableau 18
Qui attaque qui ?

Plaignant		GATT									
		États-Unis		CE-15		IND		DEV		PMA	
		Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part
Défendeur	États-Unis	0	0	42	40	28	35.9	43	32.8	2	100
	CE-15	67	57.8	30	28.6	37	47.4	63	48.1	0	0
	IND	34	29.3	21	20	11	14.1	17	13.7	0	0
	DEV	15	12.9	12	11.4	2	2.6	8	5.4	0	0
	PMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	116	100	105	100	78		131	100	2	100

Plaignant		OMC									
		États-Unis		CE-15		IND		DEV		PMA	
		Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part	Nombre	Part
Défendeur	États-Unis	0	0	26	41.3	26	47.3	40	28.8	0	0
	CE-15	29	35.8	0	0	10	18.2	35	25.2	0	0
	IND	14	17.3	10	15.9	5	9.1	5	3.6	0	0
	DEV	38	46.9	27	42.8	14	25.4	59	42.4	1	100
	PMA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	81	100	63	100	55	100	139	100	1	100

Notes: Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, il y a plus d'observations que de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. Les affaires soulevées dans le cadre du GATT et résolues conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC sont comptées comme des différends soumis à l'OMC. En raison de l'élargissement des CE de six membres en 1958 à 15 membres en 1995, certaines affaires apparaissent comme des plaintes intra-UE pendant les années du GATT. L'adhésion à l'UE de dix nouveaux pays en 2004 et de deux autres en 2007 n'est pas prise en compte. IND: autres pays industrialisés, c'est-à-dire Australie, Canada, Islande, Japon, Liechtenstein, Norvège, Nouvelle-Zélande, Suisse. PMA: pays les moins avancés selon la classification de l'ONU; DEV: autres pays en développement parties contractantes/Membres.

Source: GATT: Reinhardt (1996), mis à jour par les auteurs; OMC, compilation personnelle d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

Le tableau 19 montre que les obstacles non tarifaires (ONT) forment la catégorie de mesures la plus souvent contestée (plus de la moitié de l'ensemble des mesures à l'époque du GATT et 45 pour cent environ depuis la création de l'OMC, y compris les plaintes concernant les mesures SPS et les OTC). Hudec (1990) confirme que l'abaissement des droits de douane s'est accompagné d'un recul constant des différends portant sur les droits de douane, tandis que les ONT faisaient l'objet d'un nombre croissant d'affaires. Dans les catégories des subventions et des droits antidumping et compensateurs, prises ensemble, on constate qu'un quart environ des affaires portées devant le GATT et l'OMC traitent de pratiques commerciales « déloyales » ou des mesures prises pour les neutraliser. Depuis toujours, les mesures antidumping et compensatoires des États-Unis sont au cœur de la plupart des différends portant sur des mesures commerciales correctives (alors que le Japon, par exemple, n'a jusqu'à une date récente¹⁹⁰ jamais été la cible de tels différends. À l'époque du GATT, les CE ont souvent été contraintes de défendre leur régime de subventionnement. Dans le cadre de l'OMC, les pays en développement participent de plus en plus fréquemment, en tant que défendeurs, aux différends concernant des mesures correctives commerciales, notamment des droits antidumping ou des mesures de sauvegarde, alors que la situation est plus équilibrée pour les autres types de mesures commerciales.¹⁹¹ La plupart des différends portés devant l'OMC concernent les marchandises, alors que les services et les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce représentent 10 pour cent à peine des plaintes.

Tableau 19
Différends par type de mesure

Mesure en cause	GATT										
	Droits de douane	ONT	Subventions	Droits antidumping/ compensateurs	Sauvegardes	Accords commerciaux préférentiels	Total				
Nombre	84	267	54	54	7	47	513				
Part	16	52	11	11	1	9	100				

Mesure en cause	OMC										
	Droits de douane	ONT	Subventions	Droits antidumping/ compensateurs	Sauvegardes	Accords commerciaux préférentiels	SPS	OTC	Propriété intellectuelle	Services	Total
Nombre	64	163	43	79	37	10	30	33	25	21	505
Part	13	32	9	16	7	2	6	7	5	4	100

Notes : Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, le nombre d'observations est plus élevé que le nombre de plaintes bilatérales et de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. Les affaires soulevées dans le cadre du GATT et résolues conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends de l'OMC sont comptées comme des différends soumis à l'OMC. Les différends relatifs à des accords commerciaux préférentiels dans le cadre du GATT représentent une limite inférieure en raison de données manquantes ou de la prudence de la classification, mais ils incluent les différends se rapportant à la Communauté économique européenne (CEE). Le calcul concernant le GATT ne distingue pas les mesures relevant des Codes plurilatéraux, tels que l'Accord OTC du Tokyo Round, car tous les différends correspondants concernaient aussi des dispositions du GATT. Les prélèvements monétaires internes, tels que les taxes discriminatoires, sont classés comme des obstacles non tarifaires, et non comme des droits de douane.

Source : GATT, Reinhardt (1996) mis à jour par les auteurs ; OMC, compilation propre d'après Horn et Mavroidis (2006b) ; les données incluent tous les différends soumis entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311) ; pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

En ce qui concerne l'OMC, on dispose de données sur les catégories de produits faisant l'objet de différends selon la classification du SH. Comme le montre le graphique 9, l'immense majorité des différends portent sur des produits agricoles¹⁹², suivis des métaux communs (section XV), des véhicules

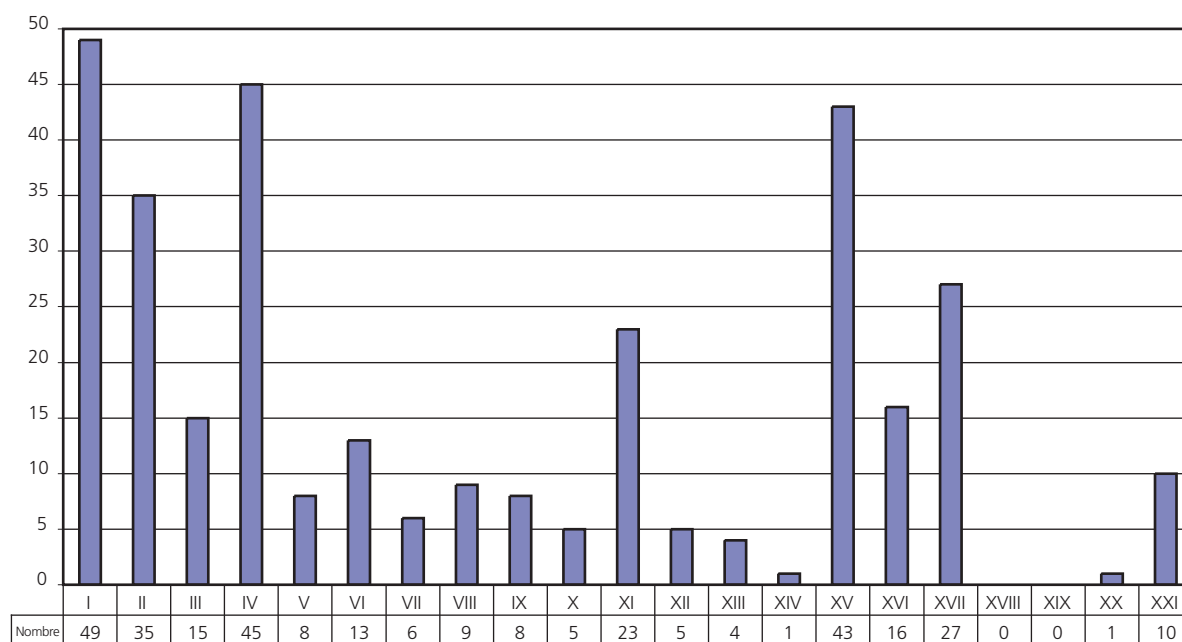
¹⁹⁰ En 2006, un groupe spécial a été établi dans l'affaire *Japon – Droits compensateurs visant les mémoires RAM dynamiques en provenance de Corée* (WT/DS336).

¹⁹¹ Voir, par exemple, Park et Panizzon (2002) : 233, tableau 6, et Hudec (1990) : 340, tableau 11.38.

¹⁹² Dans le cadre de l'OMC, les produits agricoles s'entendent des produits relevant des sections I à IV, à l'exception du poisson et des produits à base de poisson, et de certains produits relevant des sections VI, VIII et XI ; voir l'Annexe 1 de l'Accord sur l'agriculture.

automobiles et du matériel de transport (section XVII), des textiles et des vêtements (section XI) et des machines et appareils (section XVI). À eux seuls, les produits relevant des sections I à IV (produits agricoles à l'exception du poisson) font l'objet de 45 pour cent des différends. Cela correspond à peu près à la situation qui existait à l'époque du GATT, où près de la moitié des différends portaient sur des produits agricoles (exception faite des années 50, pendant lesquelles les produits agricoles échappaient à ce type d'actions en raison des contingents appliqués à des fins de balance des paiements).¹⁹³

Graphique 9
Différends soumis à l'OMC par type de produit



Notes: L'utilisation de différends par paire de pays donne lieu à plus d'observations que les demandes de consultations du fait de la multiplicité des plaintes. Les produits sont classés par chapitre du SH et sont résumés dans les sections I à XXI du SH, comme suit: I – animaux vivants et produits du règne animal, II – produits du règne végétal, III – graisses animales ou végétales, IV – produits des industries alimentaires, V – produits minéraux, VI – produits chimiques, VII – matières plastiques et caoutchouc, VIII – peaux, IX – bois et produits du bois, X – produits des pâtes de bois, XI – matières textiles et ouvrages en ces matières, XII – chaussures, coiffures, XIII – ouvrages en pierre, plâtre, ciment, amiante, XIV – perles, pierres gemmes ou similaires, métaux, XV – métaux communs et ouvrages en ces métaux, XVI – machines et appareils, XVII – matériel de transport, XVIII – instruments de mesure et instruments de musique, XIX – armes et munitions, XX – divers XXI – objets d'art.

Source: Compilation propre d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1er janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure tous les faits intervenus jusqu'en février 2006.

ii) Résultats des procédures de règlement des différends

En ce qui concerne les résultats des procédures de règlement des différends, le tableau 20 confirme qu'un certain nombre d'améliorations ont été apportées dans le cadre de l'OMC par rapport au GATT. En raison de la règle du consensus appliquée au GATT, moins de 45 pour cent des plaintes déposées ont donné lieu à l'établissement d'un groupe spécial. Sur les 189 plaintes qui étaient arrivées au stade de la procédure de groupe spécial, 20 pour cent ont été abandonnées ou réglées à l'amiable sans avis officiel. Enfin, sur les 151 rapports établis, plus du quart n'a pas été adopté. Au total, 25 pour cent seulement des plaintes initiales ont débouché sur l'adoption d'un rapport de groupe spécial. Dans le cadre de l'OMC, en revanche, 62 pour cent des plaintes (à l'exclusion des différends en cours) ont donné lieu à l'établissement d'un rapport de groupe spécial et abouti à une décision « déterminante »¹⁹⁴, et 28 pour cent des plaintes ont abouti à un règlement conforme aux règles. Un appel est formé dans 70 pour cent des affaires qui

¹⁹³ Voir Hudec, 1990: 327, tableau 11.28.

¹⁹⁴ Aux fins des présentes statistiques, la décision d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel est dite « déterminante » quand elle est soit i) favorable au défendeur, soit ii) favorable au plaignant et que le défendeur se met en conformité, soit encore iii) favorable au plaignant sans mise en conformité, mais que le plaignant a décidé de ne pas poursuivre son action.

ont donné lieu à l'établissement d'un rapport de groupe spécial et qui n'ont pas été réglées dans le cadre d'une solution mutuellement convenue ou qui sont toujours en cours. Selon Bütler et Hauser (2000), ce taux élevé est dû au fait que la partie perdante a de puissantes raisons de faire appel. Premièrement, il y a des chances, même minimales, pour que les constatations du groupe spécial soient infirmées, ne serait-ce qu'en partie ; deuxièmement, il est probable que des groupes d'intérêts nationaux fassent pression sur le gouvernement perdant pour qu'il forme appel ; enfin, la procédure d'appel permet de gagner un peu de temps, pendant lequel la mesure incriminée peut être maintenue en vigueur.

De fait, les plaignants ont obtenu le plus souvent gain de cause, tant dans le cadre du GATT (82 pour cent) que dans celui de l'OMC (88 pour cent) (si l'on compte les affaires qui ont débouché sur l'adoption d'un rapport ou sur une décision « déterminante »). Plus d'un tiers des affaires terminées dans le cadre de l'OMC ont donné lieu à une solution convenue d'un commun accord, parfois (dans environ 10 pour cent des cas) sans que l'ensemble des Membres aient été informés en détail d'un accord bilatéral.¹⁹⁵ Un certain nombre de ces affaires ont été simplement abandonnées. Davey (2005a) pose la question de savoir si la mesure contestée a été supprimée ou non et, dans la négative, ce que le défendeur a fait, le cas échéant, pour que l'affaire soit abandonnée. Bütler et Hauser (2000) démontrent qu'un règlement bilatéral est plus probable au début de la procédure ; plus un règlement mutuellement convenu est tardif, plus il est probable qu'il ressemble à la décision attendue. Busch et Reinhardt (2000) ainsi que Guzman (2002) relèvent que le gouvernement plaignant peut préférer l'établissement d'un groupe spécial car le préjudice politique lié au fait de céder à des pressions étrangères risque de ne pas être compensé par les avantages attendus d'un règlement négocié. De même, en cas d'issue défavorable, les responsables politiques du pays défendeur peuvent accuser l'OMC de les avoir obligés à abroger la mesure incriminée et subir ainsi un préjudice politique moindre que s'ils avaient conclu un compromis. Cet effet de sélection explique aussi en partie le taux de « succès » élevé des plaignants.¹⁹⁶ Guzmán et Simmons (2002) estiment en outre que la nature de la question en cause influe sur la probabilité d'un règlement dans le cadre des consultations. Lorsque l'objet du différend ne laisse aucune place à une solution intermédiaire ou à un compromis (telle qu'une mesure sanitaire), la possibilité de négocier un compromis est bien plus faible que si le différend porte sur des variables « continues », comme le niveau des droits de douane.¹⁹⁷ Malgré le nombre relativement élevé de solutions convenues d'un commun accord, ni Holmes et al. (2003) ni Reinhardt (2001) ne constatent l'existence d'éléments portant à croire que les Membres relativement faibles, en particulier les pays en développement, font l'objet de pressions systématiques pour accepter un règlement bilatéral au lieu de mener leur affaire au terme de la procédure. Au contraire, Busch et Reinhardt (2000 et 2003) estiment qu'un règlement rapide offre la plus grande probabilité d'obtenir de pleines concessions de la part d'un défendeur, mais que les pays en développement ont été moins en mesure de parvenir à une solution de ce type.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Selon Hoekman et Mavroidis (2000), même les notifications communiquées au titre de l'article 3:6 du Mémorandum d'accord ne permettent pas, souvent, de déterminer si les dispositions de l'article 3:6 du Mémorandum d'accord (selon lesquelles les solutions convenues d'un commun accord doivent être compatibles avec les accords visés) ont été respectées.

¹⁹⁶ Guzmán (2002) considère que, contrairement aux procédures nationales, les avantages relatifs des parties au différend sont politiques et non symétriques, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de « somme nulle ». Cette situation peut s'expliquer par diverses raisons : les groupes d'intérêts lésés de la partie défenderesse peuvent être plus puissants que leurs homologues de la partie plaignante, ou un déboutement peut entamer davantage la réputation du plaignant (considéré comme engageant des poursuites « infondées ») que celle du défendeur (qui reste à peu près intacte pour autant que la mesure finisse par être supprimée).

¹⁹⁷ Lorsqu'ils négocient un règlement bilatéral, les Membres de l'OMC se préoccupent généralement avant tout de la mesure spécifique en cause. Selon les auteurs, il serait évidemment possible de donner à une question « monolithique » (tel qu'un règlement en matière de sécurité) un caractère « continu » en effectuant des paiements parallèles ou d'établir un lien entre cette question et une autre mesure. En conséquence, les auteurs constatent que les démocraties sont moins enclines que les régimes autocratiques à négocier ces accords plus compliqués (et, par conséquent, plus disposées à mener jusqu'au bout la procédure de groupe spécial au sujet de questions « discontinues »), puisqu'elles sont davantage soucieuses des intérêts d'autres groupes nationaux susceptibles de s'opposer à la stratégie consistant à établir de tels liens.

¹⁹⁸ Il convient de rappeler qu'en vertu des articles 3:7 et 11 du Mémorandum d'accord, un règlement bilatéral est toujours possible, y compris lorsque l'affaire se trouve devant un groupe spécial ou qu'un rapport a été établi.

Tableau 20

Résultats du règlement des différends et orientation des décisions

GATT		OMC	
		Plainte en cours	122
		consultations en cours	106
		Groupe spécial actif	16
« Affaire abandonnée durant la phase de groupe spécial »	38	Réglée par solution mutuellement convenue (notifiée)	55
		au stade des consultations	28
		au stade du groupe spécial	21
		après le stade du rapport	6
« Réglée par solution mutuellement convenue (non notifiée) ou pas de groupe spécial établi »	244	Réglée par solution mutuellement convenue (non notifiée))	23
		au stade des consultations	12
		au stade du groupe spécial	11
		Réglée pour des raisons de procédure	4
		Réglée par arbitrage au titre de l'article 25	1
Rapport non adopté	42		
Rapport adopté	109	Le rapport du Groupe spécial/de l'Organe d'appel est déterminant	134
		en faveur du défendeur	16
		en faveur du plaignant	118
Plaintes notifiées	433	Plaintes notifiées	339

Notes: Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, il y a plus d'observations que de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. GATT: les affaires soulevées dans le cadre du GATT et résolues conformément au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends sont comptées comme des différends soumis à l'OMC. OMC: la limite pour les différends en cours est février 2006. Le nombre d'observations dans la case « Le rapport du Groupe spécial/de l'Organe d'appel est déterminant » (134) est inférieur au nombre de rapports adoptés (141) car, dans six cas, une solution mutuellement convenue est intervenue après le rapport et, dans un cas, un arbitrage au titre de l'article 25 a été accepté.

Source: GATT, Reinhardt (1996) mis à jour par les auteurs et compilation propre. OMC, compilation propre d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

En définitive, on ne peut considérer qu'une plainte a abouti que si elle pousse le Membre contrevenant à honorer ses engagements. Le résultat manifestement le plus favorable pour le plaignant est le retrait de mesure controversée, ce qui semble s'être produit dans 66 affaires au moins sur les 121 qui ont été terminées dans le cadre de l'OMC (tableau 21). En effectuant une analyse empirique d'un large éventail de résultats des procédures de règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC, Bown (2004a) constate que ce n'est pas tant le souci de sa réputation qui influence la décision d'un Membre de se mettre en conformité que le coût éventuel des mesures de rétorsion et, par conséquent, la puissance du demandeur. Cependant, les statistiques figurant au tableau 21 masquent peut-être le fait qu'un Membre perdant peut modifier légèrement la mesure incriminée ou la remplacer par une nouvelle mesure qui peut elle-même poser des problèmes de compatibilité avec les règles de l'OMC. Reif et Florestal (1998) insistent sur la difficulté de définir la nature précise de l'obligation qui incombe à la partie perdante, étant donné que, le plus souvent, les constatations revêtent la forme de recommandations de mise en conformité de la mesure contestée, qui ne donnent aucune indication sur la façon de procéder. Davey (2005a) estime que le recours accru aux groupes spéciaux de la mise en conformité au titre de l'article 21:5 du Mémorandum d'accord¹⁹⁹ (dont un grand nombre sont actuellement en activité) est révélateur du problème que posent les mesures modifiées ou les mesures de remplacement. Il constate

¹⁹⁹ L'article 21:5 du Mémorandum d'accord dispose que dans les cas où il y aura désaccord au sujet de l'existence ou de la compatibilité avec un accord visé de mesures prises pour se conformer aux recommandations et décisions d'un groupe spécial ou de l'Organe d'appel, il pourra être demandé à un groupe spécial – le groupe spécial initial dans tous les cas où cela sera possible – de trancher le différend.

que c'est essentiellement dans les affaires portant sur des questions sanitaires et phytosanitaires qu'il est fait recours aux mesures modifiées, tandis que des mesures de remplacement sont prises dans les affaires relatives aux droits antidumping et compensateurs.

Il ressort aussi du tableau 21 que seulement 20 pour cent environ des affaires terminées ont débouché sur des menaces de rétorsion, et que de telles mesures n'ont été prises que dans la moitié de ces cas. Par ailleurs, 10 pour cent des affaires terminées sont « manquantes » en ce sens qu'aucune demande de contre-mesure n'a été faite malgré l'absence de solution « positive » confirmée en faveur du plaignant. Selon Bown (2004b), le nombre peu élevé de contre-mesures n'équivaut peut-être pas à une absence d'efficacité. Au contraire, le risque de rétorsion influe en premier lieu sur la décision des gouvernements de protéger une branche de production nationale par des mesures « illicites » et de faire l'objet d'une plainte formelle, ou de la protéger « légalement » par des mesures de sauvegarde en octroyant une compensation.

Tableau 21
Bilan de la mise en conformité dans les différends soumis à l'OMC

Rapport adopté, dont:		141
Mise en œuvre (délai raisonnable) en cours (sauf chronologie)		20
En faveur du défendeur, c'est-à-dire officiellement réglé		14
Solution mutuellement convenue (avant demande de CM)		3
Mise en conformité prochaine		68
	mise en conformité non contestée	66
	avant demande de CM, groupe spécial au titre de l'article 21:5 en faveur du défendeur	2
CM demandées		25
	après demande de CM, solution mutuellement convenue	3
	après demande de CM, groupe spécial au titre de l'article 21:5 en faveur du défendeur	1
	inactives ou suspendues	4
	s.o.	1
	au titre de l'article 25	1
	chronologie, c'est-à-dire en suspens	2
	imposées	13
« Affaires manquantes »: pas de mise en conformité prochaine, pas de solution mutuellement convenue, pas de mise en conformité en cours, et pas non plus de CM demandées		11

Notes: Du fait de l'utilisation de différends par paires de pays, il y a plus d'observations que de demandes de consultations en raison de la multiplicité des plaintes. La limite pour les différends en cours est février 2006. Le nombre de rapports adoptés (141) est plus élevé que le nombre d'observations dans la case «Le rapport du Groupe spécial/de l'Organe d'appel est déterminant» (134), dans le tableau 20, car ce chiffre inclut six cas dans lesquels une solution mutuellement convenue est intervenue après le rapport, et un cas dans lequel un arbitrage au titre de l'article 25 a été accepté. CM: contre-mesures.

Source: Compilation propre d'après Horn et Mavroidis (2006b); les données incluent tous les différends soumis entre le 1^{er} janvier 1995 et le 31 juillet 2004 (DS 1 à 311); pour ces différends, les données ont été mises à jour de façon à inclure les faits intervenus jusqu'en février 2006.

Pour évaluer le succès du mécanisme de règlement des différends, il faut aussi tenir compte du temps qui s'écoule jusqu'au moment où le plaignant obtient des résultats satisfaisants, étant donné que toute mesure incriminée peut demeurer en vigueur au moins pendant la durée de la procédure. Horn et Mavroidis (2006a) ont calculé qu'entre la date de la demande de consultations et la date de distribution du rapport de l'Organe d'appel, il s'écoule en moyenne un peu moins de deux ans (23 mois).²⁰⁰ C'est

²⁰⁰ Si l'on ajoute le délai raisonnable moyen imparti pour la mise en œuvre ainsi que le délai moyen de publication du rapport du groupe spécial de la mise en conformité et du rapport de l'Organe d'appel sur la mise en conformité, la procédure peut durer au total plus de trois ans et demi à compter de la demande de consultations.

un laps de temps supérieur à la somme des délais réglementaires (15 mois). Selon ces auteurs, ce retard pourrait dépendre de la complexité du différend (mesurée par le nombre d'articles invoqués), du préjudice en jeu (allégué par le défendeur) et de la capacité contentieuse des parties (mesurée par leur niveau de développement). Il se peut aussi que des retards soient tout simplement dus à la décision des parties de suspendre la procédure.

c) Résultats du mécanisme de règlement des différends de l'OMC et problèmes abordés dans les ouvrages publiés sur ce sujet

La présente sous-section donne un aperçu des travaux didactiques publiés sur le sujet et n'entend pas décrire tout l'ensemble des propositions présentées dans le cadre des négociations sur le réexamen du Mémorandum d'accord qui ont lieu actuellement conformément au Programme de Doha pour le développement. Les principaux sujets examinés au cours de ces négociations comprennent la chronologie, le renvoi, la procédure faisant suite à l'autorisation de rétorsion, la transparence, le renforcement des droits des tierces parties et la meilleure participation des pays en développement.

Comme nous l'avons évoqué dans la sous-section 3.a), les auteurs s'accordent universellement à reconnaître que 12 ans après son adoption, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC fonctionne bien.²⁰¹ Cependant, il n'est pas aussi simple qu'il y paraît de définir et d'évaluer le succès de ce mécanisme. Conformément à l'article 3 du Mémorandum d'accord, le système de règlement des différends de l'OMC a pour objet d'assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral et de préserver les droits et les obligations initialement négociés par les Membres. Pour savoir dans quelle mesure le Mémorandum d'accord a atteint ses objectifs, on se réfère généralement au fonctionnement du système et à son niveau d'activité, dont nous avons parlé dans la section précédente.²⁰² Or ces critères sont loin d'être dépourvus de toute ambiguïté. Pour certains commentateurs, le nombre de différends est un signe de succès (après tout, les pays utilisent le système), tandis que pour d'autres, il témoigne d'un mécontentement croissant face à l'ambiguïté des règles qui régissent le commerce international (Reinhardt, 1999). De même, une longue procédure est synonyme de lourdeur bureaucratique pour certains et une preuve de régularité de la procédure pour d'autres (Iida, 2004). Certains considèrent que la fréquence des mesures de rétorsion témoigne d'un système qui fonctionne, tandis qu'il s'agit d'une tendance préoccupante pour d'autres (Schwartz et Sykes, 2002). Pareillement, un nombre élevé de solutions convenues d'un commun accord peut être considéré comme une tendance positive ou comme l'effet d'une politique de coercition et d'ententes susceptibles de porter préjudice à des tiers (Busch, 2000). Ce que tous ces critères ont en commun, c'est que seules les procédures effectivement engagées sont prises en considération, alors que le fait que certaines affaires ne sont jamais portées devant l'OMC pourrait être la conséquence de la façon dont le système de règlement des différends est conçu. C'est pourquoi le nombre d'« affaires manquantes » pourrait être un signe d'échec (Bown et Hoekman, 2005), mais il est quasiment impossible à déterminer.²⁰³

Vu ces difficultés, toute évaluation du succès du mécanisme de règlement des différends de l'OMC et des défis qu'il reste à relever est nécessairement imparfaite. Aux fins de la présente sous-section, nous adoptons l'approche suivie par Jackson (2005) et d'autres, qui ont pour l'essentiel comparé ce mécanisme aux pratiques du GATT et à celles de juridictions internationales analogues. Du point de vue qualitatif, on a affirmé que les procédures de règlement des différends de l'OMC étaient relativement bien définies et qu'elles fonctionnaient sans heurt. Des pays très divers recourent à ce système. L'autorité de l'ORD est reconnue et ses recommandations sont généralement respectées. Le dispositif de mise en œuvre est efficace du fait de la possibilité de rendre des décisions contraignantes, de la quasi-automatisme

²⁰¹ Voir par exemple Davey (2005b).

²⁰² Voir par exemple Jackson (2005). Pour un examen d'autres indicateurs de l'efficacité du Mémorandum d'accord, plus difficilement mesurables, voir par exemple Iida (2004).

²⁰³ L'expression « affaires manquantes » fait référence dans ce contexte à un phénomène différent de celui auquel se rapporte le tableau 20. Ici, elle fait référence à la possibilité que certaines affaires ne soient jamais portées devant l'ORD, alors que plus haut, elle désigne les résultats de procédures de règlement des différends qu'il n'est pas possible de comptabiliser. Dans les ouvrages publiés, elle est aussi employée dans les deux contextes.

de l'adoption des rapports et, en particulier, de la possibilité de faire appliquer les décisions rendues à l'encontre des Membres qui ne se mettent pas en conformité, suscitant auprès d'autres organisations internationales ce que Jackson a appelé une « envie de sanctions » (Jackson cité dans Charnovitz : 2001 : 792). D'une manière similaire, certains des problèmes mentionnés dans les ouvrages publiés sur le sujet peuvent être classés dans les catégories suivantes : participation, processus juridictionnel et mise en œuvre des décisions.

i) *Participation*

Comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, un large éventail de pays recourent au mécanisme de règlement des différends. Pourtant, les statistiques font apparaître l'absence des Membres de l'OMC les plus pauvres, que ce soit en tant que plaignants ou en qualité de tierces parties intéressées (mais aussi en tant que défendeurs). Les statistiques descriptives précitées montrent que la participation des pays en développement en tant que groupe s'est accrue dans le cadre de l'OMC par rapport au GATT. Au cours des 47 ans d'existence du GATT, 30 pays en développement ont déposé 132 plaintes au total, ce qui correspond à une moyenne de trois affaires environ par an. Par comparaison, 31 pays en développement ont porté 139 affaires devant l'OMC au cours de ses dix premières années d'existence, soit une moyenne de 14 plaintes environ par an.²⁰⁴ Cependant, 57 pour cent des plaintes des pays en développement et 42 pour cent des participations en tant que tierces parties étaient le fait (en 2001) des pays en développement les plus actifs, à savoir l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Corée du Sud, l'Inde et le Mexique, ainsi que la Chine et le Taipei chinois (Horn et Mavroidis, 2006a). Autrement dit, plus de 80 Membres en développement n'interviennent que rarement, voire jamais, dans les procédures de règlement des différends. Comme le montre le tableau 16, les pays les moins avancés ne prennent presque jamais part aux procédures de règlement des différends.²⁰⁵

C'est pourquoi certains craignent que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC ne défavorise systématiquement les pays en développement. Deux raisons sont généralement avancées pour expliquer la situation désavantageuse dans laquelle pourraient se trouver les « petits » pays économiquement faibles (Anderson, 2002 ; Mavroidis, 2000 ; Pauwelyn, 2000). Tout d'abord, il a été indiqué que les petits pays ne disposaient pas du pouvoir de rétorsion nécessaire pour garantir l'exécution des décisions rendues en leur faveur. Prévoyant qu'ils ne réussiraient pas à contraindre des pays économiquement puissants à se mettre en conformité, les petits pays s'abstiennent d'entrée de jeu d'engager des procédures coûteuses ou optent pour d'autres possibilités afin de protéger leurs intérêts (par exemple des mesures correctives commerciales ou des restrictions aux fins de balance des paiements). Nous examinerons ces aspects plus avant (et d'éventuelles possibilités de réforme) dans la sous-section iii) ci-après, qui traite des questions de mise en œuvre et d'exécution.

Ensuite, on a fait valoir qu'un manque de ressources empêchait les pays pauvres d'obtenir les renseignements dont ils ont besoin pour développer leurs arguments, de prendre les dispositions nécessaires pour engager une procédure et de faire valoir correctement leurs arguments. Selon Hoekman et Mavroidis (2000), les coûts engagés par les petits pays pour recueillir les renseignements pertinents sont plus élevés, faute de mécanismes nationaux et de groupes privés capables de surveiller les pratiques commerciales étrangères. Lorsqu'ils ont décelé une infraction commise par un autre pays, de nombreux pays en développement et pays les moins avancés risquent de ne pas disposer des compétences juridiques suffisantes pour déposer une plainte ou défendre leur cause et peuvent être contraints de recourir à des juristes extérieurs (coûteux). Horn et Mavroidis (1999) mettent en relief les désavantages en matière de capacités juridiques dont les pays pauvres peuvent souffrir davantage, notamment en ce qui concerne les plaintes en situation de non-violation, la surveillance et la mise en œuvre des décisions.

²⁰⁴ Cent-trente-neuf plaintes sur 339 représentent une proportion de 40 pour cent environ des procédures engagées. En outre, les pays en développement Membres participent en qualité de tierces parties à 49 pour cent au moins des différends portés devant l'OMC (Horn et Mavroidis, 2006a).

²⁰⁵ Les PMA, qui participent à raison de 0,8 pour cent environ au commerce mondial (valeur des exportations de marchandises en 2005), n'ont déposé qu'une seule plainte auprès de l'OMC (ce qui correspond à 0,3 pour cent des plaintes). En outre, ils ne sont intervenus en tant que tierces parties que dans 1,5 pour cent des différends. Voir aussi Shaffer (2005).

Hoekman et Mavroidis (2000) soulignent l'importance de la « surveillance », terme qui est pour eux synonyme de transparence. La création du mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) a été un grand progrès. Si les politiques commerciales des Membres font l'objet d'un examen plus systématique, celui-ci n'est pas assorti de propositions visant à supprimer les obstacles au commerce, comme c'était le cas pour les rapports du Groupe des Trois au début des années 70. De plus, l'article A i) de l'Annexe 3 de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC dispose clairement que le MEPC n'est pas destiné « à servir de base pour assurer le respect d'obligations spécifiques ... ni pour des procédures de règlement des différends », c'est-à-dire que le Secrétariat n'est pas censé exercer les fonctions de ministère public et que les rapports ne sauraient servir d'éléments de preuve à l'encontre du Membre faisant l'objet de l'examen. Selon Hoekman et Mavroidis (2000), les examens effectués dans le cadre du MEPC ne sont pas assez fréquents, et pour pouvoir apprécier l'incidence des politiques commerciales d'un pays sur les marchés d'exportation (et le marché intérieur), il faudrait réaliser des enquêtes périodiques auprès d'un échantillon représentatif de sociétés d'importation et d'exportation ainsi qu'auprès d'associations de consommateurs et d'associations professionnelles. À cette fin, Bown et Hoekman (2005) préconisent la création de partenariats entre les secteurs privé et public (entre les pouvoirs publics des pays en développement et des entreprises privées, des ONG et/ou des groupes de consommateurs) pour mener des actions de sensibilisation et fournir une assistance juridique.²⁰⁶ Ils font d'autres propositions visant à faciliter la participation des Membres de l'OMC aux activités de règlement des différends, y compris la fourniture d'un soutien financier direct en cas de différend, l'intensification de la surveillance exercée par le Secrétariat de l'OMC et le renforcement des capacités.

Le Centre consultatif sur la législation de l'OMC, créé en 2001, est une importante initiative de soutien aux pays en développement en matière de règlement des différends (Van der Borch, 1999). Le Mémoire d'accord prévoit pour sa part des procédures et des délais spéciaux censés alléger le fardeau que représente, pour les pays en développement, la participation à un différend.²⁰⁷ Les pays en développement ont aussi droit à une assistance juridique de la part du Secrétariat de l'OMC et bénéficient d'un traitement spécial et différencié en matière de règlement des différends en vertu de certains accords (Foot, 2001). Tout en reconnaissant l'importance de l'aide juridique, Nordstrom (2005) et Nordstrom et Shaffer (2007) mettent en lumière les limitations en matière de fourniture d'assistance imposées statutairement, pour des raisons d'impartialité, au Secrétariat de l'OMC et proposent, à la place, l'adoption de procédures de règlement des différends plus simples et moins coûteuses pour les « plaintes de moindre importance ». La proposition, qui date d'avant le Tokyo Round, de créer un « ministère public » pour les pays en développement au sein du Secrétariat de l'OMC a par ailleurs été évoquée épisodiquement par certains auteurs (par exemple Hoekman et Mavroidis, 2000).²⁰⁸

ii) Décisions juridictionnelles

Les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont créé une importante jurisprudence de l'OMC, veillant dans la mesure du possible à en assurer la cohérence interne. Cependant, dans leurs interprétations du droit de l'OMC, ils sont parfois accusés dans les ouvrages publiés sur le sujet d'édicter des règles au lieu de les appliquer. Selon ce point de vue, cet « activisme judiciaire » pourrait finir par empiéter gravement sur la souveraineté des Membres. Parallèlement à cette critique, des spécialistes de l'OMC constatent avec inquiétude que le système est devenu trop rigide et trop « judiciarisé » au fil des ans. Selon eux, une trop grande rigidité empêche l'ORD de faire face aux situations nouvelles et imprévues. Enfin, un certain nombre de commentateurs ont laissé entendre que l'opacité de la procédure de règlement des différends

²⁰⁶ Voir Shaffer (2003a ; 2006) pour un exposé détaillé sur la question des partenariats entre secteur public et secteur privé à l'OMC et des problèmes auxquels se heurtent les pays en développement pour mettre en place de tels mécanismes.

²⁰⁷ Voir les articles 3:12, 4:10, 8:10, 12:10, 12:11, 21:2, 21:7, 21:8 et 27:2 du Mémoire d'accord. À l'article 3:12, il est également fait référence aux procédures spéciales convenues en 1966. Voir IBDD, Supplément n° 14 (1966) : 19-21.

²⁰⁸ Confier les fonctions de ministère public à une administration internationale indépendante a des précédents. Conformément à l'article 226 du Traité de Rome de 1957 établissant la Communauté européenne, la Commission européenne peut, de sa propre initiative, engager des poursuites contre un État membre qui a manqué à ses obligations. Après avoir reçu les observations de l'État membre en cause, elle émet un « avis motivé ». Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé, la Commission peut saisir la Cour européenne de justice.

compromettrait la légitimité des décisions. Les questions juridiques de ce type peuvent difficilement faire l'objet d'une appréciation empirique car elles sont l'expression de divergences conceptuelles entre les spécialistes de l'OMC quant au rôle que devrait jouer le règlement des différends.

Le mandat des organes de règlement des différends

Selon l'article 31 1) de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, « [u]n traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ». En interprétant le droit de l'OMC, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont, à maintes reprises, été accusés d'outrepasser leur mandat en accroissant les obligations des Membres ou en limitant leurs droits au lieu de simplement préciser la portée des dispositions (Davey, 2001). Il a été dit que cette pratique risquait de porter atteinte à la souveraineté des Membres de l'OMC et à leur droit de chercher à atteindre des objectifs de politique nationale légitimes (Essermann et Howse, 2003). Fait intéressant, les premières critiques émanaient d'écologistes, après les affaires *États-Unis – Thon* et *États-Unis – Crevettes*, mais elles se sont quelque peu émoussées lorsque les décisions rendues dans les affaires *CE – Amiante* et *États-Unis – Crevettes (article 21 :5 – Malaisie)* ont fait apparaître que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC donnait la priorité aux politiques nationales environnementales et sanitaires (Petersmann, 1997b). Plus récemment, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont été critiqués pour certaines décisions concernant des mesures correctives commerciales qu'ils auraient prises au mépris du critère d'examen énoncé à l'article 17.6 ii) de l'Accord antidumping.²⁰⁹ D'autres ont reproché à la jurisprudence de l'OMC de « manquer d'envergure » en marquant trop de déférence à l'égard des mesures prises par les Membres de l'OMC (par exemple McRae, 2004)

Ces débats ont mis en lumière la question fondamentale de savoir comment le mécanisme de règlement des différends de l'OMC devait faire face aux ambiguïtés implicites et aux lacunes du texte des traités. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il appartient aux personnes appelées à se prononcer sur un différend d'interpréter le texte d'un traité dans son contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité.²¹⁰ En outre, l'Organe d'appel a dit, en s'appuyant sur l'article 31 de la *Convention de Vienne*, qu'on ne pouvait pas interpréter un traité en l'isolant cliniquement du droit international public.²¹¹ Pauwelyn (2001) reconnaît que l'interprétation (même dans le sens relativement strict auquel font référence les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne) est une question de définition. Cependant, il souligne que l'interprétation doit se limiter à donner un sens aux règles de droit et ne peut aller jusqu'à créer de nouvelles règles²¹², ce qui est la prérogative des Membres de l'OMC par voie de négociation.

Quelques auteurs ont proposé que l'autorité des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel soit limitée, que la règle du consensus inverse appliquée à l'adoption des rapports soit éliminée, que le contrôle des parties sur l'issue du différend soit accru et que l'élément diplomatique après le stade du rapport soit

²⁰⁹ Aux termes de l'article 17.6 ii) de l'Accord antidumping, dans les cas où il constatera qu'une disposition se prête à plus d'une interprétation « admissible », un groupe spécial considérera que la détermination de l'autorité nationale est conforme si elle repose sur l'une de ces interprétations. La question de savoir si le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a outrepassé les limites fixées par le critère d'examen et l'approche interprétative que prescrit l'Accord antidumping fait l'objet d'une vive controverse parmi les juristes. Tarullo (2002) et Greenwald (2003), par exemple, sont affirmatifs sur ce point, tandis que pour Durling (2003) et Leibovitz (2001), le mandat n'a pas été outrepassé.

²¹⁰ Pour une analyse du rôle des diverses méthodes d'interprétation des traités, voir, par exemple, Petersmann (1998).

²¹¹ Pauwelyn fait valoir que « pour qu'une règle extérieure à l'OMC joue un rôle dans ce processus, il faut 1) que le terme de l'OMC en question soit suffisamment général et ambigu pour que d'autres règles puissent fournir un apport, et 2) que l'autre règle soit explicite au sujet de la signification du terme de l'OMC, c'est-à-dire qu'elle ait un rapport avec ce terme qui soit de nature à conférer du sens au processus interprétatif. ... [D]ans le cadre du processus d'interprétation des traités, les règles extérieures à l'OMC ne peuvent donner aux règles de l'OMC un supplément de sens qui irait au-delà ou à l'encontre du « sens clair des termes » des Accords visés de l'OMC » (Pauwelyn, 2001 : 572-573).

²¹² L'Organe d'appel a confirmé qu'« [u]n interprète n'[était] pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité » (*États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, page 25). Ailleurs, il a souligné que « ce n'[était] certainement pas le rôle ni des groupes spéciaux ni de l'Organe d'appel de modifier le Mémoire d'accord. ... Seuls les Membres de l'OMC [avaient] le pouvoir de modifier le Mémoire d'accord » (*États-Unis – Mesures à l'importation de certains produits en provenance des Communautés européennes* : paragraphe 92).

renforcé.²¹³ Les opposants à cet affaiblissement du processus judiciaire craignent entre autres choses de voir disparaître le caractère de bien public des décisions faisant jurisprudence, et redoutent que ne soient indûment encouragées les ententes secrètes préjudiciables à d'autres Membres (Holms et al., 2003).²¹⁴ La plupart des spécialistes de l'OMC observent qu'il n'y a aucun signe d'activisme judiciaire et conviennent donc avec Mercurio (2004) que si les propositions d'accroissement de la flexibilité et du contrôle des Membres étaient mises en application, « la base du règlement des différends dans le cadre de l'OMC et les axiomes fondamentaux sur lesquels repose le Mémorandum d'accord [seraient fragilisés ... et ...] l'Organisation telle que nous la connaissons actuellement cesserait d'exister » (Mercurio, 2004 : 818).

Le système de règlement des différends s'est-il trop « judiciarisé » ?

Des considérations quelque peu différentes ont amené certains commentateurs à préconiser un renforcement de l'élément diplomatique. Reconnaissant que l'OMC est un contrat relationnel de coopération commerciale, Guzman (2002) et d'autres ont relevé qu'elle était fondamentalement tributaire de la bonne volonté de ses Membres et qu'une « judiciarisation » excessive mettait en péril le système de règlement des différends.²¹⁵ Ces auteurs observent une institutionnalisation, une juridisation et une formalisation progressive du système commercial actuel sous l'effet d'innovations institutionnelles, d'ajouts aux textes de base et de la primauté de fait de la juridiction de l'OMC. Selon eux, l'importance accordée aux règles crée l'illusion que l'OMC est un contrat finalisé (dépourvu d'ambiguïté), alors qu'en réalité, elle ne l'est pas. Le renforcement de la « judiciarisation » vise à donner l'impression que les Accords de l'OMC contiennent la réponse pour tous les sujets de litige possibles et que régler un différend consiste simplement à appliquer les dispositions juridiques pertinentes. On a fait valoir qu'une approche « judiciarisée » pouvait être contreproductive pour trois raisons au moins : premièrement, elle entraîne une perte de flexibilité dans la manière dont les situations imprévues sont traitées et peut amener les parties insatisfaites à se distancier du système et à recourir à des solutions externes (Downs et al., 1996). Deuxièmement, un respect excessif des détails procéduraux réglementaires et légalistes risque d'irriter les parties en litige et de laisser des questions importantes sans réponse.²¹⁶ Enfin, elle peut inciter les Membres qui ont la « gâchette facile » à entamer des procédures qui sont correctes sur la forme mais contraires à l'esprit de l'accord (Klein, 1996). Selon les critiques, ce respect excessif de la lettre du traité porte préjudice à l'esprit initial du GATT ainsi qu'au sentiment partagé de coopération (Charnovitz, 2002a).

²¹³ Voir par exemple Hippler Bello (1996). Il semble n'y avoir que très peu d'auteurs qui, comme Barfield (2001), souhaitent réellement un retour aux solutions diplomatiques dans les affaires politiquement délicates, préconisant de revenir à un mécanisme de blocage par la partie perdante. Dans le cadre des négociations en cours sur le Mémorandum d'accord, les États-Unis et le Chili ont entre autres proposé que soit institué un mécanisme permettant aux parties de supprimer d'un commun accord les constatations d'un rapport de groupe spécial qui ne sont pas nécessaires ni utiles pour régler le différend, qu'une forme quelconque de procédure « d'adoption partielle » soit prévue, permettant à l'ORD de ne pas adopter certaines parties des rapports, et que les organes juridictionnels de l'OMC reçoivent des éléments d'orientation supplémentaires concernant i) la nature et la portée de leur mandat et ii) les règles d'interprétation des Accords de l'OMC. Voir TN/DS/W/82 et 82/Add.1.

²¹⁴ En fait, accroître le « bilatéralisme » dans le domaine commercial peut même nuire aux relations globales entre deux pays. La possibilité de « soumettre » les différends commerciaux bilatéraux à l'OMC peut contribuer à « éliminer » (du moins dans une certaine mesure et pendant un certain temps) les disputes commerciales qui empoisonnent régulièrement l'atmosphère dans les relations diplomatiques bilatérales entretenues dans des domaines très divers. Cette observation est due à Alejandro Jara, Directeur général adjoint de l'OMC, dont l'expérience acquise en tant que négociateur commercial lui fait dire qu'il devient plus facile de progresser sur d'autres questions une fois qu'un différend commercial bilatéral a été soumis à l'OMC. Voir aussi Guzman (2002) pour des arguments du même ordre tendant à indiquer que les gouvernements préfèrent demander l'établissement d'un groupe spécial plutôt que rechercher une solution négociée bilatéralement.

²¹⁵ Voir Chayes et Chayes (1993) pour la conception dite managériale des relations internationales. Un contrat « relationnel » est caractérisé par la longévité par une relation durable et par son caractère fondamentalement non finalisé. Il s'ensuit que les contrats relationnels sont régis par des normes et des valeurs communes et par la perception de « ce qui est juste » plutôt que par des règles explicites et des dispositions complexes. Ces auteurs considèrent que dans le cadre d'un contrat relationnel, un règlement des différends fondé sur la lettre du contrat est souvent impossible (étant donné qu'une partie n'est pas en mesure de connaître ou de vérifier les détails implicites du contrat) ou du moins contreproductif (puisque l'atmosphère de coopération s'en trouve détériorée).

²¹⁶ Par exemple, l'Organe d'appel n'a pas le droit de réexaminer les faits établis par le groupe spécial ni de combler les lacunes laissées par celui-ci dans l'établissement des faits. Il est arrivé cependant que pour résoudre des différends dans les moindres délais, l'Organe d'appel ait « complété l'analyse » sur la base de déterminations factuelles établies par le groupe spécial ou de faits que les parties ne contestaient pas.

Plusieurs propositions de réforme ont été faites en faveur d'une approche multilatérale fondée sur des textes non contraignants (« droit mou » ou méthodes dites « Sunshine ») (Charnovitz, 2001 : 824). S'inspirant des accords sur les droits de l'homme et la protection de l'environnement, un certain nombre de spécialistes estiment que des procédures plus harmonieuses et moins conflictuelles fondées sur la transparence et l'accessibilité de l'information, sur un renforcement des procédures de présentation de rapports, de surveillance et d'examen de la mise en œuvre, sur la participation des ONG et sur le renforcement des capacités sont les mieux à même de garantir la mise en conformité dans le cadre de contrats relationnels.²¹⁷ Cette notion de « gestion » du processus de mise en conformité repose sur l'argument selon lequel la persuasion et « l'incitation normative » (une culture de la mise en conformité) influent plus facilement sur un comportement que la coercition. Pour contrecarrer une tendance potentielle au recours excessif et « inamical » aux procédures de règlement des différends en matière de commerce international, Charnovitz (2001) et Holms et al. (2003) recommandent une plus grande utilisation des techniques de médiation, de conciliation et d'arbitrage.²¹⁸ Pour la plupart de ces auteurs, les propositions qu'ils font visent à compléter la pratique actuelle, afin de préserver le bon fonctionnement du mécanisme de règlement des différends.

D'autre part, de nombreux ouvrages sont consacrés à la façon de renforcer encore le pouvoir des groupes spéciaux/de l'Organe d'appel et, plus généralement, les éléments judiciaires du règlement des différends dans le cadre de l'OMC afin d'accroître la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral. Pauwelyn (2006), par exemple, propose d'autoriser l'Organe d'appel à recueillir des éléments de preuve factuels et à compléter lui-même l'analyse, ou à renvoyer l'affaire au groupe spécial initial.²¹⁹ Pour sa part, Mercurio (2004) analyse une série de stratégies qui ont été proposées afin d'assurer la disponibilité de personnes possédant les compétences requises pour faire partie d'un groupe spécial et de réduire les retards liés à la sélection de ces personnes.²²⁰

Les procédures de règlement des différends de l'OMC manquent-elles de transparence ?

Bien que la question de la transparence se pose à toutes les étapes de la procédure de règlement des différends, l'attention s'est cristallisée essentiellement sur l'étape de la procédure de groupe spécial considérée sous l'angle de la participation du public aux audiences des groupes spéciaux et de la possibilité pour des acteurs non gouvernementaux de faire entendre leurs arguments.²²¹ Certains ont également relevé l'opacité du processus de délibération des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel, par exemple en ce qui concerne le rôle du Secrétariat de l'OMC, les circonstances dans lesquelles les groupes spéciaux appliquent le principe d'« économie jurisprudentielle », ou la décision de solliciter l'avis d'experts extérieurs (Hoekman et Mavroidis, 2000).

²¹⁷ Voir Charnovitz (2002a), Chayes et Chayes (1993) et Guzman (2002). Pour un avis critique, voir Lawrence (2003), Downs et al. (1996) et Bown (2004a).

²¹⁸ Pour une présentation des divers modes, politiques et juridictionnels, de règlement des différends internationaux, voir Merrills (2005).

²¹⁹ En ce qui concerne le pouvoir de renvoi, voir aussi, par exemple, la proposition des CE (TN/DS/W/38).

²²⁰ Voir aussi la proposition des CE (TN/DS/W/1) relative à une liste permanente de personnes appelées à faire partie de groupes spéciaux et les propositions de la Thaïlande (TN/DS/W/31) et du Canada (TN/DS/W/41) concernant la simplification de la procédure de sélection des membres des groupes spéciaux.

²²¹ À la différence de ce qui se passe à l'OMC, qui est un organisme intergouvernemental, les particuliers ont qualité pour agir devant certaines juridictions internationales et certains mécanismes de règlement des différends. Plusieurs accords de libre-échange, tels que l'ALENA ou l'ANASE, comportent des dispositions relatives aux arbitrages entre investisseur et État. Conformément à la plupart des accords, les investisseurs étrangers peuvent saisir soit le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) soit des tribunaux d'arbitrage *ad hoc* établis en vertu du Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Cette approche présente l'avantage d'éviter aux investisseurs de devoir convaincre le gouvernement de leur pays d'origine de contester des mesures litigieuses dans le pays hôte. Parallèlement, un arbitrage entre un investisseur et un État permet de trouver une solution bilatérale entre le plaignant et les pouvoirs publics du pays hôte sans que celui-ci soit tenu de mettre ses mesures en conformité. Voir aussi Fink et Molinuevo (2007).

Il a été proposé d'instituer des modalités de fonctionnement selon lesquelles les mémoires d'acteurs non gouvernementaux présentés en qualité d'*amici curiae* seraient systématiquement pris en considération²²², et qui prévoiraient expressément le droit de demander des audiences publiques (Charnovitz, 2001).²²³ Pour améliorer la transparence des délibérations des groupes spéciaux, il a été préconisé d'élaborer des lignes directrices sur le rôle et la compétence des experts extérieurs et du Secrétariat en matière de conseils aux groupes spéciaux. Les propositions visant à instituer des groupes spéciaux permanents ou à simplifier la procédure de sélection des membres des groupes spéciaux n'ont pas seulement pour objet de garantir aux Membres parties à un différend une qualité professionnelle et une prévisibilité juridique constante (Hoekman et Mavroidis, 2000), mais aussi de répondre aux préoccupations relatives à la transparence en ce qui concerne le choix des personnes à inscrire sur la liste de celles qui sont appelées à faire partie de groupes spéciaux et la composition des différents groupes spéciaux (Davey, 2002).

iii) *Mise en œuvre*

La mise en œuvre des décisions dans le cadre de l'OMC suppose que la mesure en cause est mise en conformité avec les Accords de l'OMC. Quand une mesure est contestée avec succès, le Membre défendeur peut se mettre en conformité soit en la retirant, soit par d'autres moyens. Il peut maintenir la mesure temporairement s'il offre au plaignant une compensation appropriée et que cette offre est acceptée. Si le Membre concerné ne se met pas en conformité et ne fournit pas de compensation temporaire mutuellement acceptable, le Membre lésé peut, sous réserve de l'approbation préalable de l'ORD, prendre des mesures de rétorsion équivalentes au dommage économique et à la perte d'avantages commerciaux causés. Plusieurs commentateurs ont critiqué certains aspects du Mémoire d'accord qui traitent des questions de mise en œuvre. Un certain nombre d'auteurs ont mis en question l'insistance du Mémoire d'accord sur la mise en conformité avec les obligations contractées à l'OMC au détriment d'une dérogation temporaire aux engagements pris dans le cadre de l'OMC. Par ailleurs, l'utilisation peu fréquente de mesures compensatoires, le nombre limité de mesures de rétorsion disponibles et les problèmes pratiques liés à leur mise en application, notamment pour les pays en développement, ont été soulignés. Enfin, plusieurs auteurs ont mis en doute les méthodes utilisées pour calculer d'une part le dommage économique et la perte d'avantages commerciaux et, d'autre part, les mesures de rétorsion équivalentes autorisées par l'ORD à ce jour. Sur le plan de l'incitation à se mettre en conformité, on s'est demandé si la règle des dommages équivalents était appropriée ou s'il fallait infliger des dommages punitifs. Bien que ces questions ne soient pas sans rapport, nous allons les examiner séparément.

Quel devrait être l'objectif du règlement des différends ?

Les spécialistes de l'OMC divergent sur le point de savoir quel devrait être le but du règlement des différends. Devrait-il s'agir de dédommager la victime par un « rééquilibrage » ou d'inciter à la mise en conformité ? L'incitation à la mise en conformité est l'objectif principal inscrit dans le Mémoire d'accord et de nombreux spécialistes font valoir que la fonction première du mécanisme de règlement des différends de l'OMC est de garantir la primauté du droit et d'assurer la sécurité et la prévisibilité du système commercial multilatéral, comme le prescrit l'article 3:2 du Mémoire d'accord (Hilf, 2001). Petersmann (1997b : 57) présente invariablement l'Accord sur l'OMC et son « système de règlement des différends obligatoire dans le monde entier » comme un modèle pour « constitutionnaliser » d'autres organisations internationales, soulignant le caractère de bien public du règlement des différends, y compris en ce qu'il crée, jusqu'à un certain point, un précédent. Afin de protéger l'intégrité du système commercial multilatéral, le mécanisme

²²² L'Organe d'appel a décidé qu'en vertu du droit qu'ils avaient de demander des renseignements à toute source (article 13 du Mémoire d'accord), les groupes spéciaux avaient le pouvoir discrétionnaire d'accepter les mémoires d'*amici curiae* présentés par des particuliers. Il est donc laissé à la discrétion des groupes spéciaux d'accepter ou de rejeter de telles communications. Voir l'affaire *États-Unis – Crevettes/tortues* (rapport de l'Organe d'appel, WT/DS58/AB/R, paragraphes 107 et 108).

²²³ Une première expérience d'audiences publiques a été faite récemment dans le cadre de l'affaire *États-Unis/Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones* (DS320 et DS321). À la demande des parties, les Groupes spéciaux ont décidé que leur réunion des 27 et 28 septembre 2006 avec les parties et les experts scientifiques et celle des 2 et 3 octobre 2006 avec les parties seraient ouvertes aux Membres de l'OMC et au grand public, qui ont pu les suivre grâce à une diffusion en circuit fermé, dans une autre salle du siège de l'OMC à Genève.

de règlement des différends de l'OMC a (et doit avoir) pour objectif de rétablir le respect des règles (Jackson, 2006). Par conséquent, chaque Membre de l'OMC a l'obligation internationale inaltérable de se conformer aux décisions de l'ORD et de mettre ses mesures en conformité. C'est pourquoi, bien que satisfaits de l'objectif actuel du Mémorandum d'accord, certains ont proposé que tout comportement *extracontractuel* soit sanctionné par des mesures « punitives » (contraires à l'article 22 :4 du Mémorandum d'accord), allant au-delà du « niveau de rééquilibrage », afin d'inciter à une prompte mise en conformité et de décourager toute entorse aux règles (Charnovitz, 2001 ; Mavroidis, 2000).

D'autres, considérant l'OMC comme un entrelacement de concessions bilatérales, plaident en faveur d'un retour à un système de règlement des différends plus souple (Zimmermann, 2005). Ces auteurs ne conçoivent pas le mécanisme de règlement des différends de l'OMC comme un système de mise en conformité « supranational » et en soulignent plutôt le caractère « transnational », qui devrait permettre un juste rééquilibrage des concessions entre les parties en litige. Tout en étant satisfaits de la règle actuelle des dommages « équivalents », les tenants de ce point de vue, comme Hippler Bello (1996), estiment que les Membres devraient disposer explicitement du droit de choisir entre, d'une part, se mettre en conformité avec les décisions de l'ORD et, d'autre part, « s'affranchir » délibérément de certaines obligations, dès lors qu'une compensation tarifaire est accordée ou qu'une suspension de concessions est tolérée. En conséquence, pour Hippler Bello, le principal avantage de l'orientation du mécanisme de règlement des différends de l'OMC vers la « primauté du droit » réside dans l'institutionnalisation de sanctions proportionnées.²²⁴ Cependant, Jackson (2004), Pauwelyn (2000) et Dunoff et Trachtman (1999) font valoir de manière convaincante qu'outre qu'elle manque de rigueur théorique du fait qu'elle confond les dispositions en matière de mise en œuvre des décisions avec les clauses permettant une échappatoire temporaire, une telle approche (qui repose essentiellement sur une littérature abstraite inspirée de la théorie des jeux et sur l'échange d'engagements en matière d'accès aux marchés entre deux joueurs) est mal adaptée à un contrat international entre des parties multiples et à un ensemble complexe d'obligations, comme celles qui découlent des Accords de l'OMC.

Compensation, rétorsion et autres mesures correctives

S'il n'y a pas mise en conformité, la rétorsion est la principale mesure corrective prévue par le Mémorandum d'accord pour contraindre un Membre à mettre une mesure en conformité avec les règles de l'OMC. Il est fait très peu usage de la compensation volontaire et temporaire.²²⁵ Le principal problème tient à l'obligation d'obtenir un accord entre le plaignant et le défendeur. Les parties au différend doivent négocier et s'entendre sur le montant de la compensation et sur la façon de la mettre en œuvre (abaissement des droits de douane ou autres mesures de libéralisation). Il se peut qu'une raison pour laquelle, dans la pratique, une compensation n'est presque jamais proposée soit que le Membre contrevenant se heurterait à des difficultés politiques internes si, à titre de compensation pour une protection contraire aux règles de l'OMC offerte à une branche de production, il soumettait un autre secteur étranger à la question à une concurrence étrangère plus rude (Guzman, 2002).²²⁶ En outre, pour des raisons similaires, il est probable que le plaignant qui a eu gain de cause préfère le retrait de la mesure incompatible à l'octroi d'une compensation.

²²⁴ Selon Schwartz et Sykes (2002 : 26), la principale innovation du Mémorandum d'accord (par rapport à l'ancien système du GATT) tient à l'institutionnalisation du principe de « l'infraction efficace » : « cette innovation du Mémorandum d'accord n'était pas tant censée décourager les atteintes aux règles les plus fondamentales. ... La véritable nouveauté du système réside dans le fait que la partie perdante peut être jugée « quitte » de l'infraction en payant le prix fixé par un arbitre après examen minutieux de la question de savoir quelles sanctions sont fondamentalement équivalentes au dommage causé par l'infraction. ... Le nouveau système protège mieux les contrevenants contre la menace ou l'imposition effective de sanctions excessives. En revanche, il devrait permettre mieux que ne le faisait l'ancien système d'empêcher qu'il ne soit fait obstacle aux possibilités d'infraction efficace ».

²²⁵ Les affaires dans lesquelles une compensation a été convenue sont très rares. En application de la décision d'arbitrage rendue dans l'affaire *États-Unis – Article 110 5) de la Loi sur le droit d'auteur*, les États-Unis ont versé des dommages-intérêts au secteur européen de la musique jusqu'à l'abrogation de la loi incriminée.

²²⁶ Conformément à l'article 22 :1 du Mémorandum d'accord, la compensation « est volontaire et, si elle est accordée, elle sera compatible avec les accords visés ». Cette disposition laisse entendre qu'une compensation tarifaire, par exemple, doit être accordée sur une base NPF, ce qui peut la rendre moins intéressante tant pour le plaignant que pour le défendeur, puisque les exportateurs de pays tiers en bénéficieraient aussi. La compensation monétaire, qui est plus amplement examinée ci-après, limite l'importance de ces effets (positifs) externes sur les pays tiers. Bagwell (2007) mentionne brièvement la possibilité de choisir d'autres formes de compensation commerciale, comme la réduction de droits antidumping existants, bien que cela puisse soulever d'autres questions juridiques.

La rétorsion consiste à causer un dommage à des secteurs qui ne sont pas directement impliqués dans un différend pour les amener à exercer des pressions sur le Membre contrevenant afin qu'il mette sa mesure en conformité.²²⁷ Outre son effet de dissuasion sur la partie contrevenante, la rétorsion offre au moins une compensation partielle pour le plaignant en protégeant ses secteurs exposés à la concurrence des importations.²²⁸ Des mesures de rétorsion peuvent être appliquées par le plaignant sans la coopération du défendeur, mais présentent d'autres inconvénients. Une protection renforcée entraîne des inefficiences économiques additionnelles de part et d'autre. En outre, elle lèse des « tiers innocents », tels que les consommateurs et des branches de production compétitives (Pauwelyn, 2000 ; Charnovitz, 2001, 2002a). C'est pourquoi elle est contraire à l'esprit de libéralisation de l'OMC et à son objectif qui est de garantir des débouchés économiques prévisibles. Une mesure de rétorsion risque en outre d'entraîner un détournement des échanges et, de ce fait, d'avoir une incidence économique sur des pays tiers. Le plaignant n'a pas nécessairement intérêt à appliquer des mesures de rétorsion s'il juge que les coûts liés à la majoration des droits de douane sur les importations nécessaires sont trop élevés, d'un point de vue tant économique que politique.²²⁹ Même les grands pays Membres risquent de se heurter à la résistance des consommateurs et des importateurs de produits intermédiaires qui pâtiraient d'un relèvement des prix ou d'une perturbation des relations avec leurs fournisseurs réguliers (Anderson, 2002).

Cependant, en appliquant des mesures de rétorsion, les grands pays peuvent causer un préjudice économique à la partie dont il a été constaté qu'elle ne s'acquittait pas de ses obligations, voire obtenir des avantages économiques additionnels grâce à une amélioration des termes de l'échange. En revanche, les petits pays sont incapables, en raison de la taille limitée de leur marché, d'exercer des pressions suffisantes sur les grands pays Membres pour qu'ils modifient leur comportement (Anderson, 2002). Ainsi, la rétorsion ne dissuade pas les grandes puissances économiques de commettre une infraction à l'encontre de petits pays (Mavroidis, 2000 ; Pauwelyn, 2000). Les grands pays soit ne se mettent pas en conformité, soit proposent un règlement à des conditions défavorables. De fait, les pays en développement n'ont jamais à ce jour suspendu de concessions. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'inutilité des mesures de rétorsion fait soupçonner qu'il existe des « affaires manquantes » (Bown et Hoekman, 2005), c'est-à-dire des plaintes de « petits » pays qui ne sont jamais portées devant l'OMC car les coûts associés à une procédure s'ajouteraient à ceux qu'occasionnerait la non-mise en conformité de la part du Membre contrevenant, sans aucune perspective d'obtenir réparation (Bronckers et van den Broek, 2005).²³⁰ Les petits pays ne disposant pas d'un pouvoir de rétorsion suffisant sont généralement moins disposés à prendre des engagements en matière de libéralisation des échanges (Bown et Hoekman, 2005). Des réformes sont proposées, qui consisteraient à promouvoir le recours à la compensation²³¹, à améliorer l'efficacité des mesures de rétorsion tarifaire²³² et à mettre en place des mécanismes permettant d'assurer une mise en œuvre rapide, notamment en adoptant le principe de l'entrée en application des mesures correctives dès l'adoption des décisions de l'ORD, voire avec effet rétroactif.²³³

²²⁷ La rétorsion incite les exportateurs du pays contrevenant à exercer des pressions sur leurs pouvoirs publics pour conserver l'accès aux marchés étrangers et faire contrepoids à l'influence des secteurs exposés à la concurrence des importations.

²²⁸ Cette situation s'explique soit par des considérations d'économie politique, soit par un effet positif sur les termes de l'échange si le pays qui applique la mesure de rétorsion est suffisamment grand pour influencer les cours mondiaux.

²²⁹ Il est à noter que les droits optimaux sont proches de zéro dans les pays qui sont trop petits pour influencer les cours mondiaux, ce qui signifie qu'une augmentation des droits entraînerait une diminution du bien-être.

²³⁰ Bown (2004a) montre que c'est la capacité de rétorsion des plaignants qui détermine au premier chef la décision des pouvoirs publics défendeurs de se conformer ou de ne pas donner suite aux décisions adoptées par l'ORD. La capacité de rétorsion s'entend de la puissance commerciale du plaignant par rapport au défendeur : plus les exportateurs du défendeur sont tributaires des débouchés sur le marché du plaignant, plus les menaces d'action unilatérale de ce dernier pour obtenir la mise en conformité sont crédibles et dissuasives.

²³¹ Voir les propositions des CE (TN/DS/W/1), du Japon (TN/DS/W/32) et de l'Équateur (TN/DS/W/33).

²³² Le Groupe africain a proposé que la rétorsion collective soit autorisée (TN/DS/W/15 et TN/DS/W/42) ; voir aussi la proposition du Groupe des PMA (TN/DS/W/17). Un groupe de pays en développement comprenant l'Inde, Cuba, l'Égypte, le Honduras, la Jamaïque, la Malaisie et la République dominicaine a proposé que le recours par les pays en développement à des mesures de rétorsion croisée soit facilité (TN/DS/W/47).

²³³ Voir, par exemple, les propositions du Mexique (TN/DS/W/23), du Groupe des PMA (TN/DS/W/37) et du Groupe africain (TN/DS/W/42).

Pour renforcer le recours à la compensation temporaire (qui, à la différence de la rétorsion, ne limite pas les échanges mais les accroît) par des réductions tarifaires dans d'autres secteurs, une proposition a été faite en vue de donner à la compensation tarifaire un caractère obligatoire et automatique (Pauwelyn, 2000). Il a été proposé que l'ORD indique dans quels secteurs le Membre contrevenant devrait réduire ses droits de douane ou qu'il autorise le plaignant ayant obtenu gain de cause à choisir les secteurs visés par une compensation (Horlick, 2002). Pour sa part, Lawrence (2003) suggère que les Membres prennent au préalable des engagements quant aux secteurs qu'ils libéraliseraient s'ils perdaient. Schropp (2005) propose que soit créée une procédure d'arbitrage en matière de compensation et que la compensation soit rendue plus attrayante grâce à un rabais par rapport au montant de la rétorsion. Afin de faciliter et d'accélérer les négociations sur la compensation, plusieurs propositions dans le cadre du réexamen du Mémorandum d'accord préconisent que le niveau de l'annulation ou de la réduction d'avantages résultant d'une mesure incompatible soit déterminé plus tôt que ne le prévoient les règles actuelles du Mémorandum d'accord, soit par le groupe spécial soit par l'Organe d'appel au stade de la procédure initiale ou de la procédure de mise en conformité.²³⁴

Bronckers et van den Broek (2005), entre autres, sont favorables à une compensation financière en tant que mesure corrective de rechange. Plusieurs Membres de l'OMC ont soumis des propositions à cet effet dans le cadre des négociations sur la réforme du Mémorandum d'accord.²³⁵ Les paiements reçus pourraient servir à réparer le dommage subi par les branches de production directement lésées par la mesure incriminée.²³⁶ Il est peut-être aussi plus facile de l'appliquer rétroactivement (Davey, 2005a, 2005b). Ceux qui préconisent une plus grande flexibilité en matière de dérogation temporaire à certaines obligations contactées dans le cadre de l'OMC supposent peut-être que cette option serait utilisée par le Membre contrevenant chaque fois qu'il le jugerait opportun pour des raisons d'efficacité économique ou d'économie politique. D'autres sont préoccupés par la question de détermination des montants appropriés et par la possibilité, pour les pays riches, d'être jugés quittes de leurs obligations « à bon marché » et de façon plus ou moins permanente. Pour leur part, Bronckers et van den Broek (2005) estiment que les amendes pourraient augmenter d'un certain pourcentage chaque année et que les arbitres pourraient déjà déterminer le dommage commercial conformément aux règles en vigueur. Cependant, suivre l'approche qui consiste à introduire un élément de sanction pour inciter à la mise en conformité ne rétablirait pas l'équilibre initial des concessions. Autre préoccupation systémique : des contreparties monétaires d'un montant équivalent risquent de moins inciter le contrevenant à se mettre en conformité, puisqu'un alourdissement de la charge pesant sur le budget de l'État (supporté par un grand nombre de contribuables non organisés) ne donnera pas lieu à des pressions internes de même ampleur que celles que pourraient susciter des rétorsions sous forme d'obstacles commerciaux attaqués par des groupes de pression d'exportateurs (Lawrence, 2003). En outre, les transferts d'argent de pays en développement qui ont perdu un différend vers des pays industrialisés risquent de ne pas être bien perçus par l'opinion publique.²³⁷

²³⁴ Voir, par exemple, les propositions de l'Équateur (TN/DS/W/33) et de la Corée (TN/DS/W/35).

²³⁵ Voir les propositions de l'Équateur (TN/DS/W/33), de la Chine (TN/DS/W/29), du Groupe des PMA (TN/DS/W/17 et TN/DS/W/37) et du Groupe africain (TN/DS/W/15 et TN/DS/W/42) préconisant l'octroi d'une compensation monétaire aux Membres en développement et/ou les moins avancés lésés par des mesures incompatibles avec les règles de l'OMC prises par des Membres développés.

²³⁶ Limão et Saggi (2006) montrent que les amendes jouent tout à la fois le rôle de moyen de dissuasion et de mécanisme de compensation, et permettent d'éviter les inefficiences liées aux mesures de rétorsion tarifaires. Bien que les droits de douane opèrent un transfert de revenu en modifiant les termes de l'échange, ils ne le font pas de façon efficace par rapport aux amendes en raison de la perte sèche subie par l'économie. Shaffer (2003a) fait observer que des mesures correctives « pécuniaires » pourraient aider les pays en développement à payer les honoraires de cabinets juridiques privés et, de ce fait, infléchir la dynamique de la procédure en atténuant un obstacle important à l'introduction d'une plainte.

²³⁷ Il y a plusieurs exemples d'accords prévoyant une compensation sous forme monétaire. L'accord de libre-échange conclu entre les États-Unis et le Chili, par exemple, prévoit une compensation monétaire, y compris la possibilité d'effectuer des versements annuels avec un rabais de 50 pour cent par rapport au montant du dédommagement fixé par le groupe spécial. Voir l'article 22.15, paragraphe 5. La compensation est versée à la partie plaignante ou, selon la décision de la Commission de l'accord de libre-échange, sur un fonds destiné à financer les initiatives de nature à faciliter les échanges entre les parties. Le texte intégral de l'accord de libre-échange conclu entre les États-Unis et le Chili se trouve à l'adresse suivante : http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Chile_FTA/Final_Texts/Section_Index.html. Voir également l'accord de libre-échange conclu entre Singapour et les États-Unis (article 20.6, paragraphe 5) ainsi que l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) (chapitre 11), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) (articles 8 et 171) et le Traité instituant la Communauté européenne (article 171). Par ailleurs, le principe de la responsabilité financière envers les parties lésées est fermement établi dans le droit interne de nombreux pays et existe aussi dans le droit international sur la responsabilité des États.

Même si la compensation temporaire devenait obligatoire, il n'en demeurerait pas moins qu'un Membre contrevenant pourrait continuer de faire fi de ses obligations, quelque forme que prenne la compensation. La rétorsion resterait le moyen de dernier recours pour faire appliquer les décisions étant donné qu'elle est hors du contrôle du contrevenant. Pour inciter davantage celui-ci à se mettre en conformité, il a été proposé d'appliquer des peines plus « lourdes », c'est-à-dire un dédommagement délibérément punitif (Bown, 2002). Un autre moyen imaginé pour exercer une pression plus forte sur un partenaire commercial afin qu'il se conforme à une décision rendue dans le cadre de l'OMC est connu sous le nom de rétorsion de type « carrousel » (Sek, 2002).²³⁸ Par ailleurs, des Membres ont proposé que les pays en développement puissent recourir plus facilement à la rétorsion croisée, c'est-à-dire une rétorsion qui concerne des secteurs ou des accords autres que ceux dans lesquels, ou dans le cadre desquels, la violation s'est produite.²³⁹ Certains auteurs étudient l'idée d'une rétorsion collective de la part des pays en développement qui leur permettrait de surmonter les difficultés liées à la petite taille de leur marché (Maggi, 1999; Pauwelyn, 2000).²⁴⁰ D'autres suggèrent que les droits de rétorsion soient négociables, de sorte que les Membres qui jugent inopportun de prendre une mesure de rétorsion pourraient obtenir une réparation monétaire, alors que d'autres obtiendraient le droit de protéger leur branche de production, en principe moyennant un rabais.²⁴¹ Bagwell et al. (2007) s'étendent sur les modalités d'une vente aux enchères, en particulier sur la question de savoir si la partie perdante devrait être autorisée à faire une offre. Dans l'affirmative, les vendeurs (en principe les petits pays en développement) pourraient s'attendre à des recettes plus élevées mais, dans l'ensemble, cette solution gagnerait en efficacité uniquement si les pays tiers étaient autorisés à acquérir le droit de prendre des mesures de rétorsion.²⁴² Selon cette dernière approche, il demeure nécessaire de trouver au moins un pays intéressé qui soit suffisamment grand pour que sa menace de rétorsion soit crédible. Pour éviter que la rétorsion ne soit utilisée à l'appui d'une demande de compensation monétaire, Limão et Saggi (2006) proposent que chaque pays dépose auprès d'une partie neutre un cautionnement (« dépôt fiduciaire ») lors de la conclusion de l'accord commercial.²⁴³ Lorsqu'il est constaté qu'un pays a manqué à ses obligations, celui-ci a le choix entre payer l'amende et recouvrer ses droits sur le cautionnement, ou ne pas payer l'amende et perdre le cautionnement, dont le montant est alors versé à titre de compensation au pays lésé.²⁴⁴

²³⁸ La rétorsion de type « carrousel » consiste à modifier périodiquement la liste des secteurs visés pour porter préjudice ou menacer de porter préjudice à un plus grand nombre d'exportateurs et augmenter au maximum la pression interne exercée sur le gouvernement contrevenant. Sek (2002) fait observer que cette pratique est largement critiquée, y compris par les branches de productions nationales. L'Australie (TN/DS/W/49) ainsi que la Thaïlande et les Philippines (TN/DS/W/3), par exemple, ont proposé l'interdiction de la rétorsion de type « carrousel ».

²³⁹ Voir la note de bas de page 232 ci-dessus, ainsi que Subramanian et Watal (2000), Hudec (2002) et Charnovitz (2002a). En ce qui concerne la rétorsion dans le domaine des ADPIC, le refus de reconnaître les droits de propriété intellectuelle étrangers se traduit, au moins à court terme, par une diminution du prix des biens disponibles, c'est-à-dire qu'elle produit l'effet contraire à celui des droits de douane imposés à titre de rétorsion. Hudec (2002 : 90) estime que même des mesures de rétorsion « négligeables » dans le domaine des droits de propriété intellectuelle peuvent créer un important « malaise politique ». Les adversaires de la rétorsion croisée craignent que la suspension de droits de propriété intellectuelle, compte tenu de leur caractère privé, revienne à une expropriation, qu'elle porte atteinte à la primauté du droit dans un pays et qu'elle puisse engendrer des conflits avec d'autres accords internationaux (Cottier, 1992). Elle est néanmoins prévue dans certains accords de libre-échange, comme celui qui a été conclu entre l'Union européenne et le Mexique. Voir Ramírez Robles (2006).

²⁴⁰ L'Inde et neuf autres pays en développement ont proposé un système de rétorsion collective analogue au « principe de responsabilité collective » énoncé dans la Charte des Nations Unies; voir la note de bas de page 232 ci-dessus. Cependant, Limão et Saggi (2006) soulignent qu'un « petit » pays préférera peut-être que la mesure de rétorsion soit prise par d'autres, ce qui risque d'aboutir à des problèmes pour l'action collective.

²⁴¹ Cette idée a été reprise par le Mexique. Voir le document de l'OMC TN/DS/W/23.

²⁴² Bagwell et al. (2007) montrent que les avantages attendus de l'acquisition du droit de prendre des mesures de rétorsion dans un pays ayant de solides intérêts d'économie politique sur le plan intérieur sont sans doute plus importants que le coût attendu dans d'autres pays. En conséquence, dans certaines conditions, une étape de compensation préalable (consistant essentiellement à offrir à la partie perdante la possibilité de retirer des droits de rétorsion) peut entraîner une perte d'efficacité globale.

²⁴³ Les auteurs montrent également que la possibilité d'une compensation financière confère une valeur ajoutée s'agissant du niveau de coopération uniquement si elle est étayée par un cautionnement et non pas par des droits imposés à titre de rétorsion.

²⁴⁴ Les auteurs citent un article paru dans *Inside U.S. Trade* 13 daté du 11 novembre 2002 (« Chile Looks for Monetary Sanctions as Enforcement Mechanism »), dans lequel le Chili propose qu'un tel « dépôt fiduciaire » soit prévu dans son accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis. Cependant, dans la version finale de l'accord, c'est la suspension d'avantages qui a été retenue comme solution de repli en cas de défaut de compensation.

Des auteurs ont examiné la possibilité de nouvelles « sanctions », telles que la suspension de droits liés à la qualité de Membre, par exemple le droit d'assister à des réunions, de participer à la prise de décisions, de recourir au mécanisme de règlement des différends, d'exercer d'autres droits dans le cadre de l'OMC ou de bénéficier d'une assistance technique.²⁴⁵ Bien que n'ayant pas nécessairement des effets négatifs sur les échanges, ces propositions risquent d'amener le Membre sanctionné à limiter son engagement dans les affaires de l'OMC et de le décourager de mettre ses mesures en conformité. En outre, il serait difficile de définir une suspension de droits qui ne soit pas disproportionnée à l'infraction en cause. Un certain nombre de spécialistes préconisent des méthodes plus subtiles, telles qu'une surveillance renforcée de la mise en œuvre des décisions de l'ORD par les Membres, ou des initiatives visant à obtenir une mobilisation internationale à l'encontre des États contrevenants (Charnovitz, 2001), ou encore une « mobilisation intérieure », c'est-à-dire une dénonciation croissante des pouvoirs publics par les milieux intéressés du pays. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il a également été proposé un recours aux méthodes « sunshine » qui visent à influencer de façon constructive sur le processus de mise en conformité.

Arbitrage sur le niveau de suspension de concessions que doit autoriser l'ORD

Un certain nombre d'auteurs ont critiqué la façon dont est calculé le niveau équivalent du dédommagement au titre de l'article 22 :4 du Mémoire d'accord. Selon eux, l'absence de dédommagements rétroactifs se traduit systématiquement par une sous-compensation. Conformément aux règles actuelles du Mémoire d'accord, les parties plaignantes ne reçoivent aucune compensation pour le préjudice subi entre le début de l'infraction et l'autorisation de rétorsion accordée par l'ORD (Pauwelyn, 2000 ; Bronckers et van den Broek, 2005 ; Trachtman, 2006). Selon Lawrence (2003), la perspective de devoir peut-être accorder un dédommagement conjuguée à la faiblesse des disciplines en matière de procédure incite les Membres contrevenants à « traîner les pieds », c'est-à-dire à remplacer une mesure non conforme par une autre. Outre l'introduction d'un dédommagement rétroactif²⁴⁶, les auteurs susmentionnés ont proposé plusieurs réformes procédurales visant à accélérer le processus de règlement des différends. Il a notamment été proposé d'améliorer les règles applicables au délai raisonnable accordé pour la mise en œuvre, de renverser la charge de la preuve (ce serait au Membre mettant en œuvre qu'il appartiendrait de démontrer que les mesures qu'il a prises pour se conformer aux décisions défavorables de l'ORD mettent pleinement en œuvre ces décisions), de donner aux groupes spéciaux ou à l'Organe d'appel le droit d'autoriser des mesures provisoires²⁴⁷ et d'établir des règles pour résoudre le problème dit de la « chronologie ».²⁴⁸

²⁴⁵ Il y a eu des cas de suspension de droits liés à la qualité de membre au FMI, dans le cadre du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, ou à l'OIT (Charnovitz, 2001 ; Lawrence, 2003).

²⁴⁶ Le rapport du Groupe spécial « Australie – Subventions accordées aux producteurs et exportateurs de cuir pour automobiles : Recours des États-Unis à l'article 21 :5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends » (WT/DS126/RW) montre que compte tenu de l'obligation, énoncée à l'article 4.7 de l'Accord SMC, de retirer les subventions prohibées, l'application rétroactive de mesures correctives ne peut être interdite en ce qui concerne de telles subventions. Voir en particulier les paragraphes 6.29 à 6.32. Pour des mesures correctives avec effet rétroactif, voir la proposition du Mexique (TN/DS/W/40) ; voir aussi la proposition du Japon (TN/DS/W/32) en faveur d'une détermination prospective du niveau d'annulation ou de réduction d'avantages qui tienne compte de l'application continue de mesures incompatibles et de la fréquence d'une administration ou d'une mise en œuvre incompatible.

²⁴⁷ Voir, par exemple, Jackson (1998) ainsi que Lockhart et Voon (2005). Le Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) autorise le tribunal arbitral à imposer des mesures provisoires, qui peuvent être prises sous la forme d'une sentence provisoire. Voir l'article 26, paragraphe 2, du Règlement d'arbitrage de la CNUDCI. À propos de mesures analogues prises par la Cour internationale de justice, voir Merrills (2005).

²⁴⁸ Depuis l'affaire *CE – Bananes*, les avis divergent sur la question de savoir si un groupe spécial dit « de la mise en conformité » (article 21 :5 du Mémoire d'accord) doit avoir achevé sa détermination de non-conformité avant qu'une demande de suspension de concessions puisse être présentée. Le Mémoire d'accord n'est pas clair sur cette question (Valles et McGivern, 2000). Si la procédure de groupe spécial de la mise en conformité doit précéder l'arbitrage sur la rétorsion, le Membre mettant en œuvre peut réussir à faire traîner les choses en remplaçant une mesure illicite par une autre. Un certain nombre de propositions dans le cadre du réexamen du Mémoire d'accord portent sur la chronologie de la procédure de mise en conformité et de l'arbitrage concernant le niveau de suspension de concessions équivalent au niveau d'annulation ou de réduction d'avantages causé par la mesure incompatible ; voir, par exemple, la proposition de l'Australie (TN/DS/W/49).

Autre sujet de préoccupation : les arbitres ont aligné le niveau de la rétorsion autorisée sur le niveau des effets commerciaux négatifs de la mesure incompatible (Anderson, 2002).²⁴⁹ En réponse, Breuss (2004), par exemple, s'efforce d'estimer les incidences sur le bien-être plutôt que sur les échanges, y compris les répercussions indirectes. Ainsi, selon Mavroidis (2000), Schwartz et Sykes (2002) et Schropp (2005), un rééquilibrage complet ne peut être obtenu qu'en prenant comme point de repère le « dédommagement pour la perte des gains escomptés ». ²⁵⁰ Ethier (2004) et Schwartz et Sykes (2002) font valoir que l'OMC est un accord éminemment politique conclu entre des dirigeants mus par leur intérêt personnel. Compte tenu de ce caractère politique, il est impossible, selon eux, que des décisions ne portant que sur un préjudice économique puissent rétablir un quelconque équilibre politique. Ces critiques n'ont pas débouché sur des propositions de réforme immédiatement réalisables. Même le calcul des effets directs sur les échanges, sans parler des effets sur le bien-être et des autres effets secondaires, pose des problèmes sur le plan de la méthode et des données (Bagwell, 2007 ; Keck, 2004). Compte tenu des méthodes quelque peu opaques suivies pour rendre certaines décisions arbitrales par le passé²⁵¹, l'approche fondée sur une modélisation énoncée dans l'affaire *EU – Loi de 2000 sur la compensation pour continuation du dumping et maintien de la subvention (CDSOA)* (22:6) met en lumière la nécessité d'une approche plus systématique fondée sur la théorie économique.²⁵² Il est particulièrement important d'adopter des méthodes saines, si l'on veut éviter tout élément punitif ou toute surcompensation, en particulier dans les différends portant sur des subventions prohibées, dans lesquels s'applique le point de repère plus souple que constituent des contre-mesures « appropriées ». ²⁵³

En résumé, le règlement des différends dans le cadre du GATT et de l'OMC a considérablement évolué au cours des 60 dernières années. Les Parties Contractantes/Membres ont su renforcer la primauté du droit tout en préservant le caractère intergouvernemental du système, notamment en matière de mise en œuvre des décisions. Le présent aperçu a mis particulièrement l'accent sur un certain nombre de

²⁴⁹ Si l'on en juge par les décisions rendues par le passé dans le cadre de l'OMC, une estimation du niveau des échanges qui existerait si la mesure incompatible avait été mise en conformité est devenue la règle dans les arbitrages rendus au titre de l'article 22:6 du *Mémoire d'accord*. Il est évident que la valeur équivalente des importations ne permet pas de mesurer la perte effective de bien-être provoquée par la mesure incompatible. Les effets hypothétiques sur les échanges sont également pertinents pour un certain nombre d'autres applications des règles de l'OMC. Voir Keck et al. (2006) pour plus de précisions.

²⁵⁰ Le « dédommagement pour la perte des gains escomptés » englobe tous les coûts d'efficacité (occasions commerciales manquées ou pertes de production nationale génératrice de valeur ajoutée) dus à la violation de l'accord en sus des effets directs sur les échanges (Mavroidis, 2000). Ces pertes d'efficacité couvrent la valeur actuelle (réduite) des bénéfices perdus, les pertes d'échelle, les coûts liés à la recherche de nouveaux marchés/partenaires, les coûts de transfert au niveau de la production, etc. Cependant, Bagwell (2007) craint qu'un tel système n'exige de disposer de renseignements détaillés sur les préférences politico-économiques d'un gouvernement et ne risque d'accroître la probabilité d'effets externes sur des tierces parties. Howse et Staiger (2006) montrent qu'il est probable, pour cette dernière raison, que de telles mesures correctives entraînent d'autres violations. Ils soutiennent l'approche qui consiste à prendre en compte les effets sur les échanges et l'assimilent à un système de mesures correctives qui prévoirait un « dédommagement pour la perte des gains escomptés » dans le cas où les concessions négociées dans le cadre du système du GATT/de l'OMC seraient considérées comme protégées par une « règle de responsabilité » globale. En outre, cette approche est intéressante parce que les incidences de l'infraction et de la mesure de rétorsion concernent la même relation bilatérale. Cependant, il ne fait pas de doute, comme Bagwell (2007) le fait observer, que même si, du fait de l'application d'une mesure de rétorsion proportionnée aux effets sur les échanges, les termes de l'échange reviennent à leur niveau d'avant la violation, la rétorsion se traduit par une distorsion interne (des prix locaux) pour le plaignant.

²⁵¹ Dans l'affaire *CE – Bananes (article 22:6 du Mémoire d'accord)*, par exemple, pour estimer les effets d'une mesure incompatible sur les échanges, la valeur des importations des CE dans le cadre du régime d'importation des bananes a été comparée à une valeur estimée dans le cadre d'un régime hypothétique conforme aux règles de l'OMC. Les arbitres n'ont pas dévoilé comment les scénarios hypothétiques avaient été choisis et définis ni pourquoi le scénario sur lequel était fondée la décision finale différait des hypothèses proposées par les parties.

²⁵² House et Staiger (2006) ont tenté récemment, en s'appuyant sur la théorie économique et en prenant comme exemple l'affaire *États-Unis – Loi antidumping de 1916*, de déterminer comment le niveau d'annulation ou de réduction d'avantages devrait être défini et mesuré. En particulier, comme on l'a indiqué plus haut, les auteurs constatent que l'accent mis par les arbitres sur les effets sur les échanges présente des avantages d'un point de vue économique. Ils soulignent que pour mesurer les flux commerciaux perdus, les arbitres doivent déterminer la mesure dans laquelle la modification des conditions de concurrence aurait entraîné une réduction du volume des exportations aux prix à l'exportation initiaux.

²⁵³ Conformément au critère spécial prévu aux articles 4.10 et 4.11 de l'Accord SMC, les contre-mesures prises en réponse à l'acte illicite initial doivent être « appropriées » et (conformément aux notes de bas de page 9 et 10) ne pas être « disproportionnées » eu égard au fait que les subventions sont prohibées. Ce critère est différent du critère général d'« équivalence » entre le niveau de la rétorsion admissible et le niveau de l'annulation ou de la réduction d'avantages (assimilé généralement à la valeur des avantages commerciaux perdus) énoncé à l'article 22:4 du *Mémoire d'accord*.

problèmes majeurs et de modifications qu'il est possible d'apporter au système actuel.²⁵⁴ Il ressort de l'analyse des diverses propositions formulées par des spécialistes des affaires commerciales que des progrès supplémentaires pourraient être réalisés sur le plan technique afin de faciliter le recours au mécanisme de règlement des différends, d'en clarifier les procédures et peut-être même d'en renforcer encore la capacité de résoudre les différends dans les moindres délais et d'une manière efficace, sans qu'il soit forcément nécessaire d'en modifier radicalement ou fondamentalement les règles actuelles. En même temps, cette analyse ne minimise en rien – tel n'est pas son but – les succès considérables déjà obtenus dans le cadre du système actuel tel qu'il fonctionne depuis la création de l'OMC.

4. L'ÉLARGISSEMENT DE LA COMPOSITION DU GATT/DE L'OMC : INTÉGRATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

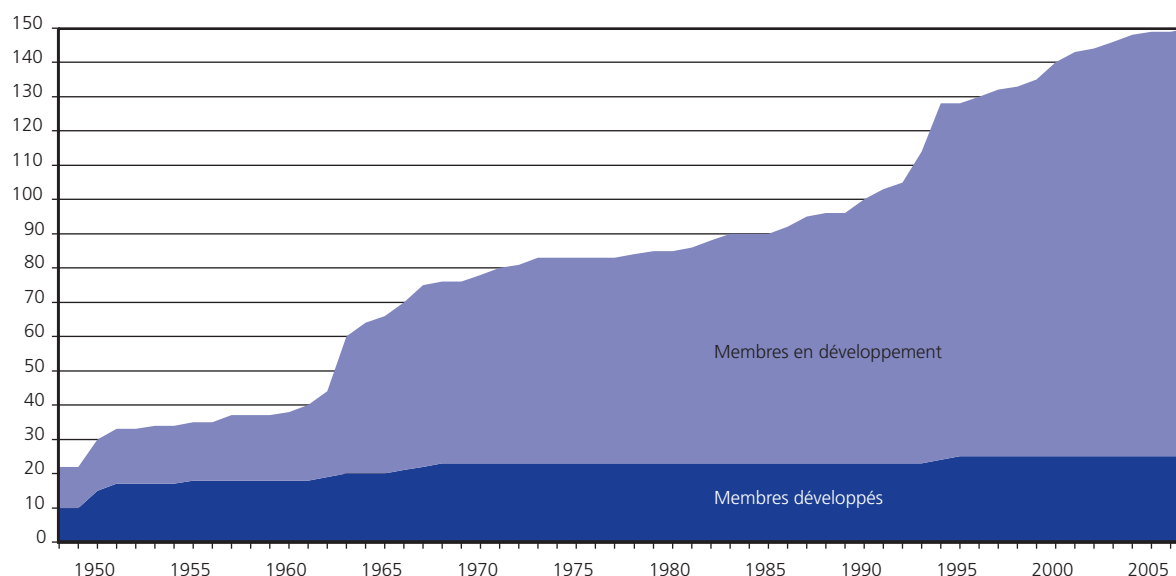
La présente sous-section examine comment les préoccupations spéciales des pays en développement ont été intégrées dans le système commercial multilatéral. La première partie décrit l'évolution des disciplines particulières du GATT/de l'OMC qui s'appliquent aux pays en développement et elle explique comment la conception contemporaine du développement a façonné les décisions des parties contractantes au GATT. La difficulté d'inscrire la politique commerciale dans le cadre de la politique de développement se fait encore sentir aujourd'hui, en particulier dans les débats sur la mise en œuvre et le traitement spécial et différencié qui ont lieu dans le contexte du Cycle de Doha. La deuxième partie examine les formes de traitement spécial et différencié prévues actuellement dans les Accords de l'OMC, ainsi que certaines observations empiriques sur l'utilisation des mesures de politique commerciale aux fins du développement industriel. Elle met l'accent sur les défis qu'il faut encore relever pour que les intérêts des pays en développement soient pris en compte dans le cadre de l'OMC, et elle présente plusieurs stratégies pour renforcer le traitement spécial et différencié.

a) Les pays en développement au GATT/à l'OMC

L'élargissement de la composition du GATT/de l'OMC qui a eu lieu au fil du temps résulte essentiellement des accessions successives de pays en développement. La plupart des nations industrialisées étaient des membres fondateurs du GATT ou y ont accédé dans ses premières années d'existence. On a toujours considéré que c'étaient elles qui déterminaient la portée et le contenu des disciplines du GATT. Un ou plusieurs pays en développement ont adhéré au système commercial multilatéral pratiquement chaque année depuis qu'il existe (graphique 10). La période des Négociations Kennedy dans les années 60 et la fin du Cycle d'Uruguay au début des années 90 ont été marquées par un accroissement particulièrement important du nombre de pays en développement Membres. Suite à cette évolution, la diversité accrue de la composition du GATT/de l'OMC a été associée principalement à des divergences d'intérêts fondamentales entre les pays développés et les pays en développement, malgré la grande hétérogénéité de ce dernier groupe. Les paragraphes suivants décrivent l'évolution des disciplines du GATT/de l'OMC applicables aux pays en développement et expliquent la chronologie des demandes et des concessions faites dans le contexte historique.

²⁵⁴ Pour une étude et une analyse des propositions faites dans le cadre des négociations sur le Mémorandum d'accord, voir Zimmermann (2006).

Graphique 10
Pays en développement et pays développés Membres du GATT/de l'OMC, 1948-2006
 (Nombre de Membres)



Notes: Aux fins du présent graphique, les 24 pays suivants plus les Communautés européennes en tant que Membre de plein droit depuis 1995 sont considérés comme des pays Membres développés: Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Communautés européennes, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Japon, Liechtenstein, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume Uni, Suède, Suisse. Les autres parties contractantes au GATT/les autres Membres de l'OMC sont classés parmi les pays en développement ou les pays en transition. Dans un souci de cohérence, la Tchécoslovaquie et l'Afrique du Sud, qui sont des parties contractantes originelles, sont classées dans ce dernier groupe (bien qu'il en aille parfois différemment dans la littérature, voir par exemple Hudec, 1987). Au début du GATT, l'Espagne, la Grèce et le Portugal étaient considérés comme des pays en développement; Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la République slovaque et la Slovaquie ainsi que la Bulgarie et la Roumanie, sont considérées comme des pays développés, du moins depuis leur adhésion à l'Union européenne en 2004 et 2005, respectivement. La Chine, le Liban et la Syrie étaient des parties contractantes originelles au GATT mais se sont retirés en 1950, 1949 et 1951, respectivement. La Chine a de nouveau accédé à l'OMC en 2001. La Yougoslavie, partie contractante au GATT depuis 1966, n'est pas devenue Membre de l'OMC au titre de l'article XI de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce. Le graphique indique 22 pays en 1948, car le Chili, bien que partie contractante originelle, n'a officiellement accédé au GATT qu'en 1949.

Source: OMC (1995) et site Web de l'OMC.

i) L'échec des négociations sur l'OIC et les débuts du GATT : des exceptions limitées pour les pays en développement

Douze des 23 parties contractantes originelles au GATT de 1947 étaient des pays en développement (voir le tableau de l'Appendice 10), dont six faisaient également partie du comité préparatoire de la Conférence de La Havane qui a élaboré le projet de charte de l'OIC (Brésil, Chili, Chine, Cuba, Inde, Liban). Srinivasan (1998) rappelle que l'Inde, et plus encore, les pays d'Amérique latine considéraient que le projet de charte ne représentait pas leurs intérêts. De nombreuses propositions ont été présentées, demandant à la fois un transfert de ressources et des dérogations aux obligations juridiques énoncées dans le projet de charte. Ces exigences, qui concernaient notamment la protection des industries naissantes, les préférences unilatérales, la non-réciprocité et les accords de produit, portaient de l'idée que le développement économique pouvait légitimer des politiques faussant les échanges. Hudec (1987) voit dans cette attitude une conséquence du passé colonial des pays en développement, où la métropole cherchait à maximiser ses avantages économiques en contrôlant les échanges et en éliminant la concurrence des fournisseurs d'outre-mer. Pendant les négociations, les pays en développement ont été confortés dans leur idée par les exceptions que les pays développés réclamaient pour eux-mêmes, notamment pour appliquer des restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles et pour avoir le droit de recourir à des subventions à l'exportation.

La charte de l'OIC n'a pas vu le jour, mais les règles de politique commerciale qu'elle énonçait ont survécu dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Dès le début de la rédaction de la charte, le principe de l'« absence d'exceptions » préconisé par les États-Unis, a été abandonné et les parties sont convenues que, comme les pays en développement étaient des cas « spéciaux », ils devaient dans une certaine mesure être dispensés des règles. Cependant, les gouvernements des parties au GATT n'ont pas pu s'entendre sur toutes les concessions prévues dans le projet de charte de l'OIC concernant les exceptions pour le « développement économique ». La controverse sur les exceptions à inclure portait essentiellement sur la protection des industries naissantes (Corden, 1974), droit qui a été finalement accordé, mais sous réserve de l'approbation préalable des parties contractantes.²⁵⁵

Pendant les sept premières années d'application du GATT, les pays en développement ont paru se satisfaire des quelques exceptions qu'ils avaient obtenues. Les dispositions relatives aux industries naissantes ont été peu utilisées, ce qui tenait, en grande partie, à l'application générale de restrictions à des fins de balance des paiements, dans les pays développés comme dans les pays en développement, ce qui évitait d'avoir à recourir à d'autres formes de restrictions. Mais avec le temps, compte tenu des nouvelles réalités géopolitiques et du nombre accru de pays en développement, ces derniers ont réclamé avec de plus en plus d'insistance un traitement « plus favorable » et l'application de certaines des propositions présentées initialement à la conférence sur l'OIC (Tussie, 1987). Hudec (1987) observe qu'en conséquence, « la discipline juridique applicable aux pays en développement a pratiquement disparu pendant les quatre décennies suivantes » (1987 : 15).

ii) *La Session de révision de 1955, le Rapport Haberler et la Partie IV du GATT : la recherche d'un traitement « plus favorable »*

L'accession des colonies à l'indépendance et la lutte d'influence dans le tiers monde pendant la guerre froide expliquent en grande partie certaines des décisions prises à l'époque en faveur des pays en développement. La notion d'accès préférentiel aux marchés était omniprésente dans la définition de la relation entre les anciens colonisateurs et les nouveaux territoires indépendants. Lors de la session de révision de 1955, les pays en développement ont demandé instamment la révision extensive de l'article XVIII du GATT afin d'avoir une plus grande latitude pour protéger leurs industries naissantes. En 1958, le Rapport Haberler (GATT, 1958) a établi un lien entre l'insuffisance des recettes d'exportation des pays en développement et les obstacles au commerce érigés par les pays développés. Par la suite, les pays en développement ont peu à peu élargi leurs revendications pour obtenir non plus seulement des exceptions pour leurs propres politiques, mais aussi d'importantes concessions des pays développés en matière d'accès aux marchés (Hudec, 1987).

La dépendance des pays en développement à l'égard des exportations de produits primaires et le problème de la détérioration des termes de l'échange ont été mis au premier plan lors de la formulation de la thèse de Prebisch et Singer²⁵⁶, qui est devenue très populaire dans les années 60 et 70, et la création de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Ces deux événements ont renforcé les bases théoriques d'une industrialisation fondée sur le remplacement des

²⁵⁵ L'article 13 de l'OIC sur l'« aide de l'État en faveur du développement économique et de la reconstruction » semble avoir inspiré en grande partie l'article XVIII du GATT. Malgré l'insistance des pays en développement sur d'autres demandes essentielles, le chapitre VI de la charte de l'OIC (articles 55 à 70) relatif aux « accords intergouvernementaux sur les produits de base » n'a pas été incorporé dans le GATT (hormis une référence à l'article XX h)), non plus que l'article 15 sur les « accords préférentiels en vue du développement économique et de la reconstruction ».

²⁵⁶ Singer (1950) et Prebisch (1950) ont formulé simultanément la thèse sur la tendance à la détérioration des termes de l'échange pour les pays en développement. La thèse initiale énonçait deux hypothèses complémentaires. L'une concernait l'effet négatif sur les termes de l'échange des pays en développement de la non-élasticité par rapport au revenu de la demande de produits de base. L'autre soulignait les asymétries dans le fonctionnement des marchés du travail au « centre » ou à la « périphérie » de l'économie mondiale. Dans le premier cas, les pressions à la baisse des prix réels des produits de base sont générées sur les marchés de produits, et dans le second cas, elles sont générées sur les marchés de facteurs, de sorte qu'elles affectent indirectement les termes de l'échange des pays en développement par leurs effets sur les coûts de production. La première hypothèse s'applique uniquement aux produits de base (ou, plus généralement, aux produits ayant une faible élasticité par rapport au revenu), tandis que la seconde s'applique à tous les biens et services produits dans les pays en développement. Pour plus de détails, voir Ocampo et Parra (2003).

importations et l'importance accordée parallèlement aux marchés intérieurs et régionaux dans les pays en développement. En 1967, les efforts visant à obtenir une dérogation temporaire aux obligations NPF et à promouvoir le commerce entre les pays en développement ont abouti à la signature de l'accord tripartite entre l'Égypte, l'Inde et la Yougoslavie.²⁵⁷ En 1973, le protocole du GATT relatif aux négociations commerciales entre pays en développement, négocié sous les auspices du GATT, est entré en vigueur (Hamza, 1981).²⁵⁸ La « concurrence » perçue avec la CNUCED (les parties contractantes en développement avaient menacé de quitter le GATT pour la CNUCED), et la création du Groupe des 77, bloc de pays en développement destiné à faire contrepoids aux nations industrialisées, ont abouti à la reconnaissance formelle des préoccupations des pays en développement dans le cadre du GATT, comme en témoigne l'inclusion, en 1964, de la Partie IV sur le commerce et le développement, qui, entre autres, consacrait le principe de non-réciprocité (Abdel Kader, 1986). La recherche d'un meilleur accès aux marchés a culminé avec l'adoption d'un « système généralisé de préférences » (SGP) à la deuxième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, en 1968. Les États-Unis, longtemps opposés à l'octroi de la Communauté européenne (CE) de préférences spéciales à certains pays méditerranéens et africains, sont finalement revenus sur cette position en échange de l'abolition des « préférences inverses » dont les CE bénéficiaient dans ces pays (Hudec, 1987). En 1971, deux dérogations d'une durée de dix ans ont été obtenues à la fois pour les schémas SGP et pour les accords préférentiels entre pays en développement.

iii) *Les négociations du Tokyo Round et la Clause d'habilitation : l'époque du désengagement*

Dans les années 70, les problèmes posés par les politiques de remplacement des importations sont devenus évidents dans plusieurs parties du monde en développement, en raison des restrictions à la concurrence et du biais contre les exportations qui en résultait (Nishimizu et Robinson, 1984 ; Bell et al., 1984). Au cours des négociations du Tokyo Round, les pays en développement ont accepté de prendre des engagements limités en matière d'accès aux marchés, bien que les consolidations aient été peu nombreuses et qu'elles aient été effectuées à des niveaux plafonds relativement élevés. Mais dans le même temps, la plupart d'entre eux ont refusé de participer aux nouveaux « Codes » portant sur diverses mesures non tarifaires et de les signer. Afin de surmonter le « pessimisme à l'exportation » dû à l'incertitude et à l'insuffisance des débouchés pour leurs produits (Cline, 1982 ; Finger et Laird, 1987), les pays en développement ont réclamé une dérogation permanente portant sur le SGP ainsi que sur le nouveau Système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC). Les exemptions accordées ont été institutionnalisées dans la Décision de 1979 concernant le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement, aussi appelée Clause d'habilitation.²⁵⁹

Mais la flexibilité accrue accordée aux pays en développement n'était pas sans inconvénient ; en effet, elle s'est traduite par la faible participation de ces pays à l'élaboration des règles et à l'échange de concessions réciproques (Golt, 1978 ; Baldwin, 2006). Les responsables de la politique commerciale se sont peu à peu rendu compte que l'idée qu'il existait un groupe unifié de pays en développement n'était plus guère de mise, si tant est qu'elle l'eût jamais été (Koekkoek, 1989). Si la Clause d'habilitation adoptée à l'issue du Tokyo Round codifiait un certain nombre d'exemptions, elle introduisait aussi la notion de « gradation ». Elle exhortait les pays en développement à accorder des concessions lorsque leur situation en matière de développement et leur situation commerciale s'amélioreraient (c'est ce que l'on appelle la « gradation »), et elle reconnaissait l'existence du groupe des pays les moins avancés, ce qui était une allusion claire au problème de l'hétérogénéité des pays en développement.

²⁵⁷ Le premier accord préférentiel entre pays en développement qui a posé le problème de l'incompatibilité avec les obligations NPF est l'accord sur la zone de libre-échange latino-américaine (l'AFTA), conclu en 1960. Son objectif était pourtant la création d'une zone de libre-échange relevant de l'article XXIV du GATT (Tussie, 1987).

²⁵⁸ Les pays concernés étaient les suivants : Brésil, Chili, Égypte, Inde, Israël, Corée, Mexique, Pakistan, Pérou, Philippines, Tunisie, Turquie, Uruguay, Yougoslavie, auxquels il faut ajouter la Grèce et l'Espagne qui étaient encore considérées à l'époque comme des pays en développement.

²⁵⁹ Document L/4903.

iv) *Le Cycle d'Uruguay et l'engagement unique*

Les années 80 ont vu une rupture radicale avec la tendance au désengagement croissant des pays en développement dans le cadre du GATT. Cette évolution a atteint son point culminant dans la première moitié des années 90 avec la conclusion du Cycle d'Uruguay qui a élargi considérablement le champ des obligations des pays en développement. Plusieurs facteurs ont contribué à cette inversion de tendance. Premièrement, un certain nombre de pays en développement avaient réussi à diversifier leur économie et manifestaient un vif intérêt pour une libéralisation plus poussée, notamment dans les secteurs de l'agriculture et des textiles et des vêtements (Page et al., 1991), où les distorsions étaient fortes. Deuxièmement, les pays qui accordaient des préférences SGP avaient élargi l'ensemble des conditions d'admissibilité des pays en développement et avaient commencé à retirer à certains pays le bénéfice des tarifs préférentiels applicables aux produits dont ils étaient devenus de gros exportateurs. En outre, des études importantes, comme celle de Baldwin et Murray (1977), confirmaient que les pays en développement avaient plus à gagner de la réduction des droits NPF qu'ils n'avaient à perdre du fait de l'érosion des préférences. Troisièmement, les parties contractantes au GATT comprenaient la nécessité de soumettre à des disciplines le recours croissant à l'« autolimitation » des exportations et aux mesures commerciales contingentes qui étaient de plus en plus utilisées à l'encontre des pays en développement exportateurs, notamment ceux d'Asie (Hindley, 1987). Quatrièmement, on craignait le recours à des mesures de rétorsion unilatérales en l'absence de nouveaux progrès sur les disciplines multilatérales, notamment dans les nouveaux domaines de négociation. D'après Low (1993), les États-Unis avaient expressément indiqué que l'Inde et le Brésil (ainsi que le Japon) pourraient faire l'objet de mesures au titre de leur Loi générale sur le commerce de 1988. Cinquièmement, les accords régionaux semblaient être une solution possible pour réaliser une libéralisation plus ambitieuse si le système commercial multilatéral n'y parvenait pas lui-même. Les pays en développement, en particulier les petits pays, qui craignaient d'être exclus des blocs commerciaux régionaux en formation, semblaient disposés à accepter de nouvelles disciplines si cela conduisait au renforcement du système multilatéral dans le cadre duquel ils avaient un pouvoir de négociation plus grand que celui qu'ils auraient eu dans le cadre de plusieurs arrangements régionaux « en étoile » (Whalley, 1995). Enfin, des études de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI), comme celle de Krueger (1978), constataient que la forte augmentation des financements privés éliminait l'une des contraintes – le manque de devises – qui avait conduit au remplacement des importations. Ces études et d'autres (par exemple Krugman, 1987) ont amené les économistes à mettre l'accent sur le rôle des marchés et ont dénoncé les distorsions résultant des interventions excessives de l'État, telles que les mesures de promotion des exportations utilisées auparavant par les pays d'Asie de l'Est. Le principe du « laisser-faire » a encore pris de l'importance après la crise de la dette qui a sévi dans plusieurs parties du monde en développement dans les années 80, et il a même conduit à une libéralisation unilatérale des échanges, par exemple dans le cas du Mexique.

Pour ces diverses raisons, un certain nombre de pays en développement ont estimé que la poursuite de la libéralisation multilatérale du commerce et le renforcement de la réglementation commerciale étaient dans leur intérêt. Un groupe de 20 pays en développement d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie (le G-20), conduit par la Colombie, a décidé, à un moment donné, de rompre avec la position traditionnelle du Groupe informel des pays en développement consistant à empêcher l'inclusion des services dans de nouvelles négociations commerciales multilatérales, ce qui a été un obstacle majeur au lancement d'un nouveau cycle. De concert avec neuf petits pays industrialisés conduits par la Suisse, le G-20 a créé le Groupe « café au lait » qui a contribué au lancement du Cycle d'Uruguay en présentant un projet de texte qui a servi de base à la Déclaration de Punta del Este de 1986. Plusieurs pays en développement ont joué un rôle actif dans les négociations, non seulement en participant à l'échange de concessions, mais aussi en défendant, de leur propre initiative, un programme offensif (Tussie et Lengyel, 2002). Le Cycle d'Uruguay a certainement été un tournant pour l'unité traditionnelle des pays en développement. Ceux qui avaient diversifié leurs produits et leurs marchés étaient confrontés à une multiplicité d'intérêts nationaux et de questions importantes pour eux, de sorte qu'il était plus difficile pour les négociateurs d'adopter une position unifiée bien définie. En outre, l'harmonie sud-sud a pâti du recours accru aux mesures commerciales contingentes entre pays en développement.

L'engagement unique du Cycle d'Uruguay signifiait que tous les Membres de l'OMC acceptaient tous les accords, y compris ceux qui résultaient des codes du Tokyo Round. De nombreux pays en développement ont considérablement renforcé leurs engagements en matière d'accès aux marchés, en particulier dans l'agriculture. De plus, ils ont été invités à se conformer aux nouveaux accords sur les services et les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Le Cycle d'Uruguay a donné lieu à de nombreuses études sur ses implications pour les pays en développement, dont bon nombre critiquaient l'asymétrie des résultats pour les pays pauvres (par exemple, Finger et Schuler, 2000). D'autres études ont identifié d'importantes possibilités d'expansion du commerce des pays en développement, bien que certaines estimations se soient avérées ensuite trop optimistes, notamment parce qu'elles ne tenaient pas compte de la réduction des marges préférentielles (Blackhurst et al., 1995, par exemple).

v) *La mise en œuvre des Accords de l'OMC*

L'élargissement et le renforcement des règles du système commercial multilatéral convenus dans le cadre du Cycle d'Uruguay reflètent les intérêts commerciaux des pays développés et des pays en développement (et la diversité des intérêts au sein de chaque « groupe »). Les secteurs qui présentaient un intérêt particulier pour les exportateurs des pays en développement et qui étaient caractérisés par des distorsions généralisées, comme l'agriculture ou les textiles et les vêtements, ont été soumis à des disciplines multilatérales. De nombreux pays ont soutenu l'établissement de disciplines plus rigoureuses concernant, par exemple, les mesures commerciales correctives contingentes. Les pays en développement Membres, y compris les petits pays pauvres, ont profité du renforcement du mécanisme de règlement des différends et de l'amélioration de la transparence, grâce aussi au mécanisme d'examen des politiques commerciales. Même dans les nouveaux domaines des services et des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, divers pays en développement ont joué un rôle actif, par exemple en soutenant la libéralisation de certains secteurs de services et modes de fourniture ou la protection des indications géographiques.

Toutefois, dans de nombreux pays en développement, la mise en œuvre de certaines obligations a mobilisé toutes les ressources financières et humaines, et de surcroît, elle a été jugée incompatible avec les intérêts économiques nationaux et les priorités de développement. Il s'est avéré, dans bien des cas, que les périodes de transition plus longues, qui permettaient de différer la mise en œuvre sans modifier la nature des obligations elles-mêmes, n'étaient pas un moyen efficace d'aider les pays en développement à s'adapter au renforcement des obligations. Entre septembre 1998 et novembre 1999, pendant la préparation de la troisième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Seattle, plusieurs pays en développement ont présenté une série de propositions traitant des problèmes que posait, selon eux, la mise en œuvre des Accords de l'OMC. Ces propositions, au nombre d'une centaine, préconisaient non seulement l'octroi de périodes d'application progressive plus longues, mais aussi une flexibilité accrue pour déroger aux obligations de fond sur une base plus ou moins permanente et discrétionnaire. À Doha, dans le cadre de la Décision sur la mise en œuvre, un autre processus, approuvé dans la Déclaration ministérielle, a été lancé dans le but exprès de rendre « plus précises, plus efficaces et plus opérationnelles » les dispositions relatives au traitement spécial et différencié.

Dans les années qui ont suivi la conclusion du Cycle d'Uruguay, l'OMC a intensifié ses efforts en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités. En 1996, le Comité du commerce et du développement a adopté des Lignes directrices pour la coopération technique de l'OMC (WT/COMTD/8), qui établissaient des objectifs, des principes et des directives opérationnelles pour les activités de coopération technique administrées par le Secrétariat. Vers la fin de 2001, avant la Réunion ministérielle de Doha, le Secrétariat a élaboré une « Nouvelle stratégie pour la coopération technique de l'OMC en vue du renforcement des capacités, de la croissance et de l'intégration » (WT/COMTD/W/90), comprenant dix éléments principaux dont l'« incorporation » des domaines prioritaires en matière commerciale à des stratégies de développement national, l'accroissement de la coordination avec les autres organismes et l'octroi d'un financement suffisant. Ces éléments ont ensuite été pris en compte dans diverses initiatives, notamment pour améliorer le Cadre intégré en faveur des PMA, à travers lequel la Banque mondiale, le CCI, la CNUCED, le FMI, l'OMC et le PNUD joignent leurs efforts à ceux des bénéficiaires et des donateurs pour répondre aux besoins des PMA en matière de développement du commerce.

Compte tenu de l'importance accordée à la coopération technique et au renforcement des capacités dans la Déclaration ministérielle de Doha (WT/MIN(01)/DEC/1), l'OMC a intensifié ses efforts en matière d'assistance technique. Outre ses propres activités²⁶⁰, financées en grande partie par le Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement (dont le budget annuel est de 24 millions de francs suisses), l'OMC se charge de plus en plus de coordonner l'assistance technique liée au commerce, par exemple dans le contexte de l'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce.²⁶¹ À cet égard, l'OMC joue un rôle catalyseur – en veillant à ce que les organisations et organismes pertinents comprennent les besoins des Membres de l'OMC en matière de commerce et en les encourageant à collaborer de façon plus cohérente et plus efficace pour répondre à ces besoins. L'initiative « Aide pour le commerce » vise à répondre à deux préoccupations connexes. L'une concerne l'aide à fournir aux Membres de l'OMC qui en ont besoin pour mettre en œuvre les résultats des négociations commerciales multilatérales et faire face à certains coûts d'ajustement économique qui peuvent en résulter. L'autre a trait à l'insuffisance des capacités liées au commerce de nombreux Membres de l'OMC, qui les empêche de tirer parti des possibilités offertes par le système commercial multilatéral. Cette seconde préoccupation couvre des domaines très divers, allant des installations d'essai à l'infrastructure de transport et à la logistique commerciale. Un élément important de l'Aide pour le commerce est la proposition du Directeur général de l'OMC de mettre en place, à l'OMC, un mécanisme de suivi et d'évaluation pour donner l'assurance qu'une Aide pour le commerce accrue sera fournie et sera utilisée de manière efficace.²⁶² Malgré leur importance accrue, il est clair que l'Aide pour le commerce et les autres initiatives concernant l'assistance technique et le renforcement des capacités ne peuvent que compléter, et non remplacer, des résultats ambitieux en matière de libéralisation et l'établissement de règles de l'OMC tenant compte des besoins de développement.

b) Le traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement dans le cadre de l'OMC

Dans la sous-section C.2.c.ii) qui explique la raison d'être du traitement spécial et différencié, il a été fait mention de diverses mesures d'ordre commercial qui pourraient être utilisées pour s'attaquer aux problèmes spécifiques dans les pays en développement. Comme on l'a vu dans la section précédente, le recours à de telles mesures a été peu à peu intégré, dans une certaine mesure, dans le système commercial multilatéral, en général sous certaines conditions. La présente sous-section examine les types de TSD disponibles actuellement dans le cadre de l'OMC, et les données empiriques sur l'utilité des politiques commerciales autorisées à des fins de développement. Elle expose les demandes formulées en faveur d'un traitement spécial et différencié renforcé, puis elle donne un bref aperçu des autres approches possibles pour prendre en compte au mieux les intérêts des pays en développement dans un système multilatéral de règles.

²⁶⁰ Pour un examen plus détaillé des activités de l'OMC en matière de coopération technique et de renforcement des capacités, voir le site http://www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/teccop_f/tct_f.htm. Le Plan d'assistance technique et de formation pour 2007 figure dans le document WT/COMTD/W/151 et Corr.1.

²⁶¹ Pour ses recommandations, voir le document WT/AFT/1. L'Équipe spéciale, créée en vertu de la Déclaration ministérielle de Hong Kong (WT/MIN(05)/DEC), est composée d'un petit nombre de pays développés et de pays en développement Membres de l'OMC. Les organisations internationales pertinentes sont invitées à jouer régulièrement un rôle consultatif auprès de l'Équipe spéciale.

²⁶² Afin d'aider les organismes qui s'occupent de développement et de politique commerciale à améliorer la coordination et la cohérence de leurs activités, à éviter la duplication des travaux, à partager des renseignements et à suivre la mise en œuvre des engagements énoncés dans le Programme de Doha pour le développement, conformément à la Déclaration ministérielle de Doha, les Secrétariats de l'OMC et de l'OCDE ont créé, en novembre 2002, la base de données sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce (TCBDB). En outre, ils publient régulièrement des rapports pour mieux faire connaître les nombreux programmes et aider les donateurs à identifier les domaines où des efforts supplémentaires seraient nécessaires (voir le site <http://tcdbd.wto.org>). Dans le cadre du suivi et de l'évaluation de l'Aide pour le commerce, ces données seront utilisées pour effectuer un examen global des flux d'Aide pour le commerce, qui s'appuiera aussi sur des auto-évaluations des donateurs et des études de cas des bénéficiaires. Les différentes activités du suivi serviront de base à un rapport et un débat annuels sur l'Aide pour le commerce auxquels participeront tous les Membres de l'OMC.

i) *Les principaux types de TSD dans le cadre de l'OMC*

Selon la méthode indiquée dans la sous-section C.2.iii) le traitement spécial et différencié était l'une des deux principales exceptions au principe NPF. Cela est certainement vrai pour certaines formes de TSD mais des précisions s'imposent. Dans les Accords de l'OMC existants²⁶³, les dispositions relatives au TSD peuvent impliquer ou non une violation du principe NPF. Certaines autorisent les Membres à accorder un traitement plus favorable aux pays en développement, tandis que d'autres prévoient des flexibilités spéciales dont les pays en développement peuvent disposer mais qui doivent en principe être appliquées sur une base NPF.

Dans la première catégorie, outre les schémas SGP, il y a deux autres formes de traitement plus favorable en faveur des pays en développement, qui se présentent comme de simples « exhortations ». Premièrement, on attend des pays développés Membres qu'ils fournissent une assistance technique au titre d'accords particuliers. Par exemple, les Accords OTC et SPS encouragent les Membres à aider les pays en développement qui sont des exportateurs traditionnels et qui peuvent avoir des difficultés pour se conformer à de nouvelles mesures. La nature même de ces dispositions, qui reposent sur le principe de l'effort maximal, est depuis longtemps source de controverse. Bien que des améliorations continuent d'être apportées à l'assistance technique axée sur des accords particuliers, par exemple avec la création du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) dans le domaine SPS, qui vise à accroître la capacité des pays en développement de respecter les normes SPS, il est peu probable que les Membres se mettent d'accord sur des obligations juridiquement contraignantes leur imposant de fournir une assistance technique sans en connaître les incidences budgétaires. Deuxièmement, les pays développés sont encouragés à imposer, si possible, des prescriptions moins rigoureuses quand ils appliquent certaines mesures aux pays en développement Membres, par exemple en leur accordant des délais plus longs pour présenter des observations quand une nouvelle mesure OTC est adoptée. Bien souvent, ce genre de disposition sur le traitement spécial et différencié stipule que les intérêts des pays en développement « seront pris en compte ». Les tentatives pour établir des exemptions obligatoires ont rencontré une forte résistance chaque fois que le traitement spécial et différencié risque d'aller à l'encontre d'un objectif de politique nationale, par exemple lorsqu'il est urgent d'imposer une norme sur la sécurité des produits qui ne pourrait pas être appliquée avec effet immédiat aux fournisseurs des pays en développement. Les efforts se poursuivent néanmoins pour que les Membres tiennent compte des préoccupations des pays en développement au sujet des nouvelles réglementations, par exemple, dans le domaine SPS, au moyen de systèmes de notification améliorés permettant la tenue de consultations et l'échange d'informations sur des mesures particulières en faveur des exportateurs des pays en développement.²⁶⁴

Par contre, les flexibilités spéciales accordées aux pays en développement n'ont généralement pas d'implications NPF. Les pays en développement peuvent être exemptés de certaines règles, mais en général ils ne peuvent pas appliquer des mesures par ailleurs interdites, d'une manière qui établirait une discrimination entre les partenaires commerciaux.²⁶⁵ Ces exemptions des engagements en matière d'accès aux marchés, des disciplines relatives aux subventions ou d'autres obligations prennent généralement la forme de droits exécutoires, mais elles sont souvent soumises à des conditions ou affaiblies par une prise de décision discrétionnaire.

²⁶³ Comme cela a été dit plus haut, le TSD fait aussi partie des négociations en cours, notamment dans le contexte de la non-réciprocité des concessions.

²⁶⁴ Voir la décision du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires du 27 octobre 2004 sur la procédure visant à améliorer la transparence du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement Membres, document G/SPS/33 de l'OMC.

²⁶⁵ Par exemple, les restrictions commerciales imposées par les pays en développement à des fins de balance des paiements en vertu de l'article XVIII du GATT de 1994 sont mises en œuvre sur une base NPF. Le paragraphe 10 de la section B de l'article XVIII énonce d'autres conditions concernant l'application de ces restrictions, par exemple, afin d'éviter de léser inutilement les intérêts des différents Membres.

Pour évaluer les résultats du traitement spécial et différencié à ce jour, nous allons examiner les données empiriques sur son utilisation et son incidence sur le développement. L'analyse portera donc essentiellement sur le traitement spécial et différencié prévu dans les accords existants (et non sur les réductions tarifaires différenciées ou les mécanismes de sauvegarde spéciale qui restent à définir dans le cadre des négociations), et sur les droits « exécutoires » (et non sur les promesses d'« effort maximal »). Les principaux droits en matière de traitement spécial et différencié qui ont été incorporés avec le temps dans le système du GATT/de l'OMC concernent l'accès préférentiel aux marchés, la protection des industries naissantes, la promotion des exportations et les exemptions temporaires des règles pour tenir compte des difficultés d'ajustement et des coûts de mise en œuvre. Si les deux premiers points ont été au cœur des demandes des pays en développement depuis les débuts du GATT, les autres sont apparus à mesure que la conception du développement évoluait et que le nombre et la complexité des obligations s'accroissaient, notamment après le Cycle d'Uruguay.²⁶⁶ Les résultats obtenus à ce jour pour chacun des principaux types de traitement spécial et différencié²⁶⁷ sont contrastés avec la demande continue d'une plus grande flexibilité et de solutions de rechange possibles.

Préférences non réciproques

Comme cela a été dit dans la sous-section 4.a), avec la décolonisation, la question de l'accès préférentiel pour les pays en développement est devenu un élément important dans l'élaboration des politiques commerciales. Dans les années 70, le discrédit croissant des politiques de remplacement des importations a renforcé l'intérêt des préférences non réciproques comme moyen d'améliorer les résultats à l'exportation des pays en développement. Pour des raisons à la fois politiques et économiques, l'octroi de préférences unilatérales aux pays en développement a été admis comme une exception permanente au principe NPF en vertu de la Clause d'habilitation. Les préférences doivent être « généralis[es], sans réciprocité ni discrimination » et doivent « répondre de manière positive aux besoins du développement, des finances et du commerce des pays en voie de développement » (Clause d'habilitation: paragraphe 2 a), note de bas de page 3 et paragraphe 3 c)), englobant les schémas SGP et les accords préférentiels entre pays en développement, tels que le Système global de préférences commerciales (SGPC).²⁶⁸

Des études empiriques sur la contribution des préférences à la diversification et à la croissance des exportations donnent au mieux une image contrastée de la situation. Les principales préoccupations concernent la portée et la profondeur des schémas de préférences ainsi que leurs implications sur le

²⁶⁶ Un autre problème qui préoccupe depuis longtemps les pays en développement est celui de la stabilisation des recettes d'exportation au moyen d'accords de produits. Cependant, avec la conclusion d'accords internationaux de produits basés sur des stocks régulateurs, qui a suivi le lancement du Programme intégré pour les produits de base de la CNUCED et l'adoption de mécanismes de financement comme le Mécanisme de financement compensatoire (MFC) du Fonds monétaire international, le débat sur cette question a surtout eu lieu en dehors du GATT/de l'OMC. Hermann et al. (1989) montrent, au moyen de données empiriques, que la plupart de ces programmes n'ont guère permis de stabiliser les recettes d'exportation des pays en développement.

²⁶⁷ Le système de catégories choisi ici comprend essentiellement trois grands types de TSD qui ont des implications pour le traitement NPF, et trois qui n'en ont pas. Les premiers sont les préférences non réciproques, l'assistance technique fournie par des Membres à certains pays en développement Membres et les prescriptions moins rigoureuses, tandis que les autres consistent en une flexibilité pour limiter les importations, et une flexibilité pour promouvoir les exportations, et en périodes de transition plus longues pour la mise en œuvre d'accords nécessitant des ressources importantes. Les deux formes de TSD qui relèvent généralement de la clause de l'effort maximal, à savoir l'assistance technique et les prescriptions moins rigoureuses, ne sont pas examinées plus avant. Kleen et Page (2005) font un choix analogue, mais d'autres classifications ont été proposées dans la littérature (par exemple Cottier, 2006) ou ont été utilisées dans les débats à l'OMC, en fonction du contexte. Au Comité du commerce et du développement, le Secrétariat de l'OMC a proposé une typologie comportant six catégories: i) dispositions visant à accroître les possibilités commerciales des pays en développement Membres; ii) dispositions selon lesquelles les Membres de l'OMC doivent préserver les intérêts des pays en développement Membres; iii) dispositions relatives à la flexibilité des engagements, des mesures, et à l'utilisation des moyens d'action; iv) périodes de transition; v) assistance technique; et vi) dispositions relatives aux pays les moins avancés Membres (WT/COMTD/W/777/Rev.1).

²⁶⁸ En 2005, 12 pays développés Membres ont proposé des programmes SGP. Les CE sont comptées comme un Membre, mais les programmes de la Bulgarie et de l'Estonie sont considérés séparément. Voir CNUCED (2005). Pour un examen approfondi de certains programmes, voir CNUCED (1999) et OMC (2001b). En vertu de l'Accord relatif au Système global de préférences commerciales entre les pays en développement, c'est-à-dire le SGPC, les concessions (énoncées à l'Annexe IV de l'Accord) faites par 42 pays, qui ne sont pas tous Membres de l'OMC, sont indiquées sur le site Web de la CNUCED. Voir le site http://www.unctadxi.org/templates/Page_6206.aspx, consulté le 25 avril 2007.

plan structurel et sur celui de l'économie politique. Sur le premier point, il s'est avéré que les préférences avaient peu d'utilité lorsque les positions assujetties à des taux de droits élevés étaient exclues ou que les marges préférentielles étaient faibles. Même si les produits visés sont très protégés et si les marges sont substantielles, l'importance des avantages dépend en dernier ressort des autres conditions à remplir pour avoir droit à un traitement préférentiel, notamment les règles d'origine (Brenton, 2003 ; Brenton et Manchin, 2003).²⁶⁹ Sur le deuxième point, les préférences entraînent des inefficiences dans la répartition des ressources qui peuvent rendre plus difficile la restructuration future de l'économie en fonction de l'avantage comparatif du pays (Hoekman et Özden, 2005).²⁷⁰ De plus, Lederman et Özden (2005) constatent que l'admissibilité au bénéfice de schémas unilatéraux est souvent liée à des conditions sans rapport avec le développement, dont l'application peut être coûteuse pour les bénéficiaires potentiels et qui peuvent induire des distorsions supplémentaires. Les préférences génèrent également des intérêts opposés à une libéralisation non discriminatoire dans l'avenir (Limão, 2005 ; Özden et Reinhardt, 2003). Kleen et Page (2005) constatent que, globalement, les préférences ont plutôt généré des rentes et des transferts au profit de certains groupes au lieu de promouvoir un développement industriel reposant sur une large base.²⁷¹

Les discussions sur les préférences en cours à l'OMC opposent principalement les bénéficiaires et les pays en développement exclus. Ce conflit a été exacerbé par une décision récente de l'Organe d'appel, selon laquelle les pays qui accordent des préférences SGP peuvent offrir des marges préférentielles plus élevées à un groupe spécifique de pays en développement remplissant certaines conditions.²⁷² Les bénéficiaires sont toujours préoccupés par l'érosion des marges préférentielles consécutive à la poursuite de la libéralisation multilatérale et régionale. Il a été proposé de consolider les préférences existantes (Oyejide, 1997), c'est-à-dire de limiter la libéralisation NPF dans des secteurs clés comme les textiles, le sucre et la banane, ou de fixer des objectifs d'accès aux marchés pour les bénéficiaires de préférences (TN/CTD/W/3/Rev.2). Alexandraki et Lankes (2004) et le FMI (2003) montrent que l'érosion potentielle des préférences n'est pas significative pour la plupart des pays mais est importante pour un nombre limité de petits pays et de secteurs.²⁷³ Yeats (1994), Limão et Olarreaga (2005) et Amiti et Romalis (2006) mettent en garde contre un ralentissement de la libéralisation NPF en montrant qu'une libéralisation non discriminatoire par le pays donneur de préférences peut largement compenser l'érosion des préférences et peut entraîner un accroissement des exportations des bénéficiaires. Low et al. (2005) mettent en doute la possibilité de trouver des solutions commerciales au problème de l'érosion des préférences, notant qu'il

²⁶⁹ Voir, par exemple, Inama (2003), qui estime que le taux d'utilisation inférieur à 40 pour cent pour les bénéficiaires des schémas SGP des CE, des États-Unis, du Canada et du Japon, serait dû en grande partie au caractère rigoureux et/ou à la complexité des règles d'origine. Toutefois, il ne tient pas pleinement compte des autres schémas. Pour certains marchés, les exportateurs peuvent avoir la possibilité de choisir entre différents schémas de préférences et, globalement, les taux d'utilisation peuvent être plus élevés. Dans les CE, par exemple, les PMA africains peuvent exporter soit dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes » soit dans le cadre de l'Accord de Cotonou. Ce dernier est davantage utilisé car il prescrit des règles d'origine moins contraignantes (Candau et Jean, 2005). Bien entendu, dans les secteurs qui présentent un intérêt à l'exportation pour les pays en développement et où les marges préférentielles sont élevées, comme les produits agricoles et les produits textiles dans les CE et aux États-Unis, les préférences sont largement utilisées (Bureau et Gallezot, 2004 ; Candau et al., 2004).

²⁷⁰ L'incidence des préférences sur le développement dépend en partie du fait qu'elles encouragent ou non la création d'une branche de production capable de survivre si les préférences sont réduites ou supprimées (cet argument concerne principalement les industries naissantes). À l'évidence, les difficultés d'adaptation dépendent aussi du délai imparti pour procéder aux ajustements nécessaires (Kleen et Page, 2005).

²⁷¹ Même si les préférences ne favorisent pas les secteurs qui deviennent compétitifs à moyen terme, les rentes qu'elles génèrent peuvent être une importante source de revenus dans les pays pauvres et leur incidence sur le développement dépend de la manière dont ces revenus sont utilisés. Maurice, par exemple, a utilisé avec succès les rentes préférentielles pour diversifier son économie. Néanmoins, du fait de la réduction du prix fixe élevé du sucre exporté vers l'UE, le pays a dû faire face aux difficultés d'ajustement considérables rencontrées par les producteurs inefficients qui ont perdu leurs marchés (Kleen et Page, 2005 ; Subramanian et Roy, 2001).

²⁷² Dans *Communautés européennes – Préférences tarifaires*, l'Organe d'appel a estimé que les pays accordant des préférences SGP pouvaient établir une distinction entre des bénéficiaires qui ne se trouvent pas « dans une situation semblable » (paragraphe 153). Il a constaté que les besoins de développement n'étaient pas nécessairement communs à tous les pays en développement et qu'en conséquence, les bénéficiaires pouvaient être traités de manière différente (paragraphe 162). Deux conditions ont été énoncées : premièrement, l'existence d'un tel besoin devait être largement reconnue, par exemple par une autre organisation internationale ; deuxièmement, il devait y avoir un lien suffisant entre le traitement préférentiel et la probabilité de soulager le besoin particulier en cause (paragraphe 163 et 164).

²⁷³ Pour un examen plus complet des études sur l'ampleur de l'érosion des préférences, voir Hoekman et al. (2006).

n'est guère possible d'envisager une utilisation accrue, d'autres produits ou d'autres pays donneurs des préférences. Comme solution de rechange, certains auteurs ont soutenu qu'il fallait fournir une aide au développement pour financer les coûts d'ajustement (Hoekman et Özden, 2005).²⁷⁴

Flexibilité pour limiter les importations et promouvoir les exportations

Malgré des réductions tarifaires moindres et des consolidations ou des engagements moins nombreux de la part des pays en développement, ces derniers bénéficient de flexibilités additionnelles pour limiter les importations, notamment du droit de protéger les industries naissantes (article XVIII:A et C du GATT). Comme on l'a vu plus haut, ces dispositions datent de l'époque des politiques de remplacement des importations, dans les années 50 et au début des années 60. Elles ont rarement été invoquées. L'une des raisons est manifestement que les pays en développement ayant des droits non consolidés ou des consolidations à des taux plafonds élevés peuvent relever les taux appliqués sans recourir au traitement spécial et différencié. Une autre raison est que l'article XVIII:B, qui traite des restrictions des échanges imposées à des fins de balance des paiements, est jugé plus facile à appliquer et n'exige pas de compensation. À ce jour, l'article XVIII:B a été invoqué par 16 pays en développement.²⁷⁵ À l'issue du Cycle d'Uruguay, les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA) se sont vu accorder aussi des périodes de transition plus longues (de cinq et sept ans respectivement), pendant lesquelles ils pouvaient maintenir les mesures concernant les investissements et liées au commerce qu'ils avaient notifiées, telles que les prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux et les prescriptions relatives à l'équilibrage des exportations et des importations (article 5 de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC)). Vingt-six pays – parmi lesquels l'Ouganda était le seul PMA – ont demandé des prorogations.²⁷⁶

Encouragés par les succès de la promotion des exportations en Asie de l'Est, les pays en développement ont également demandé des droits spéciaux pour subventionner leurs exportations. Ces droits sont souvent réclamés pour couvrir certains aspects des zones franches industrielles. L'article 27 de l'Accord SMC prévoit une période de transition de huit ans pour permettre aux pays en développement de supprimer leurs subventions, et accorde une exemption illimitée aux PMA et à certains pays pauvres énumérés à l'annexe VII de l'Accord, sous réserve de certaines conditions. Des prorogations peuvent être accordées individuellement, conformément à l'article 27.4 de l'Accord SMC et, de plus, une procédure accélérée a été mise en place pour les pays répondant à un certain nombre de critères (G/SCM/39). Jusqu'à présent, 24 pays en développement ont utilisé les diverses procédures de prorogation.²⁷⁷

Compte tenu des observations empiriques, la protection des industries naissantes pour le remplacement des importations a été rapidement abandonnée en tant qu'outil de développement. Elle avait créé de fortes distorsions dans les pays qui appliquaient de telles politiques, en pénalisant les secteurs traditionnels comme l'agriculture, en décourageant les exportations et en accentuant la tendance à exporter des matières premières en échange de biens d'équipement.²⁷⁸ Pour ce qui est des mesures concernant les investissements et liées au commerce, Moran (1998) constate, après avoir examiné de façon approfondie des études de cas empiriques, que « [l']imposition de prescriptions relatives à la teneur en éléments

²⁷⁴ Voir, par exemple, le Mécanisme d'intégration commerciale du FMI, qui accorde un soutien financier en cas de difficultés de balance des paiements résultant d'ajustements liés au commerce, notamment de l'érosion des préférences tarifaires. Voir le site <http://www.imf.org/external/x10/changecss/changestyle.aspx>, consulté le 24 avril 2007.

²⁷⁵ Aux termes de la Déclaration du Tokyo Round relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance des paiements (IBDD, S26, 1979: 226-230), les pays aux prises avec des difficultés de balance des paiements sont tenus de donner la priorité aux mesures axées sur les prix par rapport aux restrictions quantitatives et d'annoncer un calendrier pour l'élimination des mesures. Les pays ayant pris des mesures à des fins de balance des paiements et les périodes pendant lesquelles ces mesures ont été maintenues sont indiqués dans la sous-section 2.c).

²⁷⁶ À la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005, il a été décidé que les PMA pourraient notifier les mesures concernant les investissements et liées au commerce existantes et les maintenir pendant encore sept ans et pourraient introduire de nouvelles mesures sous réserve de leur approbation et de leur réexamen périodique par les Membres. Toutes ces mesures seront éliminées progressivement pour l'année 2020 (WT/MIN(05)/DEC: F-2). Cependant, au moment de la rédaction du présent rapport, aucune notification de ce genre n'avait été reçue.

²⁷⁷ Voir les documents de l'OMC de la série G/SCM/-, à partir du document G/SCM/50.

²⁷⁸ On trouvera deux importants recueils d'études de cas dans Balassa et associés (1971) et Little et al. (1970).

d'origine nationale dans des marchés locaux protégés débouche sur une production moins efficace, avec des effets d'entraînement en amont moins intéressants que lorsque les entreprises étrangères sont autorisées à s'orienter vers les marchés mondiaux ou régionaux » (Moran, 1998 : 161).²⁷⁹ Outre l'incidence des mesures concernant les investissements et liées au commerce sur la structure de production, il a été constaté que leur effet généralement négatif sur l'investissement étranger direct (IED) retardait le progrès technologique (Kokko et Blomstrom, 1995 ; Smarzynska Javorcik, 2004).²⁸⁰

Les données sur les politiques de promotion des exportations sont moins claires. L'accession de la République de Corée et des autres « tigres asiatiques » au rang de grandes nations commerçantes est souvent citée pour illustrer l'importance de l'engagement de l'État dans la création de secteurs d'exportation prospères (Noland et Pack, 2003). Pour certains des pays, comme Maurice, qui ont suivi la même voie, les zones franches industrielles ont joué un rôle important dans la diversification de la production vers des secteurs non traditionnels (Subramanian et Roy, 2001). Cependant, d'autres pays ont appliqué sans succès des stratégies analogues.²⁸¹ Noland et Pack (2003) soulignent que des facteurs horizontaux, comme de bonnes politiques macro-économiques et une main-d'œuvre bien formée, ont joué un rôle plus important dans l'expérience des pays d'Asie de l'Est que les interventions sectorielles. En fait, les auteurs concluent que les incitations à l'exportation n'ont fait que compenser la protection subsistante et que des résultats analogues auraient pu être obtenus à moins de frais. L'expérience montre que les politiques d'intervention sélective posent des problèmes importants en générant des rentes de situation et une inefficacité à long terme (Hoekman et al., 2004). Les tigres asiatiques ont pu surmonter ces problèmes grâce à une situation politique stable, une administration compétente et un strict respect des objectifs d'exportation, c'est-à-dire en acceptant la fermeture des entreprises non rentables. En revanche, dans d'autres cas, les politiques de soutien ont été détournées par des groupes d'intérêt, ce qui a favorisé la corruption et le maintien en activité d'entreprises inefficaces (Lall, 2002). Parmi les autres problèmes, il faut citer les incidences budgétaires des politiques industrielles et les problèmes d'information pour l'identification des « gagnants » (Panagariya, 2000a).

Malgré les résultats peu encourageants des interventions publiques sélectives, les discussions en cours sur le traitement spécial et différencié ont mis l'accent sur la nécessité de laisser aux pays en développement un « espace politique » pour protéger les secteurs en concurrence avec les importations et subventionner les exportateurs.²⁸² Il a été suggéré que les pays en développement devraient pouvoir rejeter les conditions trop pesantes auxquelles serait subordonnée la protection des industries naissantes (TN/CTD/W/3/Rev.2) et ne devraient pas être tenus d'offrir des compensations (TN/CTD/W/4/Add.1). Dans le même esprit, plusieurs pays en développement ont proposé qu'on les laisse libres de recourir à des mesures concernant les investissements et liées au commerce (TN/CTD/W/4 ; TN/CTD/W/3/Rev.2) et à des subventions à l'exportation (TN/CTD/W/3/Rev.2) s'ils le jugent nécessaire pour réaliser leurs objectifs de développement. L'idée sous-jacente, selon laquelle il serait préférable, pour le développement, d'avoir moins d'obligations internationales peut être perçue comme une contre-réaction au « Consensus de Washington », préconisé par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) dans les années 80. Rodrik (1993) présente des observations empiriques à l'appui de ces demandes, notant que la stratégie recommandée consistant à limiter autant que possible l'intervention de l'État dans la poursuite de politiques de développement extraverties a donné, au mieux, des résultats mitigés.

²⁷⁹ En vertu des prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine nationale, les entreprises sont obligées d'acheter à un prix plus élevé des composants de fabrication nationale plutôt que des produits équivalents importés, ce qui entraîne une hausse des coûts de production, ce qui rend moins attractif l'investissement dans le secteur d'amont concerné. Bien entendu, d'autres facteurs dans le pays d'accueil, notamment le niveau de protection tarifaire et les incitations fiscales ou financières, peuvent compenser l'effet négatif sur l'investissement des prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux, même au prix d'autres distorsions.

²⁸⁰ Pour un aperçu complet de la manière dont les mesures concernant les investissements et liées au commerce et les autres prescriptions de résultats affectent le commerce, l'investissement et la croissance, et pour des données empiriques, voir OMC et CNUCED (2002).

²⁸¹ Panagariya (2000a) note que le coût des subventions à l'exportation accordées par plusieurs pays d'Asie et d'Amérique latine était largement supérieur aux avantages obtenus en termes de promotion et de diversification des exportations. De même, la plupart des études de cas sur plusieurs pays africains figurant dans Helleiner (2002) ne constatent pas d'incidence notable des zones franches industrielles sur les exportations de produits non traditionnels.

²⁸² Hoekman (2005) note que l'expression « espace politique » est mal définie et est largement employée dans les débats actuels, et il propose une application mieux définie de ce concept, qui est examinée plus loin.

Récemment, des observateurs universitaires ont adopté une approche plus nuancée qui fait une place à l'intervention des pouvoirs publics tout en tenant compte des expériences antérieures. D'une part, les problèmes d'ordre budgétaire informationnel, administratif ou économique limitant le succès des politiques industrielles actives ont été reconnus (Rodrik, 2004), de même que l'importance d'avoir des marchés et des institutions fonctionnant bien.²⁸³ D'autre part, si l'ouverture commerciale a entraîné des gains de productivité sur des marchés auparavant protégés, les politiques de laisser-faire n'ont pas abouti à l'amélioration escomptée des résultats économiques. Hausman et Rodrik (2003) soutiennent que, pour favoriser la réforme structurelle et la croissance, les pouvoirs publics ont un rôle à jouer en encourageant l'entrepreneuriat et l'investissement dans des activités nouvelles, tout en liquidant les entreprises et les secteurs qui s'avèrent improductifs.²⁸⁴ Les instruments non commerciaux, comme les crédits ou les garanties de durée limitée accordés par le secteur public en attendant que les marchés financiers privés soient prêts à intervenir (ou à déclarer la faillite) sont peut-être préférables dans la plupart des cas du point de vue de l'efficacité, mais, comme le souligne Melitz (2005), pour saisir les externalités d'apprentissage, les restrictions commerciales, même si elles doivent être traitées avec une grande prudence, peuvent avoir dans certaines circonstances, moins d'effets de distorsion qu'on ne le pensait auparavant. Panagariya (2000a) note que le choix de la meilleure politique entre *n* options est aussi une question de faisabilité compte tenu de l'échéance visée. À cet égard, il pourrait être nécessaire, dans les discussions sur le TSD, d'examiner plus en détail les instruments de politique actuellement disponibles à l'OMC, y compris les conditions auxquelles leur utilisation est subordonnée, ainsi que les alternatives possibles, en renonçant éventuellement à une approche identique pour tous, afin de mieux tenir compte de la situation spécifique de chaque pays.

Des périodes de transition plus longues pour la mise en œuvre des obligations exigeant des ressources importantes

L'accroissement considérable des obligations des pays en développement résultant du Cycle d'Uruguay n'a pas tardé à susciter des plaintes au sujet du coût excessif de la mise en conformité. Si certains accords, comme celui sur les MIC, prévoyaient des périodes plus longues pour faciliter l'adaptation aux changements dans les profils sectoriels et tenir compte des coûts économiques liés à l'élimination progressive des mesures ayant des effets de distorsion des échanges, d'autres accords, comme les Accords sur les ADPIC et sur l'évaluation en douane, autorisaient les pays en développement à différer la mise en œuvre afin de se doter de l'appareil administratif requis. *A priori*, il a été estimé que l'équilibre entre les coûts immédiats et les avantages à long terme résultant d'un accord serait plus favorable si les pays en développement n'avaient à mettre en œuvre qu'un petit nombre de réformes au même moment, en reportant une partie des coûts sur une période ultérieure (Kleen et Page, 2005).

Dans le cadre de l'Accord sur l'évaluation en douane, 56 pays en développement Membres ont demandé à bénéficier de la période de transition initiale de cinq ans au titre de l'article 20.1 de l'Accord, et 32 d'entre eux ont demandé des prorogations essentiellement, pour pouvoir continuer à utiliser les valeurs minimales. Seul un nombre limité de pays en développement Membres semblent avoir utilisé la période de transition, c'est-à-dire qu'ils ont notifié, après son expiration, une législation conforme à l'Accord. Dans de nombreux cas, aucune notification n'a été reçue, bien qu'aucune prorogation n'ait été demandée, ou qu'aucune demande n'ait été présentée pour bénéficier du délai initial. L'utilisation de la valeur transactionnelle comme méthode préférée aux fins de l'évaluation en douane a certes l'avantage d'être plus transparente

²⁸³ Ce sont des facteurs importants qui déterminent le climat d'investissement dans un pays. Il a été constaté que l'IED joue un rôle non négligeable dans la diversification et la modernisation de la base industrielle des pays en développement. Voir, en particulier, Hoekman et al. (2004) pour un aperçu de la littérature sur l'IED et le transfert de technologie. Les auteurs citent de nombreuses études de cas dans lesquelles l'IED a entraîné une large diffusion des technologies, mais ils soulignent aussi que le transfert de technologie et ses retombées à travers l'IED ne sont pas automatiques et peuvent être encouragés par des politiques appropriées.

²⁸⁴ Les auteurs soulignent qu'il faut découvrir ce que l'on produit le mieux. Selon eux, cette découverte a une grande valeur sociale, car elle détermine le schéma de spécialisation futur de l'économie. Comme les entrepreneurs imitent rapidement ce que des pionniers ont découvert, l'entrepreneur initial ne peut internaliser qu'une partie de la valeur sociale générée. Les auteurs concluent que les politiques de laisser-faire contribuent à l'insuffisance de l'innovation. Rodriguez-Clare (2005) va plus loin en disant que, pour permettre à de nouvelles industries de prospérer, il peut être nécessaire aussi que les pouvoirs publics coordonnent les décisions d'investissement dans les secteurs d'amont et d'aval qui dépendent les uns des autres.

et plus objective, mais elle peut nécessiter une réforme d'ensemble des procédures douanières impliquant des investissements dans les institutions, l'équipement et la formation (Shin, 1999). L'accès à l'information électronique pour effectuer les comparaisons entre les prix est particulièrement important pour éviter la fraude liée à la sous-évaluation des marchandises (perte de recettes douanières) ou à leur surévaluation (contournement du contrôle des capitaux). La solution des problèmes institutionnels plus généraux, comme la corruption, les pesanteurs administratives et les insuffisances des systèmes d'audit internes, peut aussi être considérée comme un préalable à l'utilisation de systèmes d'évaluation plus sophistiqués. D'ailleurs, dans les cas où la modernisation de l'évaluation en douane était associée à un processus de réforme plus vaste, les améliorations en termes de transparence, de délais de dédouanement et de recettes douanières ont généralement dépassé les attentes (Duran et Sokol, 2005).

Le bilan de l'application de l'Accord sur les ADPIC par les pays en développement a révélé des problèmes de mise en œuvre encore plus vastes. Conformément à l'article 65:2 de l'Accord, outre le traitement NPF et le traitement national (articles 3, 4 et 5), les pays en développement n'étaient pas tenus d'adapter leur législation aux prescriptions de l'Accord avant l'expiration d'un délai de cinq ans (onze ans pour les PMA, avec une possibilité de prorogation, conformément à l'article 66:1). De plus, l'article 65:4 prévoit que l'extension de la protection par des brevets de produits à des domaines de la technologie où cette protection n'existait pas auparavant pourra être différée pendant une période totale de dix ans. En 2001, il a été décidé, pour les produits pharmaceutiques, que les PMA pouvaient différer jusqu'au 1^{er} janvier 2016 l'application des dispositions relatives aux brevets ou à la protection des renseignements non divulgués (WT/MIN(01)/DEC/2). En 2005, la période de transition générale accordée aux PMA au titre de l'Accord sur les ADPIC a été prorogée jusqu'au 1^{er} juillet 2013 (IP/C/40). De nombreux pays en développement disposaient déjà d'un régime de propriété intellectuelle avant l'entrée en vigueur de l'Accord, mais ils ont mis à profit la période de transition pour moderniser l'infrastructure existante.²⁸⁵ L'Inde, par exemple, a amélioré sa loi sur les brevets (adoptée en 1970) pour la rendre pleinement compatible avec l'Accord en lui apportant des modifications en 2000, 2003 et 2005, et elle a souligné, dans sa Politique scientifique et technologique de 2003, que la propriété intellectuelle constituait un instrument important de son développement commercial (Saha, 2005). Plusieurs études de cas portant sur des pays en développement ont indiqué que le coût de la modernisation des institutions responsables de la propriété intellectuelle et leurs coûts de fonctionnement annuels seraient considérables (CNUCED, 1996; Banque mondiale, 2002). Mais les estimations variaient considérablement, et dans bien des cas, il n'était pas possible de déterminer les coûts marginaux des obligations découlant de l'Accord sur les ADPIC. Par ailleurs, dans bon nombre de pays en développement, les recettes provenant des droits d'enregistrement, principalement pour les marques de fabrique ou de commerce, étaient supérieures aux dépenses renouvelables (CIPR, 2002). Mais il a été constaté que l'Accord avait des incidences financières allant au-delà des budgets de fonctionnement. Les détenteurs de droits sont concentrés dans quelques pays industrialisés. On estime que cela se solde, à court terme, par des sorties nettes de fonds des pays en développement (et d'autres pays développés) au profit des exportateurs de technologies notamment aux États-Unis, en Allemagne et au Japon (Banque mondiale, 2002; Maskus, 2000). Certains pays en développement sont cependant en train de combler l'écart. En vue de son accession à l'OMC, la Chine a modernisé les organismes chargés de la propriété intellectuelle et le nombre de demandes de brevets d'invention déposés chaque année auprès de l'Office national de la propriété intellectuelle (SIPO) a presque triplé entre 2001 et 2005 (2001: 63 204; 2005: 173 327). Pendant cette période, et chaque année depuis 2003, la majorité des demandes de brevets d'invention a émané de requérants nationaux.²⁸⁶ Autre aspect positif, il a été constaté que le renforcement des droits de propriété intellectuelle entraînait une augmentation des flux d'IED (pas seulement dans les secteurs sensibles en termes de DPI) et du transfert de technologie, y compris à destination des PMA (OCDE, 2003; Smarzynska Javorcik, 2002; Lee et Mansfield, 1996). Même si le transfert de technologie par le biais de l'imitation se heurte à des

²⁸⁵ En outre, les pays en développement ont saisi cette occasion pour obtenir une assistance accrue au niveau bilatéral et de la part d'organismes multilatéraux, notamment de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), en vue d'améliorer et de moderniser leurs systèmes de protection de la propriété intellectuelle.

²⁸⁶ Voir le site http://www.sipo.gov.cn/sipo_English/statistics/200607/t20060725_104689.htm, consulté le 27 avril 2007. D'autres formes de protection, comme le droit d'auteur, se sont révélées bénéfiques, notamment pour l'industrie de la musique, dans les pays en développement (Maskus, 2000).

contraintes, les effets sur l'IED ont été particulièrement marqués dans les pays ayant une grande capacité d'ingénierie inverse (OCDE, 2003). De plus, le transfert de technologie par le biais d'accords de licence s'est accru dans divers pays en développement (avec des effets positifs en fonction de l'importance des redevances) (Maskus et Yang, 2003).

Dans les discussions en cours sur le traitement spécial et différencié, plusieurs pays en développement ont présenté des propositions demandant que les périodes de transition prévues dans l'Accord sur l'évaluation en douane et dans l'Accord sur les ADPIC soient prorogées automatiquement sur demande (TN/CTD/W/3/Rev.2 et TN/CTD/W/4/Add.1). Les Membres qui s'y opposent devraient démontrer que la période de transition venant à expiration a atteint ses objectifs et a permis la mise en place de l'infrastructure nécessaire (ou d'« une base technologique viable » dans le cas des ADPIC). Si beaucoup restent sceptiques quant aux problèmes de risque moral²⁸⁷ qu'impliquerait une telle approche, l'idée que le rapport coûts-avantages de certaines obligations peut être fonction du niveau de développement, a gagné du terrain. Certains font valoir que les investissements et les réformes complémentaires qui sont nécessaires dans les pays en développement entrent en concurrence avec les autres priorités de développement dans l'affectation des ressources financières et administratives limitées (Hoekman, 2005). Par ailleurs, des observations empiriques ont montré que la modernisation des douanes et du régime de propriété intellectuelle avait des effets positifs sur divers indicateurs de développement et ne devait donc pas être négligée.²⁸⁸ Un traitement spécial et différencié effectif devrait être ciblé en fonction de la situation spécifique d'un pays, compte tenu de l'infrastructure et des actifs existants, tout en encourageant la réforme, mais il devrait aussi tenir compte des coûts de non-conformité imposés aux autres pays.

ii) *Nouvelles approches pour tenir compte des intérêts des pays en développement*

Les négociations en cours sont une bonne occasion de réexaminer la façon dont les intérêts spéciaux des pays en développement sont pris en compte dans le cadre de l'OMC. Selon le mandat de Doha, toutes les dispositions existantes relatives au traitement spécial et différencié doivent être réexaminées en vue de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles (WT/MIN(01)/DEC/1). Les modalités convenues en matière de traitement spécial et différencié doivent s'appliquer dans les négociations et de nouvelles dispositions en la matière doivent être élaborées dans différents domaines de négociation, comme la facilitation des échanges. Il subsiste deux problèmes majeurs, qui concernent également toutes les formes de traitement spécial et différencié : premièrement, l'absence, de la part des demandeurs, d'analyse des politiques et de justification de la nécessité des exemptions ; et deuxièmement l'absence d'évaluation réaliste sur le point de savoir comment appliquer les exemptions sans compromettre l'intégrité du système. Ces considérations ne sont pas sans lien entre elles puisque la justification des besoins spéciaux du développement et des dérogations aux règles mettrait probablement un terme à l'autosélection du statut de pays en développement, ce qui laisserait un vide quant à la définition du mécanisme approprié pour déterminer qui a droit au traitement spécial et différencié.

Jusqu'à présent, deux stratégies extrêmes ont été particulièrement prisées, évitant une analyse plus sérieuse : la première a consisté à accorder une flexibilité totale (parfois limitée dans le temps) aux pays en développement, en particulier aux PMA, qui sont économiquement trop petits pour avoir de l'importance pour les intérêts des autres Membres, sans examiner la justification ou les conséquences d'une telle stratégie. Par exemple, on n'attend pas des PMA qu'ils prennent des engagements dans les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles ou dans les nouvelles négociations sur

²⁸⁷ Le risque moral s'entend d'une modification du comportement liée à l'assurance, qui augmente la probabilité de survenue de l'événement couvert par l'assurance.

²⁸⁸ Pour d'autres travaux empiriques, voir aussi Swedish National Board of Trade (2004).

la facilitation des échanges (WT/L/579).²⁸⁹ Ou bien, ils peuvent maintenir les mesures concernant les investissements et liées au commerce existantes ou en appliquer de nouvelles pendant une période plus longue, éventuellement jusqu'en 2020 (WT/MIN(05)/DEC: F-2). Bien que cette approche ait été saluée comme un succès, sa justification économique et stratégique est très contestable. Les PMA ont libéralisé unilatéralement certains secteurs et ils pourraient ancrer les réformes dans le cadre de l'OMC afin d'empêcher tout dérapage des politiques.²⁹⁰ Ils pourraient aussi s'engager au maintien du statu quo comme monnaie d'échange pour affirmer leurs intérêts offensifs.²⁹¹ Pour ce qui est des mesures concernant les investissements et liées au commerce, comme nous l'avons vu plus haut, ce n'est peut-être pas le moyen le plus efficace de promouvoir les industries nationales.

La seconde stratégie a consisté à concentrer l'attention sur des propositions en matière de traitement spécial et différencié qui n'avaient pas ou pratiquement pas de valeur intrinsèque ou à faire de nouvelles promesses d'« effort maximal », en accordant des « droits » qu'il est difficile de faire respecter. Par exemple, il a été convenu en principe que « les modalités et les conditions de la Clause d'habilitation s'appliqueront lorsque des mesures sont prises (...) en vertu des dispositions de ladite clause », ou que pour évaluer des mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:b) du GATT de 1994, « *il sera pleinement tenu compte de l'incidence de la volatilité des flux financiers à court terme* » (JOB(03)/150/Rev.2: C-2 et C-6, pas d'italique dans l'original).

Plusieurs commentateurs ont formulé des propositions sur la façon de réorienter les discussions sur le traitement spécial et différencié vers une approche plus analytique. Ils considèrent tous que, pour que le TSD soit efficace, il faut tenir compte de l'hétérogénéité des pays en développement ; en d'autres termes, ils reconnaissent que la situation spécifique de chaque Membre devrait être l'élément qui détermine l'admissibilité et le type de mesure à autoriser au titre du TSD.²⁹² Les approches proposées diffèrent cependant quant à l'ampleur de la différenciation entre les pays en développement et à la façon d'opérer cette différenciation. Les deux options principales diffèrent aussi en ce qui concerne la portée exacte du TSD et le niveau de détail auquel la teneur des règles de l'OMC et les exemptions possibles doivent être examinées.

²⁸⁹ Pour les nouveaux domaines, comme la facilitation des échanges et les autres questions de Singapour, cette approche a reçu un certain appui de la part d'universitaires. Lawrence (2005) propose que les accords existants de l'OMC soient complétés par des « clubs » auxquels participeraient uniquement les membres qui sont prêts à accepter un plus vaste ensemble d'engagements. Afin d'éviter l'absence d'appropriation après la conversion des codes plurilatéraux du Tokyo Round en obligations universellement applicables, tous les Membres de l'OMC participeraient à la négociation des règles du club, mais seraient libres d'adhérer à un stade ultérieur. L'auteur considère l'OMC comme un « club de coordination mondiale » dans le domaine du commerce, qui devrait s'occuper de toutes les corrélations entre les questions. Ce « club de clubs » constituerait un compromis dans lequel la diversité pourrait coexister avec l'établissement d'un cadre d'intégration approfondie. Étant donné les craintes d'une « société à deux vitesses » et d'une marginalisation accrue des pays les plus pauvres, beaucoup d'observateurs (par exemple, Hoekman, 2005) ne pensent pas que les mécanismes plurilatéraux soient dans l'intérêt des pays en développement.

²⁹⁰ Voir les sous-sections B.2, B.5 et C.2.c) sur les engagements internationaux comme moyen de faire face aux problèmes de gouvernance interne. Si des exemptions plus ou moins permanentes étaient accordées à tous les pays qui génèrent des coûts de non-conformité mais qui sont trop petits en tant que marchés pour compter aux yeux de leurs partenaires commerciaux, il faudrait se demander si cette pratique, bien qu'elle ne soit pas rare en fait, doit être régularisée dans le cadre de l'OMC, au risque de compromettre l'intégration future de ces pays dans le système commercial multilatéral. Voir Kerr (2005).

²⁹¹ Comme cela est indiqué dans les sous-sections B.2 et B.5, il n'est pas facile d'expliquer pourquoi un grand pays négocierait des engagements de libéralisation avec un petit pays. Une motivation plausible pourrait être qu'il a intérêt à coopérer sur des questions autres que commerciales, comme la protection de l'environnement. Par ailleurs, il se peut qu'un PMA ne soit pas considéré comme un petit marché pour certains produits. Enfin, comme un grand marché confère en soi une grande puissance de négociation, les PMA peuvent participer en tant que groupe aux négociations avec de grands partenaires commerciaux.

²⁹² Comme cela est indiqué dans les sous-sections B.2, B.5 et C.2.c), l'approche des accords commerciaux fondée sur les termes de l'échange impliquerait que les grands pays en développement ne soient pas traités de la même façon que les petits. Pour rappel, Staiger (2006) estime que les principaux éléments empiriques sont ceux qui indiquent dans quelle mesure un pays en développement a été ou est suffisamment grand sur un marché pour modifier les prix internationaux du fait de ses choix de politique commerciale. En citant deux documents à l'appui de cet argument (Gros, 1987 ; Broda et al., 2006), il déplore le manque général d'études empiriques sur ce point.

Certains auteurs ont fait une distinction entre, d'une part, les obligations fondamentales, telles que l'accès aux marchés sur une base NPF et l'interdiction des mesures ayant d'importants effets de distorsion des échanges, et, d'autre part, les obligations d'appliquer des accords « coûteux » portant sur des questions réglementaires, comme l'évaluation en douane et les ADPIC. L'adhésion universelle aux disciplines fondamentales suppose que la poursuite de la libéralisation ne soit pas freinée par la prise en compte de l'érosion des préférences et qu'une marge de manœuvre minimale soit laissée, le cas échéant, pour les mesures concernant les investissements et liées au commerce ou les subventions à l'exportation (Hoekman et al., 2004). Différentes stratégies ont été proposées pour identifier les bénéficiaires possibles. Hoekman et al. (2004) préconisent des exemptions de durée limitée aux accords « exigeant beaucoup de ressources », pour un groupe de « PMA plus » caractérisé par des critères généraux comme le revenu par habitant ou la taille. On fait valoir que cette différenciation sommaire couvrirait pratiquement tous les pays qui ont des préoccupations analogues concernant la mise en œuvre des Accords de l'OMC.²⁹³ Pour examiner au cas par cas les plaintes des pays qui ne font pas partie de ce groupe et qui demandent à bénéficier des mêmes droits, une procédure d'appel est proposée. Wang et Winters (2000), Prowse (2002) et Hoekman (2002) estiment que la capacité de mise en œuvre devrait être évaluée pays par pays (« audits de la mise en œuvre »). Les auteurs associent l'exemption temporaire à la fourniture d'une assistance technique et au renforcement des capacités. Hoekman (2005) suggère qu'au lieu de créer des exceptions formelles à la règle, les plaintes contre les pays en développement qui ne s'acquittent pas des obligations « exigeant beaucoup de ressources » soient subordonnées à l'approbation préalable d'un organisme de surveillance indépendant qui déterminerait les avantages probables de la mise en œuvre par rapport aux coûts de la mise en conformité (« test du développement »).

Bien qu'intéressantes d'un point de vue intellectuel, les diverses méthodes proposées pour déterminer l'admissibilité au traitement spécial et différencié présentent en pratique plusieurs inconvénients. Premièrement, les tentatives de subdiviser les pays en développement s'avèrent irréalistes, en particulier parce que le même groupe de pays à l'exclusion d'autres pays en développement aurait ainsi droit à un traitement spécial et différencié de vaste portée. Les évaluations ou les procédures d'appel pays par pays ont l'inconvénient de subordonner l'admissibilité à une prise de décision discrétionnaire au lieu de créer des droits exécutoires. Deuxièmement, une approche « sur mesure » nécessiterait une amélioration extraordinaire de la coordination et de la fourniture d'une assistance à tous les niveaux. Enfin, la participation d'autorités extérieures pour réaliser des « audits de la mise en œuvre » ou des « tests du développement » risque de prêter à controverse. Il est peu probable que les Membres de l'OMC acceptent de déléguer à une autre institution un rôle aussi fondamental, d'autant que les résultats d'une telle analyse pourraient amener à établir des droits exécutoires dans le cadre des flexibilités prévues au titre du traitement spécial et différencié ou pourraient conférer le droit d'engager une procédure de groupe spécial dans le cadre du mécanisme de règlement des différends. De même, il faudrait se mettre d'accord pour décider qui, parmi les groupes et organismes concurrents, déterminerait en dernier ressort les coûts de la mise en conformité et comment cela devrait se faire (Keck et Priyadarshi, 2005). Néanmoins, ces approches ont déjà influencé, dans une certaine mesure, les débats en cours sur le traitement spécial et différencié. Un certain nombre d'institutions ont intensifié leurs efforts d'assistance et de coordination.²⁹⁴ Dans les modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges, il est stipulé que « l'étendue des engagements et le moment auquel ils seront contractés seront liés aux capacités de mise en œuvre des Membres en développement et des Membres les moins avancés ... [et que] les pays développés Membres mettront tout en œuvre pour assurer un soutien et une assistance directement liés à la nature et à la portée des engagements » (WT/L/579 : D-1, paragraphes 2 et 6). S'il subsiste des éléments d'« effort maximal », la mise en œuvre est formellement liée à la capacité et à l'assistance, quoique de manière non objective.²⁹⁵

²⁹³ Cette position semble avoir été étayée dans une certaine mesure par une analyse économétrique non publiée de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui montre qu'un certain nombre de pays en développement sont comparables aux PMA eu égard à divers indicateurs clés tandis que d'autres pourraient raisonnablement être classés avec les pays développés. Cette étude a été examinée au cours de plusieurs réunions du Groupe de travail du Comité du commerce en 2002. Comme aucun consensus n'a été dégagé sur ses conclusions, elle est restée confidentielle.

²⁹⁴ Voir, par exemple, FMI et Banque mondiale (2006) et OMC (2006b).

²⁹⁵ Evenett (2005) mentionne l'idée de « séries d'annonces d'engagements », au cours desquelles les donateurs s'engageraient à fournir une assistance ciblée demandée par un Membre de l'OMC et approuvée par un comité technique d'experts. L'exécution des engagements en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités, et des engagements additionnels en matière de facilitation des échanges, conformément à un plan de gestion, constitueraient une obligation contraignante.

En ce qui concerne la portée proposée du traitement spécial et différencié, les auteurs sont généralement d'accord pour dire que la libéralisation accrue de l'accès aux marchés constitue une activité « fondamentale » du système commercial multilatéral et qu'il faudrait répondre aux préoccupations concernant l'érosion des préférences en éliminant les obstacles au commerce sur une base NPF dans les secteurs d'exportation présentant de l'intérêt pour les pays en développement et en fournissant une compensation/une aide à l'ajustement aux pays/aux secteurs particulièrement touchés. Cependant, plusieurs commentateurs doutent qu'il soit possible de faire une distinction claire entre les autres disciplines « fondamentales » et des obligations plus larges. Ainsi, les accords relatifs à l'infrastructure, comme l'Accord sur l'évaluation en douane, contiennent des éléments tels que les obligations de publication (article 12), qui ont une incidence limitée en termes de ressources, mais qui sont d'une importance cruciale pour limiter les exceptions *ad hoc* et maintenir un système douanier équitable. De plus, cette approche ne tient pas suffisamment compte du fait que des exemptions limitées pour les droits de douane élevés ou les contingents peuvent être justifiées lorsque les imperfections du marché ou certaines considérations d'économie politique entrent en jeu.²⁹⁶ Keck et Low (2004) préconisent une approche axée sur des problèmes spécifiques et fondée sur des arguments économiques en faveur d'interventions publiques par ailleurs interdites par les règles de l'OMC.²⁹⁷ Par conséquent, les exemptions destinées à protéger les industries naissantes, par exemple, ne seraient pas exclues *a priori* comme constituant une violation des disciplines « fondamentales », mais seraient subordonnées à la situation spécifique du demandeur, c'est-à-dire à l'existence d'externalités d'apprentissage, à l'absence de politique de premier choix et à l'établissement d'un calendrier précis pour l'élimination des mesures en question. Les raisons invoquées pour justifier l'octroi de délais pour traiter les mesures à l'exportation, les mesures concernant les investissements et liées au commerce ou certains problèmes d'infrastructure pourraient être examinées de manière analogue.²⁹⁸ Le droit à un traitement spécial et différencié dépendrait aussi évidemment de la mesure dans laquelle les intérêts de tiers risquent d'être lésés.

On pourrait trouver, en principe, des critères mesurables caractérisant la situation d'un pays, qui pourraient être utilisés pour déterminer l'accès à une disposition particulière en matière de traitement spécial et différencié, ce qui introduirait une certaine « automaticité » ou, du moins, un élément « concret » dans le processus d'autorisation. La gamme d'indicateurs varierait en fonction des circonstances et de l'objectif de politique visée. Stevens (2002) montre comment les pays qui atteignent certains seuils de sécurité alimentaire pourraient être autorisés à recourir à des subventions à la production pour certains produits agricoles. Keck et Low (2004) estiment qu'il est nécessaire d'utiliser des critères spécifiques à une disposition donnée, notant la différence entre la liste hypothétique de bénéficiaires établie par Stevens (2002) et la liste effective des pays ayant obtenu l'autorisation d'accorder des subventions dans le cadre de certains programmes conformément à la procédure accélérée au titre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (G/SCM/39). Les conditions imposées aux pays bénéficiaires, comme l'octroi d'une compensation, devraient aussi comporter une évaluation économique. À titre d'exemple, Cottier (2006) cite les méthodes de calcul des redevances prévues par le Canada et la Suisse dans leur législation d'application de la Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique (WT/MIN(01)/DEC/2), qui prévoit l'ajustement des versements sur la base d'indicateurs du développement humain.

Le principal avantage d'une telle approche serait d'éviter toute différenciation *a priori* entre les pays en développement Membres. Étant donné que différents ensembles de critères correspondraient aux différents types de traitement spécial et différencié, il y aurait une adéquation plus étroite entre les groupes cibles et les besoins effectifs. De ce fait même, les pays en développement ne pourraient pas tous demander toutes les exceptions, tout en étant admis à bénéficier d'un ou deux droits « significatifs » au titre du traitement spécial et différencié. Cela devrait affaiblir la résistance de ceux qui ne souhaitent pas

²⁹⁶ Voir l'analyse théorique dans la sous-section C.2.c.ii) et les données empiriques figurant dans la partie a) de cette sous-section.

²⁹⁷ D'autres auteurs ont approuvé et développé une approche de ce genre, axée sur des « problèmes », des « dispositions » ou des « situations » spécifiques. Voir, par exemple, Cottier (2006), Paugam et Novel (2005) et Corralles-Leal (2005).

²⁹⁸ Par exemple, des périodes de transition limitée pourraient être envisagées pour mettre les zones franches industrielles en conformité avec les règles de l'OMC s'il est démontré que le rôle principal des pouvoirs publics a été de coordonner la création d'un pôle industriel et de fournir l'infrastructure nécessaire.

voir les acteurs plus forts profiter des flexibilités aux dépens des autres. Mais la difficulté majeure est de déterminer et mesurer les critères appropriés. Non seulement cela pourrait prendre beaucoup de temps, mais encore cela pourrait obérer les ressources des Membres, en raison du degré de détail nécessaire et de la complexité technique de la tâche. Même s'il existe des données appropriées, les opinions divergent quant à la qualité et à la pertinence des diverses sources, comme en témoignent les longues discussions sur la base de données à utiliser pour le calcul des équivalents *ad valorem* dans les négociations en cours sur l'accès aux marchés, ou les plaintes qu'a suscitées dans le passé le rôle central du FMI dans la fourniture de données aux fins des consultations sur la balance des paiements. Cottier (2006) rejette l'idée que les problèmes de données pourraient rendre impossible une approche plus objective et plus « automatique », rappelant des précédents dans d'autres domaines, notamment les critères appliqués pour définir les besoins d'un pays (compte tenu aussi des problèmes de risque moral) afin de déterminer la répartition entre les dons et les crédits pouvant lui être accordés dans le cadre de programmes d'allègement de la dette (IDA, 2004). Le fait qu'il subsisterait, malgré l'intensité de données nécessaire, un élément de « négociation » ou de « prise de décision » de la part de l'ensemble des Membres, par exemple sur la période précise pour laquelle l'exemption est accordée, constitue un inconvénient supplémentaire.

Malheureusement, comme l'a montré cet aperçu des sources utilisées, il n'existe pas de formule magique pour faire en sorte que le traitement spécial et différencié dans le cadre de l'OMC soit mieux adapté aux besoins des pays en développement. On peut cependant dégager de l'expérience acquise à ce jour un certain nombre d'enseignements pour les discussions futures. Premièrement, il faut remédier à l'absence d'analyse sur les raisons du traitement spécial et différencié, ses formes et ses conditions, ainsi que sur sa compatibilité avec la nature de l'organisation, fondée sur des règles. Pour cela, il faudrait probablement passer des grands débats politiques où l'on oppose « gradation » et « dispenses intégrales » à des discussions sur des problèmes précis concernant les imperfections du marché et les instruments économiques. Deuxièmement, les demandes de traitement spécial et différencié n'entraînent pas toutes des obligations exécutoires, par exemple lorsque des prescriptions moins rigoureuses risqueraient de compromettre l'objectif de politique visé. L'assistance technique constitue un complément indispensable, notamment pour faciliter l'ajustement pendant les périodes de transition. Enfin, il est peu probable que des approches radicales permettent de dégager le consensus nécessaire. Cela s'applique aux suggestions qui tendent à modifier la nature contractuelle de l'OMC ou qui négligent des aspects très sensibles et d'importants problèmes de capacité. Il semble qu'une approche plus technique, plus ouverte et plus graduelle du traitement spécial et différencié serait la meilleure façon de tenir compte des préoccupations des pays en développement dans le cadre du système commercial multilatéral, sans compromettre l'intégrité du système.

5. LE DÉFI DU RÉGIONALISME

Au cours des 15 dernières années, les accords commerciaux régionaux ou accords de libre-échange ont proliféré. Pendant toute son existence (1948-1994), le GATT n'avait reçu que 124 notifications d'ACR. Mais, depuis la création de l'OMC en 1995, plus de 160 accords nouveaux portant sur le commerce des marchandises ou des services ont été notifiés. Au 1^{er} mars 2007, 194 ACR notifiés étaient en vigueur, dont 129 avaient été notifiés au titre de l'article XXIV du GATT, 21 au titre de la Clause d'habilitation et 44 au titre de l'article V de l'AGCS. À l'exception peut-être de la Mongolie, tous les Membres de l'OMC sont parties à au moins un ACR. Les pays asiatiques, qui évitaient autrefois les accords de libre-échange, sont désormais parmi les pays qui participent le plus activement à la négociation de nouveaux accords.

L'analyse des ACR présentée dans la section C a livré de précieux indices sur les effets des ACR sur le bien-être et sur leur interaction avec le système commercial multilatéral. L'une des conclusions importantes à tirer de cette analyse est que les effets des accords préférentiels sur le bien-être sont ambivalents. L'adhésion à un ACR ne garantit pas l'accroissement du bien-être de ses membres. En outre, l'établissement d'un ACR peut nuire au bien-être des pays non membres en raison de ses effets de détournement des échanges et de ses effets sur les termes de l'échange. Comme les Membres de l'OMC adhèrent à la fois au régionalisme et au multilatéralisme, il est essentiel de comprendre comment l'OMC a fait face à la prolifération des ACR et quelles difficultés l'attendent encore. Ces questions sont abordées dans la présente section.

Premièrement, elle décrit comment le système multilatéral a relevé le défi du régionalisme, en insistant plus particulièrement sur les efforts déployés depuis la création de l'OMC en 1995. Deuxièmement, elle présente une analyse des questions qui restent à résoudre et qui caractérisent le débat en cours à l'OMC au sujet des ACR, en soulignant l'importance de ce débat du point de vue économique. Troisièmement, elle passe en revue la littérature théorique sur le rôle des ACR en tant que pierres angulaires ou pierres d'achoppement dans le système commercial multilatéral. Elle présente aussi quelques observations empiriques et systématiques sur l'interaction entre la prolifération des ACR et l'évolution du système commercial multilatéral, pour aider à déterminer si les ACR sont des pierres angulaires ou des pierres d'achoppement. Enfin, elle présente plusieurs observations fondées sur la littérature théorique et sur des données empiriques pour examiner les moyens de renforcer l'article XXIV du GATT.

a) Le régionalisme dans l'histoire du GATT/de l'OMC

Comment le système commercial multilatéral a-t-il fait face au régionalisme ? Comment les dispositions de l'article XXIV du GATT ont-elles été mises en œuvre au fil du temps ?

Il existe diverses explications des origines historiques de l'article XXIV du GATT, qui permet de déroger à l'obligation NPF pour établir des unions douanières et des zones de libre-échange répondant à certains critères. L'une des principales explications de l'exception prévue pour les unions douanières est qu'elle était destinée à ouvrir la voie à l'intégration européenne, jugée essentielle pour le maintien de la paix sur le continent (Bhagwati, 1991). Une autre explication est que les unions douanières étaient exemptées du traitement NPF dans les accords commerciaux bilatéraux bien avant la création du GATT (Mathis, 2002). Les États-Unis avaient proposé, pour l'article XXIV du GATT, des projets de texte suivant le modèle des accords bilatéraux NPF qu'ils avaient eux-mêmes conclus en vertu de leur Loi sur les accords commerciaux réciproques, laquelle prévoyait des exemptions pour les unions douanières.²⁹⁹

Quant à l'exception en faveur des zones de libre-échange, elle a généralement été interprétée comme un moyen de garantir le soutien des pays en développement à la Charte de La Havane, car nombre d'entre eux voulaient avoir la possibilité de négocier par la suite des accords commerciaux préférentiels. L'article I:2 du GATT avait été conçu pour maintenir uniquement les préférences existant à l'époque, comme celles du système impérial britannique, à condition qu'aucune nouvelle préférence ne soit accordée. L'introduction d'une exception pour les zones de libre-échange au titre de l'article XXIV était un moyen d'accéder aux demandes des pays en développement (Mathis, 2002).

Dans la plupart des comptes rendus faits à l'époque sur les négociations de La Havane, les États-Unis étaient présentés comme un défenseur du principe NPF, qui n'avait accepté qu'avec réticence l'exception prévue pour les accords commerciaux préférentiels. Toutefois, Chase (2006) suggère qu'ils ont accepté l'article XXIV du GATT en partie pour pouvoir conclure un accord de libre-échange avec le Canada, qu'ils négociaient alors en secret, parallèlement à la Charte de La Havane. Bien que le projet d'ALE entre les États-Unis et le Canada ait finalement été abandonné³⁰⁰ (pour être repris et mené à bien seulement 40 ans plus tard), le texte exemptant les zones de libre-échange de l'obligation NPF a été conservé dans le GATT.

Ces diverses explications témoignent du fait que les pays qui ont participé après la guerre aux négociations sur la création de l'OIC étaient très intéressés par la conclusion d'accords commerciaux préférentiels.

En 1947, on pensait généralement que la libéralisation des échanges, qu'elle soit régionale ou multilatérale, était une bonne chose. On pensait aussi que la libéralisation régionale, en approfondissant l'accès aux marchés, était complémentaire du système commercial multilatéral. L'article XXIV du GATT permettait d'établir des arrangements régionaux, s'ils remplissent trois conditions : la transparence, l'engagement d'assurer une profonde libéralisation intrarégionale et la neutralité vis-à-vis des pays tiers. Près de 30 ans plus tard, le paragraphe 2 c) de la Décision de 1979 du Conseil du GATT sur le traitement différencié et

²⁹⁹ Voir Mathis (2002), page 33.

³⁰⁰ Il faut noter que le Canada a refusé de signer l'accord de 1948 (Smith, 1988 ; Wonnacott, 1987).

plus favorable a permis aux parties contractantes peu développées de conclure des accords régionaux sur la réduction ou l'élimination mutuelle des droits de douane, selon des critères moins restrictifs que pour les pays développés.³⁰¹ Par la suite, en 1995, l'Accord général sur le commerce des services a aussi entériné une exception au traitement NPF pour les accords préférentiels portant sur le commerce des services (article V de l'AGCS).

La faiblesse des règles du GATT relatives aux arrangements régionaux est apparue pour la première fois avec la notification de l'association entre la CEE et les pays et territoires d'outre-mer, prévue dans la partie IV du Traité de Rome.³⁰² Le Traité prévoyait que les membres de la CEE accorderaient un traitement préférentiel à ces pays et territoires afin de promouvoir leur développement et d'instaurer des relations économiques étroites. Bien que ce ne fût pas le premier arrangement à être examiné au titre de l'article XXIV, l'examen préfigurait les questions qui se poseraient lors des examens d'ACR ultérieurs. L'une des principales questions étudiées par le groupe de travail chargé d'examiner l'association était celle de la définition de l'« essentiel des échanges commerciaux » et des mesures visées par les « autres réglementations commerciales restrictives » mentionnées à l'article XXIV:8 du GATT. Est-il possible de mesurer quantitativement l'« essentiel des échanges commerciaux » ? Quelles sont les « autres réglementations commerciales restrictives » qui doivent être éliminées entre les membres d'une zone de libre-échange ? Les mesures contingentes, par exemple, doivent-elles l'être ?³⁰³ Le groupe de travail chargé d'évaluer la compatibilité de l'accord avec les règles du GATT n'a pu parvenir à une conclusion précise, pour des raisons sans doute en partie politiques, mais aussi parce que ses membres n'ont pas réussi à s'entendre sur l'interprétation de ces notions clés.

Au moment où les négociations du Cycle d'Uruguay (1986-1994) ont été lancées, la « deuxième vague » de régionalisme avait débuté. L'événement catalyseur a été la conclusion de l'accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada (1989), envisagée près de 40 ans plus tôt. Pour beaucoup, c'était un moment historique, qui révélait une réorientation fondamentale des priorités des États-Unis, du multilatéralisme vers le régionalisme. C'est pourquoi, dans les négociations, des efforts ont été faits pour renforcer les disciplines multilatérales applicables aux ACR.

Le Cycle d'Uruguay a produit le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, qui visait à clarifier les critères et procédures d'évaluation des accords nouveaux ou élargis et d'améliorer la transparence des accords notifiés. En ce qui concerne, par exemple, l'évaluation des unions douanières, il établit des lignes directrices spécifiques concernant le calcul de l'incidence générale des droits de douane et impositions applicables avant et après l'établissement de l'accord. Il fixe à dix ans le « délai raisonnable » pour la conclusion d'un ACR et, en ce qui concerne la transparence, il exige que tous les ACR notifiés soient examinés par un groupe de travail de l'OMC, conformément aux dispositions du GATT et du Mémoire d'accord.

Après la création de l'OMC en 1995, le Comité des accords commerciaux régionaux (CACR) a été établi pour procéder à l'examen des ACR. Il était chargé d'évaluer la conformité des ACR avec les règles de l'OMC et d'examiner leurs incidences sur le système commercial multilatéral. Au 1^{er} mars 2007, plus de la moitié des 194 ACR notifiés avaient été examinés ou étaient en cours d'examen. Quatorze faisaient l'objet d'un examen factuel lequel avait été achevé pour 62 accords. Les rapports d'examen concernant cinq ACR faisaient l'objet de consultations, et ceux concernant 19 autres accords avaient été adoptés. Toutefois, pour des raisons d'interprétation des dispositions de l'article XXIV, les Membres ne sont pas parvenus à un consensus et n'ont pu finaliser aucun des examens confiés au CACR.³⁰⁴

³⁰¹ Le maintien d'un certain degré de transparence est la seule condition applicable aux ACR conclus en vertu de la Clause d'habilitation.

³⁰² Il y a actuellement dans le monde 21 pays et territoires d'outre-mer : 12 pays et territoires d'outre-mer britanniques, six territoires et collectivités territoriales d'outre-mer français, deux pays d'outre-mer néerlandais et un territoire d'outre-mer danois.

³⁰³ L'article V de l'AGCS énonce des prescriptions aussi floues pour les zones d'intégration économique dans le secteur des services (pour plus de précisions, voir la sous-section suivante).

³⁰⁴ Toutefois, à l'époque du GATT, le Groupe de travail chargé d'examiner l'union douanière entre la République tchèque et la République slovaque avait pu conclure que l'accord était conforme aux dispositions de l'article XXIV du GATT.

Face aux difficultés évidentes de la fonction de surveillance assignée à l'OMC et préoccupés par le nombre grandissant d'ACR, les Membres de l'OMC réunis à Doha ont poursuivi leurs efforts pour exercer une surveillance de ces accords. Ils sont convenus d'engager des « négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux ». Les négociations se sont poursuivies dans deux directions : l'identification des questions à négocier, y compris les questions « de fond » (par exemple, les questions systémiques et juridiques), et la tenue de consultations sur les questions de procédure relatives à la transparence des ACR.

Les négociations sur les questions de fond se sont révélées très complexes et ont peu progressé. Quant aux questions de procédure, le Conseil général de l'OMC, réuni le 14 décembre 2006, a établi à titre provisoire un nouveau mécanisme pour la transparence des ACR.³⁰⁵ Les Membres sont tenus d'examiner, et de modifier si nécessaire, cette décision, et de la remplacer par un mécanisme permanent adopté dans le cadre des résultats globaux du Cycle de Doha. Ce mécanisme exige que les ACR soient annoncés au préalable, dès que l'accord a été signé ou même durant la phase de négociation. Il exige aussi que l'accord soit notifié sans délai à l'OMC, au plus tard lors de sa ratification par les parties ou de l'application de ses éléments pertinents et avant l'application du traitement préférentiel entre les parties. L'examen de l'accord doit se faire sur la base d'un rapport établi par le Secrétariat de l'OMC, qui doit être « factuel » et s'abstenir de « tout jugement de valeur ». Le but est d'améliorer le rôle de surveillance de l'OMC. En juin 2007, des présentations factuelles avaient été établies pour neuf ACR dans les domaines des marchandises et des services.³⁰⁶

b) Les « questions de fond » dans le débat sur les ACR à l'OMC

Quelles sont les principales questions restant en suspens dans le débat sur les ACR à l'OMC ? Et comment ce débat peut-il aider à limiter autant que possible les risques de distorsion liés aux ACR ?

Tous les ACR accordent à leurs membres un accès préférentiel aux marchés. Il peut cependant y avoir de grandes différences en ce qui concerne les produits admissibles, la marge de préférence accordée pour chaque produit, le rythme des réductions tarifaires et le niveau des obstacles NPF à l'encontre des pays tiers. Tous ces éléments déterminent de façon essentielle l'ampleur de l'accès préférentiel accordé dans le cadre d'un ACR, ses effets économiques et son degré de compatibilité avec le système commercial multilatéral.

D'un point de vue juridique, l'article XXIV énonce les prescriptions relatives à l'accès aux marchés auxquelles chaque ACR doit satisfaire (qu'il s'agisse d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière). Il autorise en particulier l'établissement d'un ACR à deux conditions essentielles. Premièrement, pour être conforme à l'article XXIV, une union douanière ou une zone de libre-échange doit « éliminer » les droits et les « autres réglementations commerciales restrictives » pour l'« essentiel des échanges commerciaux » dans un « délai raisonnable ». Deuxièmement, en ce qui concerne les obstacles au commerce avec les pays tiers, l'article XXIV exige que l'ACR ne crée pas à l'égard de ces pays des obstacles supérieurs à ceux qui existaient avant son établissement.

Des prescriptions analogues figurent à l'article V de l'AGCS pour les zones d'intégration économique dans le domaine des services. En particulier, l'article V stipule qu'une zone d'intégration économique doit « couvrir un nombre substantiel de secteurs » du commerce des services entre les parties et prévoit l'élimination « pour l'essentiel de toute discrimination » soit à l'entrée en vigueur de l'accord, soit sur la base d'un « calendrier raisonnable ». En outre, en ce qui concerne les obstacles extrarégionaux, l'article V prévoit qu'un accord d'intégration économique ne devra pas relever le niveau général des obstacles au commerce des services par rapport au niveau applicable avant son établissement.

³⁰⁵ Document de l'OMC WT/L/671.

³⁰⁶ Pour un exemple de présentation factuelle, voir le document de l'OMC WT/REG169/3.

Le débat sur les ACR porte principalement sur l'interprétation de ces conditions du point de vue de l'ampleur de la libéralisation et de la gamme des produits visés, de la période de transition et des instruments de politique auxquels doivent s'appliquer les règles préférentielles. L'interprétation de ces dispositions reste en grande partie problématique pour la poursuite des négociations.

i) *La portée sectorielle*

La condition énoncée à l'article XXIV selon laquelle les obstacles au commerce doivent être éliminés pour l'« essentiel des échanges commerciaux » laisse entendre que la libéralisation doit avoir une vaste portée sectorielle. Très probablement, l'ampleur et l'étendue de la libéralisation exigée visaient à limiter la prolifération des ACR et à éviter qu'ils ne soient établis dans le but de créer des arrangements sectoriels discriminatoires. Le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT cite, parmi les avantages des zones de libre-échange et des unions douanières, leur contribution à l'expansion du commerce mondial³⁰⁷ et réaffirme que celle-ci est d'autant plus grande que la portée de l'accord est vaste, et qu'elle est plus faible si des secteurs importants sont exclus. Mais ni l'article XXIV ni le Mémoire n'en définissent précisément la portée en termes de produits.

De la même façon, l'article V de l'AGCS dispose qu'un accord d'intégration économique doit « couvrir un nombre substantiel de secteurs » du commerce des services entre les parties. Une note de bas de page précise que cette condition « s'entend du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des [quatre] modes de fourniture ». Mais l'étendue de la couverture sectorielle reste à préciser.

Le débat

Les discussions destinées à clarifier ce libellé ont porté sur la question de savoir s'il fallait établir une définition plus précise de l'« essentiel des échanges commerciaux » en termes de volume des échanges, de lignes tarifaires ou de portée sectorielle. Cette approche quantitative privilégie une définition des produits visés fondée sur un critère statistique, comme un certain pourcentage des lignes tarifaires et/ou des échanges entre les parties. Il a cependant été objecté que ce critère n'écartait pas la possibilité que des secteurs entiers soient exclus. En outre, un seuil basé sur le volume des échanges pouvait être faussé par l'existence d'obstacles tarifaires élevés dans l'année de base.³⁰⁸ Outre ces repères statistiques, le débat a aussi porté sur d'autres considérations. Par exemple, l'« essentiel des échanges commerciaux » pouvait impliquer qu'aucun secteur (ou au moins aucun secteur important) ne serait exclu de la libéralisation régionale. Concrètement, ce débat a tourné autour de la question de savoir si l'agriculture pouvait être exclue du processus d'intégration régionale.

Un certain nombre de questions méthodologiques plus spécifiques, liées à la définition de l'« essentiel des échanges commerciaux », ont été soulevées et restent débattues. Par exemple, l'une des questions posées au sujet de l'utilisation des lignes tarifaires comme base de la définition est de savoir quel seuil devrait être appliqué. L'Australie, par exemple, a proposé un seuil de 95 pour cent de l'ensemble des positions tarifaires à six chiffres du Système harmonisé (SH). Mais d'autres pays préfèrent un seuil plus bas. En outre, d'autres Membres se sont opposés purement et simplement à l'établissement d'un seuil numérique.

Une question connexe est de savoir comment ce seuil devrait être calculé. De toute évidence, il devrait l'être sur la base des lignes tarifaires au niveau à six chiffres, puisque c'est le niveau commun maximal de désagrégation sectorielle. Mais cela pose la question de savoir comment traiter les lignes tarifaires de niveau inférieur. Un secteur au niveau des positions à six chiffres devrait-il être considéré comme

³⁰⁷ Il faut noter que, du point de vue économique, l'expansion des échanges induite par un ACR n'est pas souhaitable dans sa totalité, car une partie des échanges créés par l'accord peut simplement résulter du détournement des échanges de pays tiers. Voir l'analyse de ce point dans la section C.

³⁰⁸ La question peut être importante, par exemple, dans le cas où les droits de douane initiaux sont quasiment prohibitifs. Il serait alors possible d'exclure de la libéralisation régionale un secteur qui représente un fort potentiel d'échanges entre les parties, sous prétexte que le commerce existant est très faible.

libéralisé seulement si toutes les lignes tarifaires inférieures (à dix ou 12 chiffres) l'ont été, ou suffirait-il que la majorité des lignes aient été libéralisées? En outre, l'article XXIV exige que les droits soient « éliminés ». On ne sait donc pas très bien si les lignes tarifaires pour lesquelles les droits ont été réduits, et non éliminés, doivent être incluses dans le calcul des lignes tarifaires libéralisées.

Une autre question est de savoir si l'obligation de libéraliser doit concerner chaque pays membre de l'accord préférentiel ou l'ensemble du commerce régional. Cette question se pose surtout pour les ACR Nord-Sud dans lesquels le seuil de libéralisation exigé peut aussi être atteint par une libéralisation asymétrique, dans laquelle seule la partie développée libéralise ou bien la partie en développement libéralise aussi, mais dans une bien moindre mesure.

En ce qui concerne l'article V de l'AGCS, malgré la précision donnée dans la note de bas de page où il est dit que l'expression « couvrir un nombre substantiel de secteurs » doit s'entendre du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des modes de fourniture, la question de l'étendue de la libéralisation requise pour satisfaire à l'obligation de « couvrir un nombre substantiel de secteurs » n'est toujours pas réglée. Il a été avancé que la flexibilité autorisée par le terme « substantiel » ne permettait pas d'exclure des services essentiels (les transports, par exemple) et qu'aucune zone d'intégration économique ne devait exclure l'investissement et la mobilité de la main-d'œuvre (c'est-à-dire les modes 3 et 4). Mais il n'y a pas de consensus sur une interprétation précise.

Une autre question liée à l'interprétation des règles de l'AGCS est celle du niveau approprié de désagrégation, c'est-à-dire qu'il s'agit de savoir si la portée devrait être examinée au niveau des secteurs ou des sous-secteurs et si l'obligation de portée substantielle devrait être définie en termes de pourcentage de secteurs/d'échanges exclus. Il a été noté qu'il serait difficile de définir cette obligation en termes de pourcentage d'échanges ou que l'on manque de données fiables sur le commerce des services, et qu'il faudrait privilégier un examen par secteur plutôt que par sous-secteur.

Du point de vue économique, la définition de la portée et de l'ampleur de l'intégration requises pour la libéralisation des échanges au niveau régional a des incidences notables à la fois en ce qui concerne les conséquences de l'ACR en termes de bien-être et son interaction avec le système commercial multilatéral. Or, la théorie économique n'indique pas précisément comment évaluer l'article XXIV si l'objectif est le bien-être général. Par exemple, la prescription selon laquelle les ACR doivent éliminer la protection pour l'essentiel des échanges commerciaux peut aider à éviter la prolifération des ACR en élevant les critères d'établissement d'un tel accord. Si les ACR ayant une portée sectorielle très limitée étaient autorisés, ils pourraient être établis par simple échange de concessions ayant des effets de détournement des échanges. Cela augmenterait le risque de discrimination à l'égard des pays tiers et le risque que les ACR fassent obstacle au processus de libéralisation multilatérale, car les préférences accordées dans le cadre d'ACR, notamment ceux qui détournent des échanges, peuvent générer des intérêts particuliers hostiles à la libéralisation NPF.³⁰⁹

Par ailleurs, la théorie économique montre que, dans certaines circonstances, la probabilité qu'un ACR détourne des échanges est d'autant plus forte que le niveau d'intégration dans la région est élevé. Supposons, par exemple, que les pays A et B concluent un ACR et que les producteurs du produit x, disons un produit agricole, du pays B sont inefficients par rapport à ceux du pays C (c'est-à-dire qu'ils produisent à un prix plus élevé que ceux du pays C). Dans ces conditions, si la marge de préférence³¹⁰ qu'A offre à B est suffisamment faible, il se peut que les consommateurs du pays A jugent encore intéressant d'acheter le produit importé de C, et que l'ACR n'entraîne pas de détournement des échanges. Mais, si la marge de préférence est importante, cela peut détourner des importations de C (toujours confronté à des obstacles à l'importation) en faveur de B (qui bénéficie d'un accès préférentiel au marché de A).

³⁰⁹ Voir aussi la sous-section B.2 et la section C.

³¹⁰ La marge de préférence est la différence entre le droit NPF et le droit préférentiel appliqué dans la région.

L'interprétation de la portée sectorielle requise dans les ACR existants

Comment l'expression l'« essentiel des échanges commerciaux » a-t-elle été interprétée dans les ACR ? Les ACR ont-ils éliminé les droits ? Permettent-ils l'octroi d'un traitement spécial aux pays en développement ?

Le Secrétariat de l'OMC (2002) a procédé à l'analyse de quelque 47 ACR, dont la plupart font intervenir les CE, l'AELE ou l'ALEEC. Il a constaté que ces accords avaient abouti à l'élimination de la plupart des droits sur les produits industriels, sinon de tous, soit à la date d'entrée en vigueur de l'accord, soit pendant la période de transition. Le libre-échange des produits industriels semblait être un objectif général. Par contre, le commerce des produits agricoles restait soumis à des exceptions, les tarifs préférentiels moyens restant élevés, et les crêtes tarifaires très répandues.

Plus récemment, la Banque interaméricaine de développement (BIAD) (2006) a réalisé une étude portant sur 20 ACR, principalement en Amérique latine et dans la région Asie-Pacifique. D'après cette étude, la plupart des ACR ont permis l'élimination des droits sur au moins 90 pour cent des importations en provenance des partenaires dans la dixième année de mise en œuvre. On aboutit à la même conclusion si, au lieu d'utiliser la part des importations provenant des parties à l'ACR, on prend comme indicateur le nombre de lignes tarifaires ou de lignes tarifaires pondérées en fonction des échanges. Mais cette conclusion appelle des réserves importantes. Des produits comme les produits agricoles et les textiles et les vêtements, pour lesquels la libéralisation a toujours été difficile au niveau multilatéral, semblent aussi soulever de sérieux problèmes dans le cadre des ACR. Dans ces accords, la période de transition pour l'élimination complète des droits de douane sur ces produits est beaucoup plus longue (parfois 20 ans) que pour les autres produits. Et même si les droits de douane finissent par être complètement éliminés pour ces secteurs sensibles, l'application de mesures non tarifaires aboutit à une situation qui n'est pas le libre-échange. Ces mesures comprennent des règles d'origine restrictives et complexes ainsi que des mesures de sauvegarde spéciales.

De plus, l'engagement en faveur du libre-échange doit être réciproque. Bien que l'étude de la BIAD ait constaté que la proportion de lignes tarifaires libéralisées dans les premières années de mise en œuvre variait considérablement entre les parties aux ACR, une convergence a finalement été obtenue, puisque au moins 90 pour cent des lignes tarifaires étaient exemptes de droits dans la dixième année de mise en œuvre. Le principe du « traitement spécial et différencié » est singulièrement absent dans les ACR, même si bon nombre d'entre eux réunissent des pays développés et des pays en développement. L'élimination des obstacles au commerce est attendue aussi bien des membres en développement que des membres développés. Mais, même si le principe du traitement spécial et différencié n'est pas expressément énoncé, il transparaît dans l'échelonnement des programmes de réduction tarifaire. D'après l'étude de la BIAD, les pays en développement ont éliminé les droits sur les importations en provenance de leurs partenaires plus lentement que les pays développés, mais l'écart ne semble pas considérable (dans la dixième année, les pays en développement avaient éliminé les droits sur 89 pour cent des lignes tarifaires, contre 95 pour cent pour les pays développés).

En ce qui concerne la libéralisation régionale du commerce des services, Roy et al. (2006) ont étudié les engagements relatifs aux services énoncés dans 28 ACR.³¹¹ Dans 17 de ces accords, la libéralisation des services était fondée sur une liste négative. Les engagements concernant les modes 1 et 3 allaient généralement bien au-delà des consolidations dans le cadre de l'AGCS, à la fois en termes de portée et d'amélioration des engagements, non seulement pour les secteurs d'infrastructure clés comme les services financiers et les télécommunications, mais aussi pour des secteurs plus difficiles à libéraliser, tels que les services audiovisuels et les services d'éducation. En ce qui concerne la portée, les auteurs constatent que plus des deux tiers des pays étudiés ont pris des engagements nouveaux ou améliorés dans au moins 25 pour cent des sous-secteurs (l'étude porte sur 152 sous-secteurs pour le mode 3 et 142 pour le mode 1). En moyenne, la proportion de sous-secteurs visés par des engagements dans les pays

³¹¹ Au 1^{er} mars 2007, 44 ACR avaient été notifiés au titre de l'article V de l'AGCS (Intégration économique).

étudiés est passée d'environ 40 pour cent dans le cadre de l'AGCS à plus de 70 pour cent dans le cadre des ACR pour le mode 1, et d'environ 50 pour cent à 80 pour cent, respectivement, pour le mode 3.

ii) La prescription exigeant une période de transition «raisonnable»

Le débat sur ce qui constitue un «délai raisonnable» est lié à la définition de l'«essentiel des échanges commerciaux». Cela tient à ce que la durée de la période de transition détermine le moment auquel l'«essentiel des échanges» doit être calculé et la manière dont la libéralisation doit se dérouler durant la période de transition. Le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT dit que le «délai raisonnable» mentionné au paragraphe 5 c) de l'article XXIV ne devrait dépasser dix ans que dans des «cas exceptionnels». Mais il n'y a pas de consensus clair sur ce qui constitue un «cas exceptionnel» et ce que devrait être le rythme de la libéralisation pendant la période de transition.

Il en va de même pour l'expression «délai raisonnable» employée dans l'AGCS. Il a été dit qu'il s'agissait d'un délai de dix ans (comme dans le cas de l'article XXIV du GATT), d'un délai de cinq ans, ou de tout autre délai à appliquer selon le cas. Une autre question restant à régler est de savoir comment traiter une application progressive et sélective de certaines obligations au titre de l'AGCS (comme le traitement national).

Quelle est la durée moyenne des périodes de transition dans le cadre des ACR existants? L'étude de la BIAD (2006) mentionnée ci-dessus a révélé que 90 pour cent du commerce régional en moyenne avait été libéralisé dans la dixième année de mise en œuvre, mais que, pour des produits comme les produits agricoles et les textiles et les vêtements, la période de transition pour la suppression complète des droits est généralement beaucoup plus longue, allant parfois jusqu'à 20 ans.

D'une manière générale, il est admis qu'il faut ménager une certaine flexibilité dans les ACR auxquels participent des pays en développement. Il n'y a pas de consensus clair sur les règles à adopter à cet égard, mais il a été suggéré qu'elles pourraient prévoir une période de transition plus longue pour les pays en développement.

Du point de vue économique, la nécessité de prévoir une période de transition est justifiée par les coûts d'ajustement que peut entraîner la libéralisation des échanges. Lorsque le commerce est libéralisé, les entreprises doivent s'adapter au nouvel environnement concurrentiel. Elles peuvent avoir besoin, par exemple, d'investir dans de nouvelles technologies ou des produits de qualité supérieure, ce qui exige du temps et de l'argent. Une libéralisation progressive peut leur laisser le temps nécessaire pour autofinancer les coûts d'ajustement au moyen de leurs bénéfices. Une période de mise en œuvre plus longue peut être justifiée lorsque les entreprises doivent supporter des coûts d'ajustement plus élevés et que les marchés financiers sont inefficients dans ces pays.³¹²

La BIAD (2006) constate qu'en général, les pays en développement ont éliminé les droits sur les importations en provenance de leurs partenaires un peu plus lentement que les pays développés. En fait, les pays développés avaient éliminé les droits sur 95 pour cent des lignes tarifaires dans la dixième année de mise en œuvre, alors que les pays en développement les avaient éliminés sur 89 pour cent des lignes tarifaires pendant la même période.

iii) Le débat sur les «autres réglementations commerciales restrictives»

L'article XXIV exige aussi l'élimination des «autres réglementations commerciales restrictives» dans le cadre des ACR. Or, le GATT ne précise pas quels instruments de politique commerciale devraient être considérés comme d'«autres réglementations commerciales restrictives».

³¹² Bacchetta et Jansen (2003).

Du point de vue économique, il y a un certain nombre d'instruments qui peuvent être régis par les ACR et qui peuvent influencer sur l'ampleur et l'étendue de l'accès préférentiel aux marchés assuré par la libéralisation tarifaire, ainsi que sur ses effets sur les pays tiers. Parmi ces instruments figurent les contingents tarifaires, les mesures de sauvegarde, les mesures antidumping et les règles d'origine. Les contingents tarifaires peuvent limiter l'accès aux marchés assuré par l'accord préférentiel en limitant le volume des importations admises à bénéficier de cet accès préférentiel. L'utilisation de sauvegardes peut aussi limiter fortement l'accès aux marchés.³¹³ Par exemple, les ACR peuvent prévoir des droits additionnels au cas où le marché d'un membre serait perturbé par les importations en provenance d'un partenaire. Enfin, les règles d'origine³¹⁴ peuvent être conçues à des fins de protection (Krueger, 1997 ; Krishna et Krueger, 1995). Supposons que deux pays A et B concluent un ALE. Supposons aussi que le pays A est un producteur très inefficace d'un produit intermédiaire x, par exemple des pneumatiques utilisés dans la fabrication d'automobiles exportées par le pays B. En l'absence de contraintes particulières, B importera des pneumatiques du reste du monde au tarif NPF et exportera des automobiles vers le pays A dans le cadre du régime préférentiel. Mais les règles d'origine peuvent être conçues de telle façon qu'il est plus commode pour le pays B d'acheter des pneumatiques au pays A (même s'il doit les payer plus cher que s'il les importait du reste du monde), pour pouvoir bénéficier du traitement préférentiel sur le marché automobile du pays A. Des études économiques empiriques récentes portant sur l'ALENA ont montré que les règles d'origine limitent effectivement l'accès en franchise du Mexique aux marchés du Canada et des États-Unis (Estevadeordal, 2000 ; Cadot et al., 2005). En ce qui concerne l'UE, Augier et al. (2005) montrent que le non-cumul constitue un obstacle effectif au commerce, qui réduit sensiblement les échanges bilatéraux.

Il est important de noter que, comme dans le cas des droits de douane, il peut y avoir une relation inverse entre le degré de libéralisation préférentielle assuré eu égard aux « autres réglementations commerciales » et la probabilité d'un effet défavorable sur les pays tiers. Par exemple, dans la mesure où les partenaires régionaux peuvent obtenir des parts de contingent tarifaire en sus des attributions existantes (par exemple, au titre de l'Accord de l'OMC sur l'agriculture), cela peut avoir un effet défavorable sur les pays tiers. En effet, l'accroissement des attributions contingentaires globales peut faire baisser les prix dans le secteur, limitant ainsi les rentes contingentaires pour tous les détenteurs de parts de contingent préexistants. L'établissement de l'ACR aura un effet défavorable sur les pays tiers, même s'il n'érige pas d'obstacles plus restrictifs à leur rencontre.

iv) *La prescription exigeant que les ACR ne créent pas d'obstacles plus élevés au commerce des tierces parties*

L'article XXIV autorise l'établissement d'un ACR, à condition que, en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers, les droits de douane ne soient « pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales³¹⁵ plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur » avant l'établissement de l'accord. S'agissant des unions douanières, les règles sont analogues, mais il faut que, en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers, les droits de douane appliqués ne soient pas, « dans leur ensemble », d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur avant l'établissement de l'union. Le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT réaffirme que le but des unions douanières et des accords de libre-échange est de « faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires ».

³¹³ Voir la section C pour une analyse des mesures de sauvegarde dans le système commercial multilatéral.

³¹⁴ Dans les zones de libre-échange, les règles d'origine visent à éviter l'entrée de produits à travers le pays qui impose les droits d'importation les moins élevés.

³¹⁵ Il n'y a pas de définition de ce que l'on peut entendre par « autres réglementations commerciales ». Il est intéressant de noter que le GATT ne contient aucune autre référence aux « autres réglementations commerciales ».

Pour ce qui est de l'AGCS, l'article V stipule que les parties doivent faire en sorte que l'accord ne « relève pas le niveau général des obstacles » au commerce des services à l'égard des tierces parties. Toutefois, cela pose un important problème méthodologique qui rend difficile l'application de cette disposition. Le manque de données et les différences de mécanismes réglementaires entre les pays empêchent d'évaluer objectivement le niveau des obstacles au commerce avant et après la conclusion d'un ACR.

Du point de vue économique, la simple obligation de ne pas relever le niveau général des obstacles à l'égard des pays tiers ne garantit pas qu'un ACR n'aura pas d'effet négatif sur le bien-être des pays extérieurs à l'accord. La théorie économique montre au contraire que l'accroissement du commerce intrarégional peut se faire en fait aux dépens des pays non membres, qui subissent un préjudice en raison du détournement des échanges et de la détérioration des termes de l'échange pour eux, même lorsque les obstacles à l'égard des tierces parties restent inchangés (voir la section C).

Il est intéressant de noter que le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT précise que les ACR « doivent dans toute la mesure du possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres ». Cette prescription semble aller dans le sens de la prise en considération des effets défavorables que la création d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière peut avoir sur le bien-être des pays tiers. En effet, dans le cas particulier des unions douanières, la théorie économique montre aussi que les parties à un ACR peuvent éviter de causer un préjudice aux tierces parties en adoptant un tarif extérieur commun qui laisse inchangé le volume des échanges entre les pays non membres et les membres de l'union douanière (voir l'encadré 9 de la section C pour une explication du théorème de Kemp-Wan). Étant donné l'augmentation constante du nombre d'ACR, l'atténuation de leurs effets défavorables sur les pays non membres sera un défi important pour le système commercial multilatéral (voir la sous-section d) ci-après).

c) Interaction entre les ACR et l'évolution du système commercial multilatéral

La littérature théorique a apporté des réponses contrastées à la question de savoir si les ACR sont des pierres angulaires ou des pierres d'achoppement pour le système commercial multilatéral.

i) *Les ACR, pierres d'achoppement ou pierres angulaires ?*

Les ACR comme pierres angulaires

Plusieurs arguments ont été avancés pour montrer en quoi le régionalisme peut compléter le système commercial multilatéral et donner une impulsion à la libéralisation multilatérale du commerce.

L'un de ces arguments est que les ACR poussent à agir dans le sens d'une libéralisation multilatérale. Il s'applique à la fois aux membres des ACR et aux non-membres. Pour les premiers, la prolifération et l'expansion des ACR entraîne l'érosion *de facto* des préférences existantes, ce qui réduit l'opposition à la libéralisation multilatérale. Pour les seconds, les ACR réduisent la marge de compétitivité des pays tiers par rapport aux pays partenaires de sorte qu'ils incitent les pays non membres à avancer sur le front multilatéral pour éviter un détournement des échanges.³¹⁶ De plus, la formation d'ACR, en particulier d'unions douanières, peut amener les pays non membres à promouvoir un commerce multilatéral plus libéral pour éviter des mesures de rétorsion agressives, compte tenu de la puissance commerciale accrue du bloc régional (Bagwell et Staiger, 1997b).

Un autre argument à l'appui de la complémentarité entre régionalisme et multilatéralisme est que les ACR servent de laboratoires où la coopération commerciale peut être testée entre un petit nombre de pays avant d'être étendue au niveau multilatéral. Les modèles économiques du commerce corroborent ce point de vue. Il se peut qu'un gouvernement n'ait pas l'appui politique nécessaire pour poursuivre une politique

³¹⁶ Une autre possibilité est de signer un accord commercial régional compensatoire. Ce cas est examiné plus loin dans le contexte de la théorie des dominos.

de libre-échange globale. Mais il peut être en mesure de le faire en participant à un ACR. Par exemple, Ethier (1998) fait valoir qu'un ACR peut aider un gouvernement à mobiliser les forces nationales à l'appui du système commercial multilatéral grâce à l'augmentation de l'IED. Supposons que le gouvernement d'un pays qui n'a pas encore accédé à l'OMC soit convaincu de la nécessité de réformer l'économie et de participer au système commercial multilatéral. Mais ces deux lignes d'action suscitent une opposition politique. En concluant un accord commercial préférentiel avec un pays développé, le pays réformateur pourra attirer des IED en provenance de son partenaire et d'autres investissements étrangers, grâce à son accès au marché de son partenaire. Ces gains font pencher la balance politique dans le pays en faveur de la réforme économique et de l'accession à l'OMC, ce qui permet ensuite au gouvernement d'agir avec succès sur ces deux fronts.

Concentrant leur analyse sur l'effet des ACR sur le respect des règles, Bagwell et Staiger (1999b) montrent que l'anticipation d'un renforcement exogène du régionalisme peut stimuler temporairement le multilatéralisme, en augmentant la sanction attendue en cas de violation des règles multilatérales. En d'autres termes, la puissance commerciale conférée par une union douanière peut temporairement favoriser le multilatéralisme car elle permet aux pays membres de renforcer la crédibilité de ses menaces de sanction en cas de défection. Les deux auteurs proposent en outre l'interprétation ci-après du renforcement de la coopération multilatérale dans le cadre du GATT pendant la période de transition correspondant à la formation et à l'élargissement des Communautés européennes. « Si l'on admet que l'union douanière des CE a conféré aux pays membres une plus grande puissance commerciale, on peut penser que la coopération multilatérale s'est renforcée en partie parce que les États-Unis et d'autres pays se sont rendu compte que, si elle s'effondrait, cela pourrait avoir des conséquences très fâcheuses en présence d'un groupe uni de pays européens » (Bagwell et Staiger, 2002, page 119).³¹⁷

Récemment, Baldwin (2006) a avancé que les ACR pouvaient mobiliser les forces favorables à la libéralisation multilatérale en imposant la nécessité de « maîtriser » le régionalisme. Cet argument s'appuie sur l'interaction entre deux théories du régionalisme, celle des dominos et celle du mastodonte. D'après la théorie des dominos, la conclusion d'un ACR accroît l'intérêt de la participation à un tel accord pour les non-membres et conduit, de ce fait, à une prolifération d'ACR (Baldwin, 1995). Cette théorie part d'un équilibre d'économie politique caractérisé par l'existence d'un ACR dans lequel les forces favorables à l'accord (les exportateurs avantagés par l'accès préférentiel) contrebalancent les forces opposées (les producteurs en concurrence avec les importations qui souffrent du renforcement de la concurrence intrarégionale). Supposons, dans ces conditions, qu'il se produit un choc, par exemple l'approfondissement de l'intégration dans le cadre d'un ACR existant ou la conclusion d'un nouvel ACR. Cet événement modifiera l'équilibre politique dans les pays non membres. Les entreprises de pays non membres qui exportent vers la région verront leurs bénéfices diminuer en raison de leur désavantage de coût. Elles se prononceront donc plus fermement en faveur de l'adhésion au bloc. Si, avant le choc, le gouvernement attachait peu d'importance à la question de l'adhésion ou de la non-adhésion au bloc, après le choc, il sera favorable à l'adhésion. Si le bloc est ouvert, il pourra s'élargir.³¹⁸ S'il est fermé, le pays tiers pourra chercher à conclure des accords régionaux compensatoires avec d'autres pays exclus. Dans les deux cas, le nouvel équilibre incitera un quatrième pays à adhérer au bloc, et ainsi de suite. Sur le plan historique, Baldwin (2006) affirme que l'effet de dominos s'est manifesté en Europe pendant les cinq phases d'élargissement (1961, 1973, 1986, 1994, 2004).

La prolifération des ACR prévue par la théorie des dominos peut conduire à un processus de libéralisation progressive. Comme l'a dit Baldwin, l'effet de dominos peut mettre en mouvement le mastodonte (Baldwin 1994 ; Baldwin et Robert-Nicoud, 2005). L'argument est simple lorsque les ACR sont créateurs d'échanges.³¹⁹ Le secteur exportateur se développera tandis que le secteur concurrençant les importations

³¹⁷ En revanche, la conclusion d'un ACR peut temporairement aggraver les tensions multilatérales. Cela tient à ce que l'anticipation d'un détournement des échanges réduit les pertes qui résulteraient du non-respect des règles multilatérales (Bagwell et Staiger, 1997a).

³¹⁸ Il faut noter que la théorie des dominos n'étudie pas la question de savoir si l'élargissement est dans l'intérêt des pays déjà membres de l'ACR. Elle postule simplement que ces derniers permettront l'entrée de nouveaux pays.

³¹⁹ Voir l'encadré 1 pour la définition de la création d'échanges.

se rétrécira. Cela signifie que, lors d'un autre cycle de négociations multilatérales réciproques, les pressions politiques en faveur de la libéralisation seront plus fortes et les pressions contraires seront plus faibles. En conséquence, les ACR sont les pierres angulaires de la libéralisation multilatérale.

Le réseau d'ACR de plus en plus dense peut être associé à la libéralisation multilatérale, indépendamment du fait que les ACR entraînent la création ou le détournement d'échanges. L'argument est le suivant : s'il y a suffisamment d'accords régionaux qui se chevauchent et si ces accords permettent une libéralisation suffisante du commerce, la superposition croissante de règles de plus en plus disparates amènera tôt ou tard les entreprises à faire pression sur les gouvernements pour qu'ils harmonisent ces règles ou pour qu'ils en fassent des règles multilatérales. Cet argument s'appuie sur deux éléments essentiels d'économie politique, à savoir les règles d'origine et la fragmentation de la production. Comme les règles d'origine sont déterminées par les intérêts particuliers qui encouragent la protection, elles seront différentes pour chaque relation commerciale bilatérale. Par conséquent, la prolifération d'accords commerciaux régionaux et bilatéraux créera un enchevêtrement de règles d'origine probablement incompatibles. Par ailleurs, la fragmentation de la production, qui entraîne la relocalisation des entreprises du pays central dans les pays satellites réduira le soutien aux règles d'origine existantes et accroîtra les pressions en faveur de l'harmonisation.

Les ACR comme pierres d'achoppement

Selon la théorie admise de la coopération commerciale internationale, le principal objectif d'un accord commercial est de remédier à l'inefficience des termes de l'échange due à la non-coopération. Le système commercial multilatéral peut résoudre ce problème en conjuguant la libéralisation réciproque et le principe NPF. Ce dernier garantit que toutes les externalités liées aux termes de l'échange sont transmises par le biais du prix mondial. La réciprocité, en neutralisant les effets sur le prix mondial des décisions tarifaires des gouvernements, garantit l'augmentation du volume des échanges et du bien-être sans modification du prix mondial (des termes de l'échange). Toute violation du principe NPF porte atteinte au principe de la réciprocité. On peut dire intuitivement que, dans un environnement discriminatoire, les gouvernements ne se préoccupent plus seulement du montant total des importations (c'est-à-dire du prix mondial), mais se préoccupent aussi de la part relative des importations provenant de chaque pays fournisseur (c'est-à-dire du prix local dans d'autres pays) car ces importations sont assujetties à des droits de douane différents, ce qui implique, par exemple, des recettes douanières différentes. Cela génère des externalités liées au prix local qui ne peuvent pas être éliminées par la réciprocité. Le système commercial multilatéral ne peut donc pas résoudre le problème des termes de l'échange, de sorte que le régionalisme (en particulier les accords de libre-échange) constitue une menace importante pour le multilatéralisme.³²⁰

Les tenants de cette thèse soulignent que le régionalisme peut réduire l'intérêt pour la poursuite de la libéralisation multilatérale ou les ressources disponibles à cette fin. L'un de leurs principaux arguments est que les préférences accordées dans le cadre des ACR peuvent générer des intérêts particuliers hostiles à la libéralisation NPF. Les ACR peuvent entraîner un détournement des échanges. Dans ce cas, une entreprise établie dans un pays membre du bloc, peut être en mesure, même si elle est inefficace, de résister à la concurrence d'une entreprise plus performante établie dans un pays tiers parce qu'elle bénéficie de taux de droits préférentiels. Les taux préférentiels sont une forme de protection contre les non-membres. Il est donc probable que l'entreprise inefficace fera campagne contre la libéralisation multilatérale, parce qu'elle ne veut pas perdre son accès privilégié au marché régional. Grâce à la protection dont elle bénéficie dans le cadre de l'accord régional, l'entreprise inefficace aura un pouvoir de pression plus important qu'en l'absence d'accord. Par conséquent, un ACR qui entraîne un détournement net des échanges a non seulement pour effet de réduire le bien-être, mais peut aussi entraver la poursuite de la libéralisation du système commercial multilatéral (Grossman et Helpman, 1995 ; et Krishna, 1998).

³²⁰ Bagwell et Staiger (1998) montrent aussi que les effets d'un ALE peuvent être différents de ceux d'une union douanière. Si les pays qui forment une union douanière sont suffisamment semblables, l'union se comportera à peu près comme un pays unique (plus grand). Par conséquent, tant que le tarif extérieur commun est conforme au principe NPF, le principe de la réciprocité peut donner un résultat efficient.

Un troisième argument est que les arrangements préférentiels peuvent conférer à leurs membres un pouvoir de négociation auquel les gouvernements ne voudront pas renoncer. Cet argument vaut en particulier pour les grands pays développés qui accordent des préférences unilatérales à des petits pays en développement (Limão, 2002). Il explique pourquoi les pays industrialisés peuvent freiner la libéralisation multilatérale après la conclusion d'un ACR avec un petit pays en développement. Dans le cadre des ACR Nord-Sud, les grands pays peuvent tirer profit des accords préférentiels conclus avec des petits pays, car ils leur permettent d'engager une coopération sur des questions non tarifaires, telles que les normes du travail ou les normes environnementales, les migrations et la propriété intellectuelle. Ils peuvent donc avoir intérêt à freiner la libéralisation multilatérale pour conserver un certain pouvoir de négociation vis-à-vis des partenaires concernés. Ce pronostic est confirmé par des données récentes montrant que les États-Unis et l'UE ont limité la libéralisation multilatérale pour les produits qu'ils importent de régions (notamment de petits pays) avec lesquelles ils ont conclu un accord régional (Limão, 2006 ; et Karacaovali et Limão, 2005).³²¹

Quatrièmement, les ACR peuvent affaiblir le soutien politique en faveur de la libéralisation multilatérale. Au moyen d'un modèle d'économie politique basé sur l'électeur médian, Levy (1997) montre que les ACR peuvent entraver la poursuite de la libéralisation multilatérale s'ils procurent à plus de 50 pour cent des électeurs des avantages plus importants que ceux qui résulteraient de la libéralisation. Il fait valoir qu'un accord de libre-échange bilatéral peut saper l'appui au libre-échange multilatéral s'il offre de meilleures conditions à l'électeur médian. Supposons, par exemple, que deux pays identiques concluent un ALE. L'électeur médian en retirera des avantages en tant que consommateur, du fait qu'il aura accès à une plus large gamme de produits, sans souffrir, en tant que travailleur, d'une modification des prix ou des salaires. Les gains de diversité que procurerait un accord de libre-échange multilatéral peuvent être insuffisants pour compenser les effets négatifs sur les prix des facteurs qui en résulteraient pour l'électeur médian.³²² En conséquence, toute initiative multilatérale sera bloquée.

Cinquièmement, les ACR peuvent accroître les coûts d'ajustement liés à la libéralisation multilatérale, rendant celle-ci moins intéressante. Supposons que pour produire, les entreprises doivent investir dans des secteurs particuliers. Supposons en outre que l'intention du gouvernement de négocier une libéralisation multilatérale n'est pas jugée crédible par les agents économiques qui s'attendent à la conclusion d'un accord commercial régional. Si les accords régionaux maintiennent des droits élevés par rapport au reste du monde, les producteurs du bloc s'attendent à ce que les prix des produits provenant de pays tiers soient élevés. Ils investiront donc dans les secteurs concernés. La situation sera inverse dans le reste du monde. Ces décisions d'investissement créeront des « secteurs sensibles » inefficients, qui réduiront *ex post* (après la conclusion de l'ACR) la valeur de la libéralisation multilatérale. En effet, celle-ci obligera à dédommager les secteurs sensibles, ce qui aura un coût plus élevé que si la libéralisation multilatérale avait eu lieu en premier (McLaren, 2001).

Un argument connexe est que des ACR concurrents, dont les structures réglementaires et les normes sont incompatibles, peuvent empêcher les membres de sortir de l'accord. Il est dit couramment que l'enchevêtrement de régimes réglementaires différents est une menace pour le système commercial multilatéral parce qu'il compromet la transparence et la prévisibilité de la réglementation (OMC, 2003). En outre, les différents régimes réglementaires peuvent entraver la poursuite de la libéralisation multilatérale. Une étude récente (Piermartini et Budetta, 2006) a montré qu'il existe des « familles » distinctes d'ACR ayant des règles différentes concernant les obstacles techniques au commerce (OTC). Cette étude montre que plusieurs accords régionaux dont l'UE est le centre comportent des dispositions visant à harmoniser les normes du partenaire satellite avec celles de l'UE. Dans la mesure où l'alignement sur les normes européennes exige des investissements, cela peut empêcher les pays de sortir de l'accord, rendant la libéralisation multilatérale plus coûteuse.

³²¹ Pour plus de précisions à ce sujet, voir la section D.

³²² Les variations des prix des facteurs sont une conséquence de la libéralisation entre des pays différents, c'est-à-dire qui n'ont pas le même ratio capital/travail.

Sixièmement, les ACR peuvent limiter la capacité de faire respecter les engagements au niveau multilatéral. En particulier, dans un modèle à trois pays, Bagwell et Staiger (1999b) montrent que si deux pays (A et B) parviennent à collaborer sur une base bilatérale (et peuvent ainsi conclure un accord de libre-échange), tandis que le troisième (C) n'y parvient pas, la conclusion d'un ACR peut entraîner une détérioration globale de la coopération tarifaire multilatérale. Les pays A et B instaureront le libre-échange entre eux mais appliqueront aux produits du pays C des droits de douane plus élevés que ceux qu'ils appliqueraient si la règle NPF était strictement observée. Mais la situation inverse peut aussi se produire.³²³

Enfin, la participation à des négociations régionales absorbe des ressources au détriment de la négociation multilatérale, ce qui freine le processus de libéralisation multilatérale.

Globalement, on distingue deux écoles de pensée au sujet de l'effet dynamique d'une libéralisation discriminatoire. L'une met l'accent sur la « discrimination » et établit un pronostic pessimiste concernant les effets du régionalisme sur la libéralisation multilatérale, laissant entendre que le régionalisme représente une menace pour le développement d'une économie mondiale ouverte. Les tenants de cette thèse soulignent les points suivants : i) les ACR risquent de favoriser le détournement plutôt que la création d'échanges, renforçant ainsi les intérêts particuliers de ceux qui veulent maintenir des marges de préférences et suscitant des craintes au sujet de la libéralisation multilatérale en raison de l'érosion des préférences ; ii) les ACR peuvent constituer un outil de négociation pour échanger un accès préférentiel aux marchés contre des concessions sur des éléments non tarifaires (tels que les normes), limitant ainsi l'enthousiasme pour la libéralisation NPF ; iii) la prolifération des ACR risque d'absorber les ressources de négociation nécessaires pour faire progresser la libéralisation multilatérale ; iv) les ACR concurrents risquent de verrouiller des normes et des structures réglementaires incompatibles ; v) en créant des systèmes juridiques et des mécanismes de règlement des différends parallèles, les ACR risquent d'affaiblir les moyens de faire respecter les disciplines du système commercial multilatéral ; et vi) la prolifération de systèmes réglementaires différents nuit aux principes de transparence et de prévisibilité de l'OMC.

L'autre école met l'accent sur la « libéralisation » et estime que le régionalisme n'a que des effets minimes sur le multilatéralisme, et elle conclut que le régionalisme peut être le catalyseur d'une libéralisation accrue. Les tenants de cette thèse soulignent les points suivants : i) la prolifération et l'extension des ACR érodent *de facto* les préférences existantes, réduisant ainsi l'opposition à la libéralisation multilatérale ; ii) les ACR servent de laboratoire où la coopération internationale peut être testée entre un petit nombre de pays avant d'être étendue au niveau multilatéral. Cela aide à obtenir le consensus politique nécessaire à la poursuite de la libéralisation multilatérale qui peut ainsi être plus viable politiquement ; et iii) le réseau d'ACR superposés, y compris ceux qui détournent les échanges, peut avoir un effet positif pour le système multilatéral en obligeant à le rationaliser (ou, comme le dit Baldwin, à le « domestiquer »).³²⁴

Que révèlent les données empiriques sur l'interaction entre le régionalisme et le processus du système commercial multilatéral ? Les ACR ont-ils constitué une pierre angulaire ou une pierre d'achoppement dans ce processus ?

³²³ En général, Bagwell et Staiger concluent que les ACR peuvent être aussi bien une pierre d'achoppement qu'une pierre angulaire pour la libéralisation multilatérale du commerce. Par exemple, se fondant sur un modèle de jeu répété, Bagwell et Staiger (1997a et 1997b, 1999b) montrent que l'impact du régionalisme sur le multilatéralisme dépend : i) de la nature de l'ACR (un accord de libre-échange décourage la coopération multilatérale alors qu'une union douanière peut l'améliorer) ; ii) de la période considérée (un ALE peut entraîner une hausse temporaire des tarifs multilatéraux, mais une fois le processus achevé, les taux de droits appliqués aux produits des pays tiers ne seront pas plus élevés qu'avant) ; et iii) de l'efficacité du mécanisme d'exécution multilatéral (les ACR sont un obstacle lorsque ce mécanisme est efficace, mais ils peuvent être un substitut utile lorsque le système multilatéral fonctionne mal – l'anticipation d'un renforcement exogène du régionalisme peut stimuler temporairement le multilatéralisme en augmentant la sanction attendue en cas de violation des règles multilatérales).

³²⁴ Voir Baldwin (2006) et section C.

ii) Les données systématiques sont limitées

On dispose de très peu de données systématiques directes sur le point de savoir si les ACR freinent ou accélèrent la libéralisation multilatérale. Cela tient sans doute à ce qu'il est difficile de vérifier les prévisions théoriques, et ce pour deux raisons : premièrement, la plupart des ouvrages théoriques portent sur la question de savoir si la conclusion d'ACR affaiblit ou non l'incitation d'un pays à signer un accord de libre-échange multilatéral. Dans la pratique, les pays négocient une libéralisation multilatérale plus ou moins ambitieuse, au lieu de choisir entre une libéralisation totale ou pas de libéralisation du tout. Il est donc impossible de vérifier directement si les ACR rendent moins probable la conclusion d'accords de libre-échange multilatéraux. Deuxièmement, d'autres modèles théoriques (par exemple, Bagwell et Staiger, 1999b ; Limão, 2002) mettent l'accent sur le niveau du tarif droit NPF et montrent qu'il peut être plus élevé ou moins élevé en l'absence d'ACR. Mais il est impossible de savoir à quel degré de libéralisation multilatérale un pays membre d'un ACR se serait engagé en l'absence de cet accord. Par conséquent, l'analyse empirique doit s'appuyer sur les variations des scénarios de libéralisation au fil du temps, entre les pays ou entre les secteurs. Un problème général est que les facteurs pouvant affecter le tarif multilatéral sont si nombreux qu'il est difficile d'identifier le rôle joué par les ACR.

Quelques données empiriques montrent qu'il existe une corrélation positive entre la présence d'accords commerciaux préférentiels, réciproques ou non, et le niveau des tarifs multilatéraux. Foroutan (1998) constate, par exemple, que les droits NPF moyens sont plus bas dans les pays d'Amérique latine qui ont conclu des accords commerciaux préférentiels après le Cycle d'Uruguay. Mais cette corrélation n'est pas vérifiée par rapport à la possibilité d'un lien de causalité inverse.

Des observations plus solides fondées sur l'analyse économétrique des différences entre les tarifs multilatéraux selon les secteurs semblent étayer l'idée que les accords commerciaux préférentiels pourraient constituer une pierre d'achoppement. Ce point de vue est défendu dans deux ouvrages récents (Limão, 2006 ; Karacaovali et Limão, 2005), qui étudient l'effet des ACR sur le système commercial multilatéral en analysant les différences entre les droits NPF applicables aux produits visés par un accord commercial préférentiel et à ceux qui ne le sont pas, c'est-à-dire les produits importés par les pays membres d'un accord commercial préférentiel et les produits importés par les pays non membres. Les deux documents examinent, respectivement, le comportement des États-Unis et celui des CE. Ils constatent qu'après avoir contrôlé les caractéristiques des produits, la réduction des tarifs multilatéraux a été en moyenne plus faible pour les produits importés dans le cadre d'un accord commercial préférentiel que pour les produits similaires ne bénéficiant pas d'un traitement préférentiel. Pour les CE en particulier, Karacaovali et Limão (2005) constatent que, pour les produits importés en franchise au titre d'un accord commercial préférentiel, les réductions des tarifs multilatéraux ne représentent que la moitié environ des réductions pour les produits similaires importés ne bénéficiant pas de l'accord. De plus, ils estiment qu'en l'absence d'accords commerciaux préférentiels, les CE auraient réduit leurs tarifs multilatéraux de 1,6 point de pourcentage de plus pour les produits importés dans le cadre de ces accords.

Dans une certaine mesure, la littérature sur la création et le détournement d'échanges fournit des données empiriques indirectes sur le point de savoir si les ACR représentent un risque pour la libéralisation multilatérale.³²⁵ Les tenants de la théorie de la pierre d'achoppement ont mis en évidence un point qui corroborait cette thèse, à savoir le risque qu'ils favorisent plus le détournement que la création d'échanges. Dans des études récentes, Rose (2000), Feenstra et al. (2001) et Frankel et Rose (2002) montrent que les ACR en général contribuent plus à la création qu'au détournement d'échanges. Toutefois, dans le cas d'ACR particuliers, le résultat semble dépendre de la procédure d'estimation (Ghosh et Yamarik, 2004).³²⁶

³²⁵ Aitken (1973) ; Bergstrand (1985) ; Thursby et Thursby (1987) ; Frankel et Wei (1993 et 1995) ; Frankel (1997) ; et Soloaga et Winters (2001). Pour un compte rendu, voir OCDE (2001).

³²⁶ Ainsi, Bayoumi et Eichengreen (1998) constatent un effet de création d'échanges pour l'UE et ne trouvent aucune preuve d'un détournement d'échanges résultant de son élargissement (à l'Espagne, à la Grèce et au Portugal). En revanche, Frankel (1997) constate que l'adhésion à l'UE a eu des effets négatifs importants, et Frankel et Wei (1995) notent un important détournement d'échanges.

iii) *Les données empiriques étayent les deux points de vue*

Il existe des données empiriques qui étayent l'un et l'autre point de vue sur l'incidence des politiques commerciales régionales sur le système multilatéral. D'une part, certaines données montrent que la question de l'érosion des préférences a contribué au blocage des négociations multilatérales.³²⁷ Par exemple, dans le contexte du programme de négociation de Doha sur l'agriculture, le paragraphe 44 de l'Annexe A de la Décision du 1^{er} août 2004 fait référence au paragraphe 16 du texte Harbinson.³²⁸ Ce texte propose un arrangement qui ralentirait le rythme de la libéralisation NPF pour les « réductions tarifaires affectant les préférences de longue date pour des produits dont l'exportation revêt une importance vitale pour les pays en développement bénéficiaires ». Des préoccupations similaires ont été exprimées lors des cycles précédents. Au cours du Tokyo Round, par exemple, le Brésil a présenté une proposition demandant des exemptions de la réduction des droits NPF pour préserver certaines marges préférentielles – ainsi que des arrangements pour améliorer et élargir le Système généralisé de préférences.³²⁹

On observe en outre que le souci de l'érosion des préférences s'est traduit en fait par une libéralisation multilatérale moindre. Lors des Négociations Kennedy, par exemple, l'inquiétude exprimée au sujet de l'érosion des préférences accordées par les CE aux pays africains et aux autres PMA dans le cadre de la Convention de Yaoundé était liée à la « difficulté d'obtenir des conditions élargies d'accès aux marchés européens pour les produits des pays en développement » (Curtis et Vestine, 1971). Un autre exemple souvent cité est celui des droits de douane appliqués par les États-Unis au rhum de qualité inférieure (Banque mondiale, 2005). Le rhum, qui est l'un des principaux produits d'exportation de la région des Caraïbes, est admis en franchise de droits sur le marché américain en vertu de l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes. En 1996, dans le cadre des discussions à l'OMC, les États-Unis et les CE ont négocié des tarifs multilatéraux plus faibles sur les eaux-de-vie blanches, dont le rhum. Les gouvernements de certains pays des Caraïbes ont exprimé la crainte que cela n'érode les préférences dont ils bénéficiaient. En réponse, les États-Unis ont créé quatre nouvelles lignes tarifaires pour le rhum et ont établi un nouveau régime de franchise NPF pour le rhum de qualité supérieure, tout en maintenant le droit NPF sur le rhum de qualité inférieure.

Enfin, on observe aussi que la participation à des négociations régionales peut bloquer le processus de libéralisation multilatérale en absorbant des ressources au détriment de la négociation multilatérale. Par exemple, durant les Négociations Kennedy concernant l'agriculture, le Président, s'exprimant à la réunion du Comité des négociations commerciales, a fait observer aux représentants de la CEE que « toutes les délégations sav[aient] fort bien que la CEE se trouv[ait] à beaucoup d'égards placée devant un véritable dilemme parce qu'elle [était] engagée à vrai dire dans deux opérations simultanées » : élaborer et mettre en œuvre une politique agricole commune pour la CEE et participer à des négociations internationales dans le même domaine. Mais, parallèlement, les autres pays pouvaient « très difficilement aller résolument de l'avant sans avoir, en l'état actuel des choses, la moindre indication concernant les conditions qui régir[aient] le commerce international des produits pour lesquels la Communauté jou[ait] un rôle important « en qualité d'exportateur ».³³⁰

Par ailleurs, certaines données empiriques étayent l'idée que les ACR peuvent être une pierre angulaire du processus de libéralisation multilatérale. Ainsi, les tenants de cette thèse soutiennent, entre autres, qu'en réduisant la marge de compétitivité des pays extérieurs à l'accord par rapport aux pays partenaires, les ACR incitent davantage les premiers à avancer sur le front multilatéral, afin d'éviter un détournement d'échanges. Cela semble généralement confirmé par les faits. L'exemple le plus convaincant est peut-être le lancement des Négociations Kennedy. Plusieurs auteurs (Metzger, 1964 et Winham, 1986) ont

³²⁷ Il s'agit en fait des préférences non réciproques, mais l'érosion des préférences pose aussi problème dans les accords commerciaux préférentiels réciproques.

³²⁸ OMC (2002), document TN/AG/W/1/Rev.1, 18 mars 2003.

³²⁹ OMC (1973), document MTN/W/2, 26 octobre 1973.

³³⁰ Résumé du compte rendu fait par le Président au Comité des négociations commerciales le 5 mai 1964, document du GATT TN.64/28, page 3.

fait valoir que celui-ci était motivé par le succès du programme de libéralisation européen. La nécessité d'éviter que les exportateurs des États-Unis ne fassent l'objet d'une discrimination et ne perdent leur compétitivité sur le marché communautaire a poussé le Président des États-Unis à demander au Congrès un pouvoir de négociation tarifaire dans le but de réduire la protection extérieure européenne. C'est ce qui a amené à lancer un nouveau cycle de négociations multilatérales. Plus récemment, selon un rapport de l'OMC, l'impossibilité de conclure les négociations du Cycle d'Uruguay lors de la Réunion ministérielle de Bruxelles en décembre 1990 et l'intensification ultérieure des initiatives régionales ont « joué un rôle important en incitant les participants à faire des concessions nécessaires pour conclure le Cycle d'Uruguay » en 1994 (OMC, 1995b, page 62).

Un argument connexe est le moment choisi pour conclure les principaux ACR et engager les négociations commerciales multilatérales. En particulier, Baldwin (2006) souligne que la « coïncidence » entre le lancement des trois derniers cycles de négociations commerciales multilatérales et l'adoption d'initiatives importantes en matière d'intégration régionale prouve qu'il existe une relation constructive entre les deux processus. Premièrement, la période 1958-1965 a été marquée par la création de la CEE et de l'AELE et par le lancement des Négociations Dillon et des Négociations Kennedy. Deuxièmement, la période 1973-1979 a été marquée par l'élargissement de la CEE et la signature d'accords de libre-échange entre la CEE et l'AELE grâce auxquels la quasi-totalité des droits de douane ont été éliminés en Europe occidentale et, au niveau multilatéral, par le lancement du Tokyo Round. Et troisièmement, l'année 1986 a été marquée par le lancement du Cycle d'Uruguay et, au niveau régional, par l'ouverture de Négociations sur un ALE entre les États-Unis et le Canada et la signature de l'Acte unique européen.

Un autre argument en faveur de la théorie de la pierre angulaire est que les ACR stimulent la libéralisation multilatérale en créant le besoin de « démêler l'écheveau » des ACR. Baldwin (2006) donne deux exemples montrant comment le coût des ACR superposés peut pousser à rationaliser le système ou à recourir au système multilatéral. Le premier est celui du système de cumul paneuropéen, et le second, celui de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) de l'OMC. Le système de cumul paneuropéen a été établi parce que le commerce des produits industriels était quasiment exempté de droits en Europe, mais était soumis à des règles d'origine et de cumul complexes et imbriquées. Du fait de l'importance croissante du partage de la production, ou de la fragmentation géographique des processus de production, ces dispositions étaient devenues pesantes. Les milieux d'affaires se sont alors mobilisés pour obtenir la suppression de ces obstacles aux échanges et à la production, ce qui a finalement donné naissance au système de cumul paneuropéen. Le commerce des produits des technologies de l'information, quant à lui, était pratiquement exempt de droits, mais les multiples arrangements préférentiels nuisaient à l'efficacité, ce qui a poussé les gouvernements à simplifier ces arrangements – d'où l'adoption de l'ATI. Bien qu'elles aient été motivées par la même irritation face à l'enchevêtrement administratif créé par les ACR, les initiatives à l'origine du système de cumul paneuropéen et de l'ATI étaient très différentes. Le système de cumul restait défavorable aux pays tiers, bien que le problème ait été réglé en grande partie à l'intérieur de la zone. L'ATI, en revanche, était non discriminatoire et ouvert à tous, l'objectif étant d'attirer ultérieurement de nouveaux signataires. Donc, avec l'ATI, il n'y a pas de pays tiers : toutes les parties intéressées peuvent bénéficier de l'accroissement du bien-être résultant de la suppression de l'écheveau de règles.

En conclusion, il est juste de dire que les données empiriques ne sont pas suffisantes pour que l'on puisse affirmer que les ACR influent sur la libéralisation multilatérale, dans un sens ou dans l'autre. Il ressort cependant des arguments théoriques comme des données empiriques que les ACR peuvent menacer la progression du système commercial multilatéral et que le risque semble plus grand dans le cas des ACR qui pénalisent les pays tiers. Sur la base de l'analyse ci-dessus, nous examinerons, dans la sous-section suivante, la question de savoir s'il est possible de faire en sorte que les multiples accords superposés soient compatibles avec le système commercial multilatéral.

d) Les règles de l'OMC: assurent-elles la compatibilité des ACR avec la libéralisation multilatérale ?

L'analyse ci-dessus a montré que le GATT, puis l'OMC, ont fait face au régionalisme en augmentant la transparence des ACR. Le nouveau mécanisme pour la transparence, adopté en décembre 2006, prévoit, à cette fin, que le Secrétariat de l'OMC doit établir un rapport sur les ACR notifiés. Même s'il doit être « factuel » et s'abstenir de tout « jugement de valeur », ce rapport peut permettre d'informer les Membres de l'OMC de l'existence, dans les ACR, de règles et de pratiques ayant des effets défavorables sur les pays tiers. Cela peut inciter les pays qui concluent des ACR à adopter des règles assurant une plus grande complémentarité avec les accords multilatéraux existants.

Malheureusement, la transparence ne suffit pas toujours pour assurer la complémentarité entre le régionalisme et le multilatéralisme. Quelle contribution peut apporter la théorie économique ? Compte tenu de l'analyse présentée ci-dessus et dans la section C, nous allons examiner diverses propositions visant à renforcer l'article XXIV du GATT de façon à rendre le régionalisme plus compatible avec le multilatéralisme.

L'une des conditions imposées par l'article XXIV du GATT aux pays qui concluent un accord de libre-échange est que, en ce qui concerne le commerce avec les pays tiers, les droits de douane ne soient pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses³³¹ que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur avant l'établissement de l'accord. Mais les études économiques tendent à montrer que cette condition ne suffit pas pour protéger les pays tiers contre un détournement d'échanges. Elle ne peut vraisemblablement pas les protéger contre une perte de bien-être. Selon le théorème de Kemp-Wan, une condition suffisante pour protéger les pays tiers serait de préserver, pour chaque produit, le volume des échanges entre les membres et les non-membres qui existait avant l'établissement de l'ALE (voir l'analyse du théorème dans l'encadré 9 de la section C). Cela voudrait dire que, pour atteindre ce seuil plus élevé, il faudrait peut-être en fait supprimer les droits et les autres réglementations commerciales imposés aux pays tiers.

Conformément au théorème de Kemp-Wan, McMillan (1993) a proposé de modifier l'article XXIV du GATT en parlant non pas des « droits de douane » et des « autres réglementations commerciales », mais du volume des importations. Les membres d'un ACR (qu'il s'agisse d'une union douanière ou d'un accord de libre-échange) seraient alors tenus de maintenir le volume global de leurs importations en provenance du reste du monde au même niveau qu'avant l'intégration. On notera que cette proposition est une simplification des conditions de Kemp-Wan. Le théorème de Kemp-Wan exige que, pour chaque produit, le commerce (importations et exportations) avec le reste du monde soit maintenu au niveau antérieur à l'intégration. La simplification de McMillan est destinée à alléger la charge qu'imposerait l'application du critère qui exigerait, sans cela, d'après les conditions de Kemp-Wan, que le commerce avec le reste du monde soit examiné pour chaque produit. La proposition de McMillan simplifie certes l'application des conditions de Kemp-Wan, mais à un certain prix. Si l'on prend les importations globales comme indicateur, on peut seulement être certain que, dans son ensemble, le reste du monde ne subit pas de préjudice. Mais on ne peut être certain qu'il n'y a pas de perdants parmi les pays qui constituent le reste du monde.

En principe, le théorème de Kemp-Wan devrait s'appliquer aussi bien au commerce des services qu'au commerce des marchandises. Le bien-être des non-membres reste inchangé si l'établissement de l'ACR ne modifie pas le volume du commerce des services avec les non-membres qui existait avant l'intégration. Mais, concrètement, cela peut être plus difficile à réaliser que pour le commerce des marchandises. Dans le cas d'une union douanière, le théorème de Kemp-Wan exige que le tarif extérieur commun soit adapté de manière à maintenir le commerce de marchandises du bloc avec les non-membres au même niveau qu'avant l'intégration. Cependant, même dans les régions fortement intégrées (les unions douanières), il se peut qu'il n'existe pas d'équivalent à un tarif extérieur commun pour le commerce des services.

³³¹ Voir la sous-section b.iv) ci-dessus.

Récemment, Baldwin (2006) a fait observer que le GATT/l'OMC avait été un spectateur passif de l'explosion du régionalisme et que cela risquait maintenant de compromettre sérieusement la pertinence de l'Organisation. Mais, selon lui, l'OMC pourrait jouer un rôle précieux en « démêlant l'écheveau du régionalisme ». Son argument repose sur l'affirmation qu'il existe aujourd'hui trois blocs commerciaux aux contours « flous » – l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie – et qui sont « poreux », en raison des liens entre les pays « satellite » des différents réseaux « en étoile ». Dans ce dédale, l'existence de règles d'origine complexes et coûteuses engendre des pressions politiques en faveur de la rationalisation du système commercial.³³² L'auteur estime en outre que l'OMC pourrait jouer un rôle actif en multilatéralisant les accords de libre-échange.

En particulier, selon Baldwin, l'OMC pourrait avoir trois fonctions dans la situation actuelle. Premièrement, elle pourrait entreprendre un travail d'analyse pour mieux faire comprendre l'intérêt de multilatéraliser le régionalisme. En fournissant aux Membres des informations nuancées et impartiales sur les questions essentielles, elle pourrait les alerter sur les risques liés à la prolifération des ACR. Deuxièmement, l'OMC pourrait offrir un cadre de négociation pour la coordination, la normalisation et l'harmonisation des règles d'origine. Le processus de fragmentation de la production montrera combien il est important d'avoir un ensemble coordonné de règles d'origine ou de cumul. L'OMC pourrait jouer dans ce domaine le même rôle que l'ISO dans celui des normes. Une intervention au bon moment pourrait réduire considérablement les coûts. Enfin, l'OMC peut être une instance où les pays « satellite » des réseaux régionaux en étoile pourraient déterminer comment faire face à la puissance hégémonique du réseau. Dans ce contexte, l'OMC pourrait fournir des conseils économiques et juridiques sur les accords Nord-Sud et Sud-Sud.

6. MODE DE FONCTIONNEMENT DE L'OMC

a) Introduction

On peut s'attendre à ce que toute institution solide, publique ou privée, dont la taille a sextuplé en six décennies et dont les activités s'étendent dans de nombreux domaines nouveaux, soit confrontée à un certain nombre de défis institutionnels, tant internes qu'externes. L'OMC ne fait pas exception à cet égard. Depuis sa création, il y a un peu plus d'une décennie, le nombre de ses Membres a augmenté de plus de 20 pour cent, ce qui représente plus d'un quart de la population mondiale. Cet élargissement conjugué à sa diversification dans des domaines autres que les réductions tarifaires traditionnelles fait de l'OMC une entité très différente de son prédécesseur, le GATT. Petit club homogène, mais largement obscur de 23 parties contractantes en 1948, le GATT a cédé la place à une institution quasi universelle comptant 150 Membres dont les niveaux de développement et les convictions idéologiques sont très différents, ce qui fait de l'OMC une organisation plus politique. Et, alors que pendant ses 50 années d'existence, le GATT a rarement suscité l'intérêt du public en dehors des milieux du commerce international, l'OMC est aujourd'hui observée par un public qui s'intéresse à de nombreuses questions nouvelles, comme l'incidence du commerce et de la politique commerciale sur la santé, l'environnement, la sécurité alimentaire, les droits de l'homme et le développement économique.

Avec ses 150 Membres et un processus de prise de décisions par consensus, l'OMC est de plus en plus exposée à un risque de blocage. Alors que, dans le cadre du GATT, les négociations étaient généralement conduites par et entre un petit groupe de pays développés, la participation croissante d'acteurs multiples désireux de s'affirmer, l'élargissement du programme de travail et, surtout, l'interconnexion des questions abordées font que le processus de décision interne est de plus en plus complexe. Les obstacles à la conclusion du Cycle de Doha, la prolifération d'accords commerciaux préférentiels et les progrès relativement modestes de la libéralisation commerciale multilatérale au cours de la dernière décennie sont à cet égard autant d'éléments importants pour comprendre pourquoi ce processus fait l'objet d'une attention accrue de la part des Membres et du public intéressé. Certes, l'accent mis sur les questions de gouvernance, et notamment sur la légitimité des décisions et des processus, n'est pas propre à l'OMC, et ce sont des questions centrales pour la plupart des institutions publiques, nationales et internationales.

³³² Voir la section C.

Mais cela est particulièrement important pour une organisation pilotée par ses Membres sur la base de règles juridiquement contraignantes qu'ils ont tous acceptées. La légitimité de ces règles dépend essentiellement de la mesure dans laquelle les Membres estiment avoir participé au processus qui a permis leur élaboration.

L'OMC a été critiquée par les organisations non gouvernementales (ONG) et par d'autres organisations de la société civile pour son « déficit démocratique » et le manque de « légitimité » de son processus de décision. Ces critiques visaient initialement l'absence de transparence externe de l'Organisation et l'absence de mécanisme de consultation permettant aux ONG de jouer un rôle plus direct dans ses activités. Mais, depuis quelques années, ces critiques portent davantage sur le processus interne de prise de décisions que sur la transparence externe. Le fait que, désormais, l'attention se porte moins sur les processus de l'OMC et se concentre davantage sur une action plus nuancée portant sur les questions de fond est important pour évaluer la relation entre le système commercial multilatéral et la société civile. Au cours de la dernière décennie, les ONG ont peu à peu compris que, pour influencer le programme de travail de l'OMC, il était préférable d'agir auprès des Membres pris individuellement ou en groupes, plutôt qu'auprès du Secrétariat de l'OMC. Au début, la plupart des ONG comprenaient et appréciaient mal la nature de l'OMC, organisation pilotée par ses Membres, mais, depuis quelques années, elles comprennent mieux que ce sont les Membres qui pilotent le programme multilatéral sur le commerce. En conséquence, elles se sont intéressées de plus en plus aux activités de fond de l'OMC et ont souvent fourni aux Membres une contribution importante et des conseils juridiques sur diverses questions commerciales. Le rôle de la société civile dans le mode de fonctionnement actuel de l'OMC est radicalement différent de tout ce qui existait dans le cadre du GATT et montre clairement que le système commercial multilatéral ne fonctionne plus en vase clos.

Le chapitre qui suit a deux objectifs. Premièrement, nous essaierons d'analyser l'évolution du processus de décision interne de l'OMC et de montrer comment les Membres ont abordé cet important défi institutionnel. Nous décrirons les pratiques qui caractérisent le fonctionnement actuel de l'OMC, notamment les lignes directrices concernant la transparence qui sous-tendent les processus de consultation entre les Membres. Deuxièmement, nous examinerons de plus près l'évolution des relations de l'OMC avec la société civile en général, en particulier avec les ONG. Cette section aura pour but d'illustrer dans quelle mesure les pressions et les apports extérieurs ont contribué aux changements importants intervenus dans les pratiques qui guident les relations de l'OMC avec le monde extérieur et dans la façon dont ce dernier perçoit l'OMC et collabore avec elle.

b) La prise de décisions au GATT et à l'OMC

Alors que dans la majeure partie des années 80 le débat sur les institutions internationales s'était axé sur leur utilité (Keohane, 1983) et sur la pertinence de leurs mandats, un élément de plus en plus important dans le débat actuel a trait à la manière dont ces institutions prennent leurs décisions. Cela n'est guère surprenant vu que certaines des institutions internationales les plus influentes aujourd'hui ont été fondées immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale et reflètent les idées et les ambitions d'un nombre assez restreint de pays développés. L'émergence d'un certain nombre de pays en développement exerçant une influence internationale propre et le caractère de plus en plus multipolaire des affaires internationales ont suscité un débat sur le point de savoir si les structures institutionnelles existantes tiennent convenablement compte du nouvel équilibre des forces entre les acteurs multiples du système économique international. On peut dire que les procédures et pratiques de prise de décisions des organisations internationales sont des paramètres importants pour savoir dans quelle mesure elles reflètent la diversité de leurs membres.

Nous n'allons pas faire ici une analyse approfondie des règles de prise de décisions des autres organisations internationales. Il suffit de dire qu'elles utilisent généralement une règle ou un ensemble de règles pour la plupart de leurs décisions non juridiques. Certaines appliquent un système de vote à la majorité, chaque membre disposant d'une voix, et d'autres un système de vote pondéré, dans lequel le nombre de voix dont dispose chaque membre est fonction de sa contribution financière. Dans d'autres organisations, tous

les Membres ont la même représentation, et le nombre de voix et les décisions sont prises par consensus ou à l'unanimité. Le GATT et l'OMC appartiennent à cette dernière catégorie, qui est fondée sur l'idée d'égalité souveraine des États (Steinberg, 2002). En fait, Steinberg (2002) note que plusieurs autres organisations comme l'ANASE, le MERCOSUR, l'OTAN ou l'OCDE, pour n'en citer que quelques-unes, sont dotées de structures et de mécanismes complexes pour faire en sorte que les décisions soient normalement prises par consensus ou à l'unanimité.

La section suivante a pour principal objectif d'examiner l'évolution du processus de prise de décisions entre le GATT et l'OMC. Aux fins de cet examen, la prise de décisions s'entend à la fois des consultations informelles et privées et du processus plus formel faisant l'objet de comptes rendus ; nous nous efforcerons d'analyser les deux. Cette définition vise délibérément à identifier et englober les aspects du processus de décision du GATT/de l'OMC, dont le système peut assumer la responsabilité, par exemple les consultations organisées par des présidents élus et par le Directeur général. Elle exclut les processus sortant du cadre institutionnel du système commercial, comme les réunions bilatérales ou plurilatérales entre pays. Cette distinction est importante, mais elle est souvent mal comprise.

i) Le processus de prise de décisions du GATT

En dehors de son article XXV, qui stipule que chaque pays dispose d'une voix et que, sauf dispositions contraires, les décisions sont prises à la majorité des votes, le GATT ne dit pas grand-chose sur la prise de décisions. Malgré cette référence claire et formelle au vote, la pratique du GATT en matière de prise de décisions, sauf pour les accessions et les dérogations, a généralement reposé sur le consensus.³³³ Dans les premières années et jusqu'à la fin des années 50, il était d'usage que le Président d'une réunion en tire les conclusions au lieu de procéder à un vote. Par la suite, et jusqu'à la création de l'OMC, la pratique a été celle du consensus. Le développement de cette pratique était sans nul doute lié à l'accession au GATT d'un nombre croissant de pays en développement à partir de la fin des années 50, qui auraient pu ainsi contrôler le système au détriment des pays développés.

Le processus de prise de décisions du GATT faisait une très grande part aux consultations informelles. Bien que la pratique des réunions dites du « Salon vert » entre quelques délégations remonte au Tokyo Round, ces consultations informelles ont été plus fréquentes et ont réuni un plus grand nombre de parties contractantes tout au long du Cycle d'Uruguay (Blackhurst et Hartridge, 2004).³³⁴ En outre, de multiples groupes informels ont commencé à se réunir en dehors du GATT pour examiner comment faire avancer les négociations. Ces groupes ont joué un rôle important en exposant progressivement les idées et les propositions qu'il fallait développer avant de les présenter aux réunions rassemblant toutes les parties contractantes. Bien que l'homogénéité idéologique des parties contractantes originelles se soit quelque peu amenuisée du fait de l'adhésion de nouveaux pays à l'Accord, le modèle dit du Club de coopération multilatérale (Keohane and Nye, 2000), au sein duquel un groupe assez restreint de pays développés fixait l'ordre du jour et menait les négociations, a persisté longtemps après le début du Cycle d'Uruguay. Le succès et l'efficacité relative des cycles de négociations dans le cadre du GATT étaient principalement dus au fait que la majorité des parties contractantes n'étaient pas tenues d'apporter quelque chose à la table de négociation, mais bénéficiaient néanmoins pleinement des résultats. En outre, les négociations commerciales qui ont précédé le Cycle d'Uruguay portaient pour l'essentiel sur les réductions tarifaires traditionnelles et peu controversées concernant les produits industriels.

³³³ Il est utile de noter que l'article XXV du GATT autorisait l'« action collective » des parties contractantes et a servi de base au lancement de la plupart des négociations. Cet article permettait d'adopter des décisions à la majorité des deux tiers des votes émis, à condition que cette majorité comprenne plus de la moitié des parties contractantes. Il a permis aux États-Unis d'encourager le lancement du Cycle d'Uruguay. Voir Croome (1995).

³³⁴ L'origine de l'expression « Salon vert » a été très discutée au fil des années. Certains expliquent que cette expression fait référence à la couleur des murs de la salle de conférence du Directeur général à l'époque, tandis que d'autres reprennent l'explication plus traditionnelle selon laquelle le Salon vert est le lieu où les acteurs se réunissaient et se préparaient avant leur entrée en scène.

Bien que le processus de prise de décisions du GATT ait connu des difficultés tout au long de ses 50 années d'existence, en particulier au cours du Tokyo Round et du Cycle d'Uruguay, bon nombre de ses pratiques ont été institutionnalisées dans le cadre de l'OMC³³⁵, notamment celle de la prise de décisions par consensus. Alors que cette pratique n'était spécifiée dans aucune disposition du GATT, l'article IX de la Charte de l'OMC stipule que « l'OMC conservera la pratique de prise de décisions par consensus suivie en vertu du GATT de 1947 ». ³³⁶ La note de bas de page de cet article définit ce que l'on entend par consensus. ³³⁷ Les articles IX et X précisent à quel moment la mise aux voix est possible. ³³⁸

Malgré l'attachement à la prise de décisions par consensus, la question du vote dans le cadre du système commercial multilatéral suscite toujours un intérêt considérable. Au GATT, comme à l'OMC, certaines décisions devaient être prises à la majorité qualifiée des Membres. Par exemple, au GATT, les décisions concernant les dérogations et les accessions devaient être prises à la majorité des deux tiers des Membres. Des dispositions analogues ont été reprises dans l'Accord sur l'OMC, sauf pour les décisions relatives aux dérogations qui requièrent désormais une majorité des trois quarts. Dans le cadre du GATT, les décisions exigeant une majorité qualifiée étaient généralement soumises à un vote formel des Membres, soit par correspondance soit par appel nominal lors des réunions des parties contractantes. Il faut cependant noter que, pour les décisions mises aux voix dans le cadre du GATT, le texte des projets de décision et la décision de soumettre le projet à un vote étaient approuvés au préalable par consensus.

La pratique consistant à soumettre à un vote par correspondance les projets de décision nécessitant une majorité qualifiée, après consensus sur la teneur de la décision, a été suivie à l'OMC dans les mois qui ont suivi sa création. Cela a été le cas, par exemple, en juillet 1995, lorsque le Conseil général a décidé de soumettre à un vote par correspondance un projet de décision sur l'accession de l'Équateur³³⁹, conformément à l'ancienne pratique du GATT. Mais les Membres n'ont pas tardé à considérer que cette pratique était inutilement compliquée et demandait beaucoup de temps; le Conseil général a alors décidé de simplifier la procédure de prise de décisions. ³⁴⁰ Les procédures adoptées indiquent clairement que le Conseil général veillera à ce que les décisions sur une demande de dérogation ou d'accession soient prises par consensus et que, sauf dispositions contraires, la décision ne sera mise aux voix que s'il n'est pas possible de l'adopter par consensus. Jusqu'à présent, toutes les décisions prises dans le cadre de l'OMC l'ont été par consensus et, malgré le temps et les efforts que les négociateurs du Cycle d'Uruguay ont consacrés à l'élaboration de règles de vote, les objections théoriques au vote et la réalité pratique ont permis à la règle du consensus de rester au cœur du système commercial multilatéral.

Le programme du Cycle d'Uruguay a compliqué les choses dans la mesure où il comprenait un certain nombre de questions nouvelles et sensibles et parce qu'il introduisait le principe de l'engagement unique, en vertu duquel les résultats négociés s'appliqueraient à tous les pays participants. Ce principe et le fait que les nouvelles règles s'appliqueraient à tous, quoique avec différents degrés de flexibilité pour la mise en œuvre, signifiaient qu'il était important pour tous les Membres de participer activement au processus de prise de décisions. La durée du Cycle d'Uruguay et l'échec de plusieurs conférences ministérielles avant sa conclusion en 1994 reflétaient véritablement la complexité du programme et l'augmentation du nombre de parties prenantes dans les négociations. Néanmoins, pour que le Cycle d'Uruguay aboutisse, il

³³⁵ Pour un examen détaillé des règles du GATT et de l'OMC en matière de prise de décisions, voir Ehlermann et Ehling (2005).

³³⁶ Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, Textes juridiques, page 11.

³³⁷ La note de bas de page dispose que « [l']organe concerné sera réputé avoir pris une décision par consensus sur une question dont il a été saisi si aucun Membre, présent à la réunion au cours de laquelle la décision est prise, ne s'oppose formellement à la décision proposée ».

³³⁸ Sauf dispositions contraires, dans les cas où il n'est pas possible de parvenir à une décision par consensus, un simple vote à la majorité suffit. En outre, trois méthodes de vote différentes sont prévues: i) les amendements aux principes généraux, comme le traitement NPF ou le traitement national, requièrent l'unanimité; ii) les amendements portant sur des questions autres que les principes généraux requièrent une majorité des deux tiers; et iii) les interprétations des dispositions des Accords de l'OMC, y compris les décisions concernant les dérogations, requièrent une majorité des trois quarts.

³³⁹ WT/GC/M/6.

³⁴⁰ Le 15 novembre 1995, le Conseil général a adopté une déclaration de son Président sur les procédures de prise de décisions au titre des articles IX et XII de l'Accord sur l'OMC (WT/L/93).

fallait encore un accord bilatéral sur l'agriculture entre les États-Unis et l'UE. À ce propos, l'Accord de Blair House a peut-être été le dernier accord entre les deux plus grandes puissances commerçantes du système multilatéral qui ait suffi à assurer l'aboutissement d'une négociation plus vaste. Les nombreux retards et blocages qui ont marqué le Cycle d'Uruguay laissaient présager bon nombre des défis institutionnels qui allaient se poser à l'OMC, en particulier dans le domaine de la prise de décisions.

ii) *Le processus de prise de décisions de l'OMC*

À la différence du GATT, les accords conclus dans le cadre de l'OMC imposent des obligations juridiques à tous les Membres, ce qui donne encore plus d'importance à la participation ; en fait, les Membres de l'OMC, en particulier les pays en développement, ont été de plus en plus nombreux à vouloir participer activement à la prise de décisions. Les Membres reconnaissent généralement que l'étendue des obligations juridiques de l'OMC et le caractère quasi automatique du mécanisme de règlement des différends ne sont possibles que grâce à la participation politique que permet le principe du consensus.

Le processus de prise de décisions de l'OMC a connu des difficultés dès la première conférence ministérielle, en 1996. La Réunion de Singapour visait surtout à faire le point de la situation et, de ce fait, elle ne prévoyait pas de concessions importantes, mais le programme comprenait néanmoins un certain nombre de questions controversées qui exigeaient des consultations et des négociations. De nombreux pays en développement ont fait à cette occasion leur première expérience de la dynamique intense qui caractérise généralement les conférences ministérielles de l'OMC ; or, la plupart d'entre eux n'étaient guère préparés à cela tant sur le plan technique que sur le plan logistique (Pedersen, 2006). Le manque d'organisation de certaines délégations a rendu difficiles la coordination et la constitution de coalitions avec d'autres pays en développement. À Singapour, le processus de consultation pour la rédaction de la déclaration ministérielle s'est déroulé entre 34 pays et, bien que l'existence de ce groupe ait été contestée, l'antagonisme qu'il a suscité n'a été ni assez cohérent, ni assez fort pour compromettre sérieusement son fonctionnement. Néanmoins, à la réunion informelle finale du 12 décembre 1996, qui devait aboutir au consensus requis pour l'adoption de la Déclaration ministérielle, bon nombre des pays qui n'avaient pas été associés aux consultations en petits groupes ont exprimé leur mécontentement quant à la façon dont le texte avait été établi et ont indiqué qu'ils n'étaient plus disposés à accepter ce manque d'inclusion et de transparence. Cependant, de retour à Genève, ces questions ont été reléguées au second plan et elles n'ont véritablement resurgi que lors des préparatifs de la Conférence ministérielle de Seattle, en 1999.

On a beaucoup écrit sur le caractère détaillé et complexe du programme de fond soumis aux Membres de l'OMC avant Seattle et sur l'enlisement du processus préparatoire de 14 mois, sur certaines questions de procédure. Concrètement et du simple point de vue de la prise de décisions, la durée et la nature du processus préparatoire ont fait que les délégations s'attendaient à ce que leurs propres termes soient repris dans le texte du Président. C'est pourquoi le texte en résultant a été qualifié d'« arbre de Noël », car les délégations présentaient de nouvelles propositions et un libellé spécifique qu'elles s'attendaient à retrouver dans le projet de texte du Président. Il n'y a pratiquement pas eu de négociations pour réduire les divergences de fond, de sorte que la deuxième version du texte avait pas moins de 34 pages et contenait environ 402 passages entre crochets. Malgré de vaines tentatives pour synthétiser le texte dans le cadre de consultations en petits groupes, afin de présenter aux Ministres un résultat exploitable, le processus de négociation à Genève était manifestement tombé en panne. La question qui, plus que toute autre, a déclenché un débat de procédure était celle du transfert du texte ministériel du processus de Genève aux Ministres à Seattle ; il s'agissait de savoir dans quelle mesure le Président du Conseil général et le Directeur général pouvaient transmettre le projet de texte aux Ministres ou si cela nécessitait un consensus.

Pour de nombreuses délégations, la principale préoccupation était que, même si l'on reconnaissait que le projet n'exprimait aucun accord, il servirait quand même de base aux discussions. Dans le passé, le Directeur général avait été chargé à plusieurs occasions d'élaborer/assembler un projet de déclaration, mais la transmission du texte aux Ministres avait toujours fait l'objet de controverses, quoique jamais de la même façon qu'avant Seattle. En outre, le refus de donner pour mandat au Président du Conseil général et au Directeur général de transmettre le texte aux Ministres reflétait dans une large mesure la

méfiance qui régnait en 1999 parmi les Membres de l'OMC, après le houleux processus de sélection du nouveau Directeur général. Il n'est pas question d'analyser ici le programme de fond de Seattle, mais il était apparu clairement, bien avant la Conférence ministérielle, que les divergences entre les Membres étaient trop nombreuses et trop profondes pour pouvoir être résolues à Seattle.

Le processus préparatoire de 1999 et la Conférence de Seattle elle-même représentent un tournant décisif pour le mode de fonctionnement de l'OMC et ont, à plusieurs égards, déterminé la réforme des pratiques guidant son processus de prise de décisions. Le processus préparatoire de Seattle s'est distingué des processus antérieurs du GATT/de l'OMC par la participation active de nombreux pays en développement et par le degré sans précédent de coordination entre un certain nombre de groupes. La création du Groupe des pays ayant des préoccupations semblables, la coordination accrue entre plusieurs groupes de pays en développement tels que le Groupe africain, le Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et le Groupe des PMA, et leur recours accru par ces groupes à des compétences extérieures fournies par certaines ONG et organisations internationales ont été autant d'éléments importants qui expliquent l'assurance et la confiance croissantes des pays en développement pendant les préparatifs de Seattle. L'amertume ressentie par de nombreux pays à la Conférence ministérielle de Singapour peut certes expliquer en partie cette meilleure coordination, mais le fait que la Conférence de Seattle visait à lancer un nouveau cycle de négociations commerciales, notamment sur des questions difficiles pour les pays en développement, a incité encore plus ces pays à coopérer.

Dès le début de la conférence, il est apparu clairement que nombre de pays en développement et les différents groupes auxquels ils appartenaient étaient déterminés à tirer parti de la dynamique et de l'influence qu'ils avaient établies lors du processus préparatoire à Genève. Ce point est particulièrement important, car l'expérience a montré que l'ampleur et l'automatisme de la coordination établie à Genève peuvent disparaître lorsqu'on passe le témoin aux fonctionnaires et aux Ministres venus des capitales. Dans les derniers jours de la conférence, de nombreux pays en développement qui n'avaient pas été associés aux consultations en petits groupes par les facilitateurs ou le Président ont publiquement dénoncé le processus et, dans une initiative sans précédent, ils ont indiqué qu'ils étaient prêts à opposer leur veto à tout résultat de fond de ces consultations, sur la base d'objections de procédure. Cette menace n'a certes pas été mise à exécution puisque les processus consultatifs n'ont donné aucun résultat concret et qu'il n'y a pas eu de projet de texte. Toutefois, elle a envoyé un message très fort indiquant que les pays en développement n'accepteraient plus d'être de simples spectateurs à l'OMC et étaient prêts à assumer plus de responsabilité. Le 3 décembre 1999, lorsque la conférence s'est achevée sans le moindre résultat, la question dominante pour la majorité des délégations était de savoir comment améliorer la transparence interne et la participation au processus de prise de décisions de l'OMC.

iii) Les Membres de l'OMC examinent de près le processus de prise de décisions

Contrairement à ce qui s'est passé au lendemain de la Conférence de Singapour, où la question des améliorations systémiques/institutionnelles a été mise en veilleuse, les insuffisances du processus de prise de décisions de l'OMC, qui étaient devenues manifestes avant et pendant la Conférence de Seattle, ont fait l'objet d'un suivi immédiat et, pour la première fois dans l'histoire de l'OMC, les Membres sont convenus de procéder, au niveau du Conseil général, à un examen spécifique des possibilités de réforme systémique. Dans ce contexte, il était particulièrement important qu'ils soient nombreux à reconnaître qu'il était indispensable d'améliorer le processus de décision.

Les consultations sur la transparence et l'inclusion dans le processus de prise de décisions, qui ont eu lieu en 2000 puis en 2002, sont importantes du point de vue institutionnel.³⁴¹ En 2000, ces consultations se sont déroulées dans le contexte de l'échec de la Conférence ministérielle, qui avait fait ressortir les carences institutionnelles des pratiques consultatives de l'OMC. La Réunion de Seattle a au moins eu un résultat positif : les Membres ont généralement reconnu qu'il fallait réformer le processus de prise de décisions. Par contre, les consultations menées en 2002 n'ont pas été la conséquence d'une crise ou

³⁴¹ Pour une analyse complète des débats sur la transparence interne, voir Pedersen (2006).

d'un échec des négociations. Le lancement réussi du Cycle de Doha, à la fin de 2001, avait dénoté, dans l'ensemble, une certaine amélioration du processus de décision et l'année 2002 avait commencé par la formulation de lignes directrices pour guider le fonctionnement du nouveau CNC et les travaux des présidents des groupes de négociation.³⁴²

Dans les discussions sur la transparence dans la prise de décisions, deux grands arguments se sont rapidement cristallisés. D'une part, certaines délégations estimaient que le processus de décision informel était déficient sur le plan de la prévisibilité et de l'obligation de rendre des comptes et qu'un ensemble de règles pour guider les processus de consultation informels mettrait fin au comportement parfois arbitraire, à leurs yeux, des présidents des organes de l'OMC. D'autre part, certains pays soutenaient que l'imposition de procédures spécifiques pour les consultations informelles entraverait un processus qui exigeait un maximum de flexibilité pour s'adapter à des circonstances différentes (Pedersen, 2006). Ces pays soutenaient en outre que, si l'on imposait des règles formelles strictes, le processus consultatif se déplacerait hors du cadre de l'OMC, ce qui aurait des conséquences négatives en termes de transparence. Les débats ont certes été beaucoup plus nuancés, mais cette divergence de vues est au cœur même du choix entre efficacité et transparence dans la prise de décisions. À l'issue de plusieurs débats informels et formels, il est apparu clairement qu'il serait impossible d'adopter un ensemble de règles spécifiques par consensus et que la formulation de pratiques basées sur l'effort maximal restait la solution de compromis la plus réaliste.

Ce résultat n'était certes pas à la hauteur des attentes de nombreuses délégations, mais les principes et pratiques énoncés figurant dans la déclaration du Président, approuvée par les Membres le 1^{er} février à la première réunion du CNC, allaient plus loin en précisant le rôle et les obligations des présidents pour assurer l'inclusion de tous et la représentation équitable des différentes positions. Ces principes étaient formulés en termes d'effort maximal et n'avaient pas de statut juridique, mais le contexte et le moment de leur élaboration leur ont donné un poids particulier et ont permis d'en faire le principal point de référence dans le débat sur la prise de décisions.

iv) *Nouvelles pratiques en matière de prise de décisions à l'OMC*

Nous allons tenter maintenant de donner un aperçu des nouvelles pratiques qui caractérisent le processus de prise de décisions de l'OMC, dans son fonctionnement quotidien et en rapport avec les conférences ministérielles.

Le processus de prise de décisions de l'OMC, comme celui du GATT, consiste en processus formels et informels. En général, il s'agit, dans le premier cas, de réunions faisant l'objet de comptes rendus³⁴³, qui sont mis à la disposition des délégations et du public quelques semaines plus tard. Les réunions formelles de l'OMC sont ouvertes à tous les Membres³⁴⁴, les comptes rendus assurant automatiquement la transparence du processus. C'est là que les décisions sont prises, mais c'est dans les réunions informelles, aussi appelées consultations informelles, que les décisions sont préparées et négociées. Ces consultations, qui visent à établir un consensus entre les 150 Membres, demandent souvent beaucoup de temps et elles se déroulent non seulement à différents niveaux (bilatéral, plurilatéral et multilatéral) mais aussi dans différents cadres, à la fois formels et informels. Ce mécanisme n'est pas propre à l'OMC, mais existe dans la plupart des organisations internationales, sinon dans toutes. On continue de penser à tort que les consultations informelles de l'OMC diffèrent étrangement des processus analogues des autres organisations internationales intergouvernementales et des grands organismes non gouvernementaux.

³⁴² TN/C/1.

³⁴³ Les comptes rendus de réunions sont établis et traduits par le Secrétariat dans les trois langues officielles de l'OMC. Ce ne sont pas des comptes rendus textuels, bien qu'ils soient établis à partir d'enregistrements audio ou des déclarations écrites des délégations.

³⁴⁴ À l'exception des réunions concernant les accords plurilatéraux, comme celles du Comité des marchés publics.

Dans le passé, les processus de consultation informels de l'OMC ont été critiqués, entre autres, pour leur caractère exclusif, tous les Membres n'étant pas invités à y participer. Les critiques ont aussi porté sur l'absence de rapports sur ces réunions, bien que le principe même des réunions informelles soit précisément de permettre aux participants de discuter et de négocier sur des questions qui ne pourraient pas être abordées dans un cadre formel. Mais aujourd'hui, les consultations informelles à l'OMC sont beaucoup plus transparentes et prévisibles que dans le cadre du GATT ou dans les premières années de l'OMC. Ainsi, depuis 2000, les présidents des organes de l'OMC ont pour pratique d'annoncer, dans les réunions formelles, leur intention de tenir des consultations informelles et de rendre compte de leur résultat à l'ensemble des Membres.³⁴⁵ Un président peut prendre l'initiative de tenir de telles consultations, mais il est courant aussi que les membres d'un organe de l'OMC lui demandent de tenir des consultations informelles sur des questions particulières avant qu'elles ne soient soumises à l'ensemble des Membres. Par ces demandes, il est implicitement reconnu que les réunions ouvertes à l'ensemble des 150 Membres ont une efficacité limitée. Le Président conserve, bien sûr, une grande latitude pour décider avec qui il tiendra des consultations et sur quels sujets elles porteront, mais il est de plus en plus courant que les délégations qui estiment devoir être consultées s'adressent directement au Président ou à ses assistants au Secrétariat pour être inclus dans les consultations. Les organes permanents de l'OMC ainsi que les groupes de négociation relevant du CNC ont généralement procédé ainsi et, bien que les délégations rappellent régulièrement qu'il faut rester vigilant en matière de transparence, elles reconnaissent généralement que la pratique actuelle, décrite ci-dessus, établit un équilibre approprié qui convient entre transparence et efficacité. L'annonce automatique de la tenue de consultations et le fait d'en rendre compte à l'ensemble des Membres ont introduit dans le processus de prise de décisions de l'OMC un élément de prévisibilité qui n'existait pas auparavant. En outre, davantage de pays participent plus souvent aux consultations et la participation à ces réunions reflète à peu près la proportionnalité entre les pays en développement et les pays développés à l'OMC. En élaborant les pratiques devant guider le processus de prise de décisions, les Membres de l'OMC ont examiné aussi les contraintes particulières auxquelles se trouvent confrontées les petites délégations du fait du nombre croissant de réunions. Le CNC a été expressément chargé de suivre de près le calendrier des réunions afin d'éviter, dans la mesure du possible, que plusieurs organes de négociation se réunissent au même moment.

La transparence et la prévisibilité accrues du processus de prise de décisions de l'OMC ont également eu un effet considérable sur l'organisation, la préparation et le déroulement des conférences ministérielles. En réponse à la confusion éprouvée par la plupart des délégations à la Réunion de Seattle, les Conférences de Doha, Cancún et Hong Kong ont comporté de plus en plus d'éléments destinés à faciliter le travail des délégations et à accroître la transparence et la prévisibilité. À Doha, il a été décidé que les délégations disposeraient chaque jour de deux créneaux d'une heure pour coordonner leurs travaux et se consulter mutuellement, et cette pratique a été conservée depuis. C'est aussi à Doha qu'il a été décidé de tenir des réunions quotidiennes ouvertes à tous pour permettre de faire rapport sur les divers processus de consultation à l'ensemble des Membres. La fréquence de ces réunions « de transparence » reflète la pratique suivie à Genève et ces réunions sont devenues un élément permanent des conférences ministérielles de l'OMC.

À Cancún et à Hong Kong, il y a eu un certain nombre d'améliorations par rapport à Doha. La participation du Président de la conférence à la dernière réunion du processus préparatoire a exprimé la volonté d'assurer la continuité avec le processus de Genève. De même, la décision d'annoncer la liste des facilitateurs avant la conférence a été fort bien accueillie par les Membres. De plus, lors des premières réunions informelles ouvertes à tous, tenues à Cancún et à Hong Kong, les délégations ont obtenu une présentation détaillée et pratique du processus informel. Ces nouvelles initiatives, qui allaient plus loin que ce qui avait été fait précédemment, ont accru la prévisibilité des travaux des conférences ministérielles. Mais celles-ci posent toujours des défis importants. Comme l'a montré le débat de 2000, le risque que ces réunions se soldent par un désastre politique retentissant au lieu de faire avancer les travaux reste une préoccupation bien réelle pour les Membres de l'OMC. Bien que l'on ait généralement considéré que la Réunion de Hong Kong avait permis des progrès importants sur le plan de la transparence, ses résultats concrets ont tout juste permis de maintenir en vie le Cycle de Doha.

³⁴⁵ Pour un examen détaillé du rôle joué par les présidents des organes de l'OMC, voir Odell (2005).

Le respect de ces nouvelles pratiques constitue sans nul doute un élément important de la confiance mutuelle qui est souvent considérée comme la pierre angulaire des négociations commerciales multilatérales. Ces pratiques montrent combien il est difficile de dissocier la forme et le fond à l'OMC et combien la participation est importante pour que les Membres se sentent pleinement responsables du résultat de fond.

v) *L'importance croissante des groupes et des coalitions à l'OMC*

L'un des changements les plus importants intervenus ces dernières années dans le processus de prise de décisions de l'OMC est le rôle joué par les différents groupes et coalitions de pays, en particulier de pays en développement. Certes, il existait déjà des groupes et des coalitions dans le système commercial multilatéral avant le Cycle d'Uruguay, tels que le Groupe informel de pays en développement qui s'est opposé à l'introduction des services dans le cadre du GATT. Ce groupe a donné naissance à ce que l'on appelle le G-10, qui a adopté une position dure et inflexible sur la question des services. Le G-10 a finalement été mis sur la touche par une coalition emmenée par la Colombie et la Suisse, qui rassemblaient les Membres de deux groupes appelés le G-9 et le G-20 et dont les efforts ont été à la base de la Déclaration de Punta del Este, qui a lancé le Cycle d'Uruguay (Tussie et Lengyel, 2002; Narlikar, 2003). Le succès de ce groupe, aussi appelé Coalition « café au lait », reposait sur l'intérêt commun de ses membres pour une seule question, ce qui leur permettait de poursuivre leurs propres objectifs dans d'autres domaines. Le groupe comprenait une grande variété de pays en développement et de pays développés et il donnait la priorité à la recherche et à l'échange de renseignements. L'expérience et le succès de la Coalition « café au lait » ont été, à certains égards, à l'origine de la création, en 1986, du Groupe de Cairns, composé de pays exportateurs de produits agricoles. Coalition de pays développés et de pays en développement centrée sur une question et axée sur la recherche, le Groupe de Cairns s'est positionné entre les États-Unis et l'UE et a réussi à mener les débats sur l'agriculture pendant une bonne partie du Cycle d'Uruguay. Pendant le Cycle, plusieurs autres groupes, notamment le Groupe de la paix (questions très diverses), le Groupe de Morges (agriculture), le Groupe du Pacifique (sauvegardes), le Groupe des victimes (antidumping) et le Groupe de Rolle (services), ont rassemblé des pays sur des questions spécifiques. Nombre de ces groupes ont montré l'importance d'alliances fondées sur des questions particulières, mais la plupart des autres initiatives de ce genre n'ont pas eu le même succès au cours du Cycle d'Uruguay; on peut dire que seul le Groupe de Cairns a survécu au passage à l'OMC.

Les conférences ministérielles ont joué un rôle particulièrement important dans l'apparition et l'évolution des différents groupes de pays et dans le développement de la coopération entre ces groupes. Dans le passé, l'un des principaux défis pour les groupes de pays et leurs coordonnateurs était de faire en sorte que la coordination assurée dans le processus de Genève se poursuive lors de la conférence ministérielle. Cela était encore plus difficile lorsque le coordonnateur d'un groupe était différent au niveau ministériel et au niveau des ambassadeurs à Genève. Nous allons examiner brièvement l'évolution des groupes dans le contexte des différentes conférences ministérielles et de leurs processus préparatoires respectifs. Nous nous efforcerons ensuite de donner un aperçu de la multitude de groupes apparus pendant les négociations en cours du Cycle de Doha.

Avant le processus préparatoire de la Conférence ministérielle de Seattle (1999), la coordination de groupes axés sur des questions particulières était assez peu développée. Certains groupes, tels que le Groupe africain, le Groupe ACP, le Groupe des PMA, le Groupe des petites économies vulnérables et le Groupe des pays partageant les mêmes idées³⁴⁶, ont ébauché une coopération entre pays en développement, même s'ils étaient organisés essentiellement autour de l'opposition à certaines questions liées au commerce, mais il serait erroné de dire qu'ils étaient axés sur des questions spécifiques. Ils semblaient plutôt organiser leurs efforts en fonction des problèmes rencontrés au jour le jour. Cependant, au cours du processus préparatoire de Seattle et au cours de la Conférence elle-même, plusieurs de ces groupes ont tenté de coopérer sur des questions comme le traitement spécial et différencié, l'érosion des préférences, les questions de mise en œuvre et la réforme systémique.³⁴⁷

³⁴⁶ Le Groupe informel des pays partageant les mêmes idées a été constitué en 1999 pour servir de cadre à une approche commune des questions liées à la mise en œuvre.

³⁴⁷ Il est important de noter que bon nombre de ces groupes ont bénéficié d'un soutien considérable de la part d'organisations internationales comme la CNUCED, en particulier avant la Conférence de Seattle et, dans une moindre mesure, lors des réunions ministérielles ultérieures.

Les discussions sur la réforme systémique ont occupé une place centrale dans le programme de travail de l'OMC après Seattle, le Groupe des pays partageant les mêmes idées jouant un rôle particulièrement actif. L'initiative prise à Doha de ménager chaque jour deux créneaux sans réunions pour permettre aux délégations de coordonner leurs travaux a été lancée par le Directeur général, suite aux pressions exercées par les coordonnateurs des grands groupes. Ces réunions de coordination ont également permis aux représentants de la société civile d'apporter une contribution à des délégations ou à des groupes de délégations. Un dialogue de ce genre avait eu lieu à Seattle, mais à la Conférence de Doha ces consultations ont été considérablement facilitées. À Doha, comme pendant le processus préparatoire, le Directeur général a rencontré quotidiennement les coordonnateurs du Groupe ACP, du Groupe africain et du Groupe des PMA, et leur participation aux réunions ministérielles dites du « Salon vert » tenues à Doha est devenue automatique. Certains groupes ont obtenu que leurs questions soient inscrites dans le programme, comme en témoignent plusieurs paragraphes de la Déclaration de Doha.³⁴⁸ La Réunion de Doha a également révélé combien il était difficile, pour les groupes établis à Genève, de maintenir au niveau ministériel le niveau de coordination atteint dans le processus préparatoire.

Si la Réunion de Doha a révélé l'importance croissante des groupes de pays à l'OMC, celle de Cancún en a fait de véritables groupes d'influence. La Conférence de Cancún ne devait être guère plus qu'un examen à mi-parcours du programme de négociation de Doha, mais l'absence de progrès depuis Doha avait créé une situation dans laquelle la plupart des délégations voyaient certaines de leurs préoccupations spécifiques mises de côté ou sacrifiées. De ce fait, outre une coordination croissante entre les groupes existants, plusieurs coalitions nouvelles sont apparues dans les mois qui ont précédé Cancún, notamment le Groupe restreint de pays en développement (questions de Singapour), le groupe Coton 4, le G-33 (agriculture) et le G-20 (agriculture).³⁴⁹ L'apparition de ces groupes avant la Réunion de Cancún a été importante tant sur le fond que sur la forme. Premièrement, les contributions de fond de ces groupes, en particulier la proposition du G-20 sur l'agriculture, représentaient une alternative sérieuse à ce qui avait été proposé par l'UE et les États-Unis. Cela était important car, au lieu de rejeter simplement la proposition transatlantique, le G-20 a soumis sa propre proposition détaillée sur l'agriculture et, ce faisant, a établi la crédibilité qu'assurent une capacité de recherche et un engagement concret. Deuxièmement, la composition de ces groupes et la coordination étroite qui a marqué leurs préparatifs pour la conférence ministérielle étaient sans précédent dans l'histoire du système commercial multilatéral. C'est aussi à Cancún qu'est apparu le G-20, groupe de pays en développement composé du Groupe africain, des PMA et des pays ACP.³⁵⁰ La Conférence ministérielle de Hong Kong et son processus préparatoire ont confirmé le degré élevé de coordination au sein de ces groupes et entre eux, notamment à travers l'organisation de plusieurs réunions ministérielles pour préparer la Conférence.

La coordination au sein des trois plus grands groupes de pays en développement, à savoir le Groupe africain (45), le Groupe ACP (66) et le Groupe des PMA (34), et entre ces groupes, leur a permis de jouer un rôle central dans le système commercial multilatéral, plus que jamais auparavant. L'importance et la position centrale de ces trois groupes à l'OMC aujourd'hui peuvent certes s'expliquer par leur participation de plus en plus active aux travaux de l'Organisation. Mais plusieurs autres facteurs ont leur importance. Premièrement, le grand nombre de Membres dans chaque groupe fait qu'il est impossible de ne pas en tenir compte dans le processus de prise de décisions, car ces groupes ont activement mis leur nombre en avant et l'ont utilisé pour asseoir la légitimité de leur cause, comme lorsque les Ministres représentant le G-20, le G-33, le Groupe ACP, le Groupe des PMA, le Groupe africain et les petites économies, rapidement baptisés le G-110, ont pris l'initiative de tenir une conférence de presse conjointe à Hong Kong.³⁵¹ Deuxièmement, ces groupes se sont rendu compte que, pour participer concrètement

³⁴⁸ La dérogation pour l'Accord de Cotonou a été considérée comme un succès pour le Groupe ACP et de nombreux pays africains; les paragraphes 42 et 43 de la Déclaration portent exclusivement sur les PMA et le paragraphe 35 reconnaît les préoccupations des petites économies vulnérables; le traitement spécial et différencié est mentionné dans de nombreuses parties du texte, et le paragraphe 12 ainsi qu'une décision distincte traitent des questions de mise en œuvre.

³⁴⁹ Pour un aperçu du programme de chacun de ces groupes, voir Narlikar et Tussie (2004).

³⁵⁰ Voir Narlikar et Odell (2006) et Odell et Sell (2006).

³⁵¹ Bridges Daily Update, 17 décembre 2005.

aux activités de l'OMC, ils devaient acquérir une réputation grâce à la qualité de leurs recherches. En s'adressant à des experts extérieurs venus d'organisations de la société civile et d'organisations internationales intergouvernementales pour élaborer leurs positions de négociation, ils ont la capacité de mettre au point et de formuler un programme qui leur est propre. Troisièmement, depuis Doha, le rôle des coordonnateurs de groupes a considérablement évolué. Il n'est pas facile de coordonner un grand groupe de pays, dont certains ont des intérêts divergents. Toutefois, en améliorant la discipline interne, en coordonnant l'échange de renseignements et en donnant aux coordonnateurs un véritable mandat de représentation, chaque groupe a accru son rôle et son importance au sein de l'OMC. Quatrièmement, les groupes, individuellement et conjointement, ont réussi à assurer un degré beaucoup plus élevé de continuité et de coopération entre le processus de Genève et les capitales, y compris au niveau ministériel.³⁵²

Dans le cadre des négociations du Cycle de Doha, l'OMC a vu une prolifération spectaculaire de groupes et de coalitions.³⁵³ Nous n'allons pas les décrire en détail ici, mais, à l'évidence, il existe des différences importantes entre les groupes assez structurés, comme le Groupe de Cairns et le Groupe africain, et les coalitions plus lâches, comme les Amis du poisson ou les Amis des négociations antidumping. Les premiers coordonnent généralement leurs positions de négociation de manière assez formelle et étroite, y compris au niveau ministériel, tandis que les seconds s'en remettent le plus souvent à leurs représentants en poste à Genève et aux hauts fonctionnaires en visite. Bien souvent, les groupes plus formels peuvent s'appuyer sur des spécialistes et même sur un secrétariat établi pour coordonner leurs positions et rédiger des propositions et, dans le passé, ils ont souvent tenu leurs propres réunions ministérielles avant celles de l'OMC. Les groupes et coalitions moins structurés organisent souvent leurs activités autour de processus de consultations spécifiques à Genève, dans lesquels ils s'efforcent de présenter un front uni. Wolfe (2006 et 2007) et Narlikar et Tussie (2004) ont analysé plus en détail la dynamique de ces groupes. Ce qui caractérise un certain nombre de coalitions informelles dans le contexte du Cycle de Doha, c'est qu'elles sont organisées autour de questions spécifiques sur lesquelles elles peuvent s'accorder, bien que leurs membres aient des intérêts opposés dans d'autres domaines. Certaines coalitions comprennent même à la fois des pays développés et des pays en développement, dont les préoccupations sont par ailleurs sensiblement différentes. La formation du G-20 juste avant Cancún a en quelque sorte marqué un tournant dans l'histoire des groupes informels au sein de l'OMC, dans la mesure où, malgré des clivages internes importants, ce groupe a réussi à conserver un rôle central dans le Cycle de Doha.³⁵⁴

Il est difficile de généraliser lorsque l'on considère la multitude de groupes et de coalitions apparus depuis le lancement du Cycle de Doha. La plupart des questions inscrites au programme de l'OMC ne suivent pas la ligne de fracture Nord-Sud qui existait à la CNUCED, la privant de la flexibilité qui caractérise aujourd'hui la formation de coalitions à l'OMC. Les négociations du Cycle de Doha ont conféré une nouvelle dimension et une certaine fluidité à la création et à la disparition des coalitions et des groupes au sein de l'OMC.³⁵⁵

³⁵² On notera à cet égard qu'en 2006, à Genève, le Groupe ACP a tenu 46 réunions, le Groupe des PMA 108 et le Groupe africain 71. Ces chiffres ne comprennent pas les réunions bilatérales entre ces groupes. Les trois groupes se sont réunis en tant que G-90 à quatre reprises en 2006.

³⁵³ Outre les groupes déjà mentionnés, on peut citer les groupes suivants (liste non exhaustive): G-4, G-6, Membres ayant accédé récemment, Petites économies vulnérables (questions générales/transversales), Coton 4, G-10, Groupe des produits tropicaux (agriculture), Groupe ABI, Amis de l'ambition, AMNA-11, Amis du principe NPF, Groupe des pays visés au paragraphe 6 (AMNA), Groupe mexicain, G-7 (Mémoire d'accord sur le règlement des différends), Amis des négociations antidumping, Groupe du milieu, Amis du poisson (règles), Amis des biens environnementaux, Groupe des pays en développement (environnement), Groupe « Colorado », Groupe restreint (facilitation des échanges), Amis des indications géographiques (IG), Groupe des pays à l'origine de la proposition conjointe (ADPIC-IG-registre).

³⁵⁴ Pour un exposé détaillé sur le G-20, voir Narlikar et Tussie (2004).

³⁵⁵ Il est probablement trop tôt pour juger du rôle réel des groupes dans la facilitation du consensus. Dans une organisation qui compte 150 Membres, ces groupes peuvent évidemment aider à trouver un consensus. Toutefois, les preuves de leur aptitude à répondre rapidement aux changements ne sont guère concluantes.

vi) Conclusions

Au cours de la dernière décennie, les questions liées à la transparence interne et au processus de prise de décisions de l'OMC sont devenues un défi institutionnel important pour le système commercial multilatéral. Dans la présente section, nous avons tenté de démontrer que, contrairement à ce que prétendent de nombreux critiques du processus de décision de l'OMC, les Membres ont plutôt réussi à relever ce défi. Les pratiques actuelles et les lignes directrices régissant les consultations au sein de l'OMC sont le résultat direct de ce que de nombreux Membres considéraient comme des lacunes dans le processus de prise de décisions. Bien que ces pratiques n'aient pas vraiment un statut juridique, leur incidence sur le mode de fonctionnement de l'OMC est considérable. Le travail quotidien des Présidents d'organes et du Directeur général de l'OMC montre qu'ils adhèrent à une culture de transparence et de participation et les Membres de l'OMC reconnaissent généralement que les pratiques actuelles ont amélioré le processus de prise de décisions.

La légitimité de ce processus exige qu'il soit suffisamment ouvert et inclusif pour équilibrer d'autres processus consultatifs plus restrictifs. Le principal défi à cet égard sera toujours de trouver l'équilibre approprié entre l'efficacité et l'inclusion. Les consultations informelles et exclusives continueront de jouer un rôle important dans le processus global de l'OMC car, en définitive, elles constituent un cadre privilégié pour réaliser des progrès. Les Membres de l'OMC souscrivent généralement à ce principe. Bien entendu, la légitimité des consultations dépend de la capacité d'assurer un degré approprié de transparence et d'inclusion et de garantir que ces mécanismes soient considérés comme un cadre pour former des coalitions et non pour prendre des décisions. Il est évident aussi que toute tentative de contourner les lignes directrices et les pratiques en matière de transparence ou de s'en écarter devra toujours être généralement acceptée par les Membres. On peut penser que les Membres sont parfois disposés à accepter un écart temporaire en échange de progrès concrets.³⁵⁶ Mais l'expérience a montré qu'il était très risqué de se fonder sur ce principe pour poursuivre des négociations commerciales multilatérales.

Nous avons décidé de ne pas examiner, dans cette section, le rôle des réunions bilatérales et plurilatérales entre les Membres, qui ont lieu hors du cadre institutionnel de l'OMC. L'OMC en tant qu'institution ne peut pas être tenue responsable de ces réunions, mais le fait est que certaines d'entre elles, en particulier celles qui ont lieu au niveau ministériel, peuvent influencer considérablement sur le processus multilatéral à Genève. Chaque année, les pays Membres accueillent plusieurs « mini-réunions ministérielles », comme celles qui se tiennent tous les ans à Davos en janvier et en marge de la réunion du Conseil de l'OCDE en mai. En général, chaque pays organise et accueille ces réunions auxquelles participent en moyenne 30 à 35 Membres ainsi que le Directeur général de l'OMC. Ces « mini-ministérielles » peuvent à la fois infléchir et impulser le processus multilatéral et, en tant que telles, elles peuvent occuper une place essentielle dans l'ensemble du processus de décision du système commercial multilatéral. Mais il est important de rappeler que ces réunions se tiennent hors du cadre de l'OMC et que, par conséquent, elles ne sont pas soumises aux pratiques en matière de transparence et d'inclusion décrites ci-dessus.

Nous n'avons pas examiné ici le rôle d'autres organisations internationales intergouvernementales dans le processus de prise de décisions de l'OMC. Dans la Déclaration de Marrakech instituant l'OMC adoptée en 1994, les Ministres ont défini l'une des principales fonctions de la nouvelle organisation, qui est de rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial.³⁵⁷ En 1996, le Conseil général a établi à cette fin des accords de coopération formels avec le FMI et la Banque mondiale. Ces accords, en vigueur depuis plus de dix ans, constituent des cadres efficaces pour le développement des activités, des programmes et des initiatives des trois institutions, aux niveaux des fonctionnaires et de la direction, de manière à couvrir la plupart des questions traitées par l'OMC.

³⁵⁶ Parmi les exemples les plus récents, les Membres de l'OMC ont accepté d'attendre les processus de consultation du G-6 en 2006 et du G-4 en 2007. Par exemple, la dernière phase de négociations qui a abouti à la décision du 1^{er} août 2004 a été relativement exclusive, mais cela a été accepté sans trop de critiques par les délégations qui n'étaient pas présentes dans le Salon vert. Un autre exemple, assez différent, a été l'acceptation par les Membres d'attendre le processus de consultation (peu concluant) du G-6 en 2006.

³⁵⁷ Voir l'article III:5 de l'Accord de Marrakech ainsi que la Déclaration ministérielle distincte, adoptée à la réunion ministérielle d'avril 1994, qui soulignait cet objectif.

Mais il est reconnu aussi que le système de l'OMC n'est qu'un élément d'un ensemble beaucoup plus vaste de droits et obligations internationaux qui lient les Membres de l'OMC et que les questions relatives à l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial vont bien au-delà de la coopération formelle et spécifique entre l'OMC et les institutions de Bretton Woods. L'OMC a des relations institutionnelles étroites avec plusieurs autres organisations internationales, comme l'ONU, la FAO, le PNUE et la CNUCED, et environ 140 organisations internationales ont le statut d'observateur auprès des organes de l'OMC. L'OMC participe également, en qualité d'observateur, aux travaux de plusieurs organisations internationales. Au total, le Secrétariat de l'OMC collabore avec près de 200 organisations internationales dans des domaines allant des statistiques, à la recherche et à l'élaboration de normes en passant par l'assistance technique et la formation. La portée de cette coopération est variable, mais la coordination et la cohérence entre les activités de l'OMC et celles des autres organisations internationales continuent à évoluer de manière à aider les Membres à mettre en œuvre leurs politiques économiques. Bien que les autres organisations internationales gouvernementales aient une influence directe minime sur le processus informel de prise de décisions de l'OMC, les liens étroits et concrets qu'elles entretiennent avec l'OMC et ses Membres contribuent grandement à la transparence du débat général sur la cohérence économique au niveau mondial.

Ce qui précède ne doit pas laisser entendre que tous les problèmes relatifs à la transparence et à l'inclusion ont été résolus. En fait, le caractère informel et non juridique des principes et pratiques qui sous-tendent le processus consultatif actuel de l'OMC n'est pas une garantie contre la résurgence des manœuvres qui ont caractérisé, à divers moments, la prise de décisions à l'OMC. La phase finale des négociations restera, à coup sûr, l'occasion d'un marchandage entre États fondé sur le rapport des forces. Les possibilités de contourner le processus de décision restent réelles et c'est manifestement pour cela que de nombreux pays soulignent la nécessité de maintenir la vigilance en ce qui concerne la transparence de la prise de décisions à l'OMC. Dans le même temps, il faut rappeler que l'OMC ne peut espérer réglementer ou imposer ses pratiques que pour les activités qui ont lieu dans son cadre institutionnel.

c) Le GATT/l'OMC et la société civile

Le caractère obscur et très technique du GATT n'a pas suscité de grands débats en dehors des milieux du commerce international et, du moins jusqu'à l'affaire thon-dauphin au début des années 90, son programme n'a pas attiré l'attention du grand public. Cependant, l'approfondissement du programme de l'OMC et son élargissement à des questions telles que l'environnement, la propriété intellectuelle et les services ont non seulement suscité un intérêt grandissant dans le public, mais ont aussi entraîné la politisation croissante du système commercial multilatéral. Certes, le public s'intéressait déjà depuis quelques années à la gouvernance internationale, comme en témoignent les critiques de plus en plus vives à l'égard de la Banque mondiale et du FMI, auxquels il est reproché d'opérer dans le secret sans être vraiment tenus de rendre des comptes.³⁵⁸ En 1998, l'échec des négociations sur un accord multilatéral sur l'investissement (AMI), menées à l'OCDE, a été dû en grande partie aux efforts conjugués d'au moins 600 entités non gouvernementales de plus de 70 pays. Cet épisode a montré avec force que les organisations internationales suscitaient l'attention d'un public plus vaste, préoccupé par les conséquences de la mondialisation. Le réseau opposé à l'AMI, qui a utilisé Internet d'une manière sans précédent, est devenu par la suite un mécanisme central de coordination des divers réseaux d'ONG avant et pendant la Conférence ministérielle de Seattle, à la fin de 1999. Ce ne sont là que quelques exemples de la surveillance croissante dont les institutions internationales font aujourd'hui l'objet.

Dans la section suivante, nous allons examiner brièvement l'évolution des rapports entre le GATT/l'OMC et la société civile, en particulier les ONG. Nous nous efforcerons surtout d'expliquer en quoi les actions et les contributions de ces organisations ont influencé le fonctionnement du système commercial multilatéral. Dans le contexte actuel de l'OMC, le sigle ONG désigne les ONG menant une action publique, les syndicats et les associations industrielles mais pas les entreprises individuelles.³⁵⁹ La notion un peu plus

³⁵⁸ Voir Danahar (1994).

³⁵⁹ L'OMC n'a pas de définition formelle des ONG. Les ONG menant une action publique, les syndicats et les associations industrielles sont accrédités pour assister aux conférences ministérielles. Les entreprises ne peuvent être accréditées à cette fin. En général, les ONG doivent démontrer que leurs activités portent sur des questions liées à celles dont s'occupe l'OMC.

large de société civile, qui exclut aussi les entreprises, englobe les parlementaires et le grand public, y compris les associations et les réseaux de citoyens.

i) Premières considérations sur les ONG

Bien que le GATT n'ait pratiquement pas eu de rapport avec les acteurs non gouvernementaux, les débats sur la création de l'Organisation internationale du commerce ont porté notamment sur « les arrangements propres à faciliter les consultations et la coopération avec les organisations non gouvernementales intéressées à des questions relevant de la Charte ».³⁶⁰ Pour évaluer les avantages de l'institutionnalisation d'un mécanisme structuré d'interaction avec ces organisations, le Secrétariat de la Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce avait présenté au Comité exécutif une note sur les arrangements existants à l'ONU et dans ses institutions spécialisées. Outre ce tour d'horizon, la note contenait une série de recommandations et de conclusions sur la manière dont les procédures relatives aux ONG pourraient être adaptées aux besoins de l'OIC³⁶¹ ainsi qu'une annexe comportant une liste provisoire d'ONG à consulter. Ces recommandations n'ont jamais donné lieu à un ensemble concret de procédures pour traiter avec les ONG dans le cadre du système commercial multilatéral (d'autant que l'OIC n'a jamais vu le jour), mais elles reflètent néanmoins l'importance attachée à la définition d'une politique qui permettrait au système commercial d'interagir avec le monde extérieur et de bénéficier de compétences techniques extérieures.³⁶² En outre, l'orientation de ces recommandations, en particulier l'approche intrinsèquement floue adoptée à l'égard des ONG, est manifestement à la base des dispositions actuelles de l'OMC concernant les relations avec les ONG.³⁶³

ii) Du GATT à l'OMC

Malgré les premières tentatives pour institutionnaliser les rapports entre les ONG et le système commercial multilatéral, le GATT ne contenait aucune disposition permettant la participation de ces organisations. Certes, un certain nombre d'organisations professionnelles, en particulier la Chambre de commerce internationale, avaient des contacts informels et ponctuels avec le GATT et son secrétariat, mais elles n'avaient aucune accréditation ni aucune possibilité d'accès formelle (Marceau et Pedersen, 1999). Certains observateurs du GATT prévoyaient que le système devrait aborder à un moment donné la question de la participation de la société civile (Jackson, 1969), mais ce n'est que vers la fin des années 80 et au début des années 90, au moment où les négociations du Cycle d'Uruguay s'intensifiaient, que quelques ONG, préoccupées par les questions relatives à l'environnement, à l'agriculture et au développement durable, ont commencé à suivre le GATT de plus près. Outre les préoccupations de fond concernant les accords en préparation, l'impossibilité d'avoir directement accès aux négociateurs a accentué le mécontentement de ces organisations, de sorte que la Réunion ministérielle de Bruxelles, en décembre 1990, a vu la première dénonciation coordonnée, de la part d'un certain nombre d'ONG, des négociations commerciales, qualifiées de « *GATTastrophe* » (Croome, 1995).

À l'été 1991, après que le groupe spécial du GATT chargé de régler le différend « États-Unis - Restrictions sur les importations de thon » (« thon-dauphin ») eut rendu sa décision, selon laquelle une loi des États-Unis sur la protection de l'environnement était contraire aux règles du GATT, des écologistes du monde entier ont commencé à observer le GATT de plus près.³⁶⁴ Leur première conclusion a été que les groupes spéciaux du GATT travaillaient toujours dans le secret et à huis clos et que les décisions concernant l'environnement étaient prises sans une assistance appropriée. Dans le même temps, les appels à une plus grande transparence et une plus grande ouverture du GATT ont reçu peu d'attention, et la Conférence

³⁶⁰ Charte de La Havane, article 87, paragraphe 2.

³⁶¹ ICITO EC2/11, 15 juillet 1948 (note du Secrétariat).

³⁶² ICITO EC2/11, 15 juillet 1948.

³⁶³ Article V:2 de l'Accord de Marrakech et document WT/L/162. Pour un aperçu complet des premières considérations concernant l'OIC et les ONG, voir Marceau et Pedersen (1999).

³⁶⁴ États-Unis – Restrictions à l'importation de thon, GATT IBDD, S39/174 (3 septembre 1991). Certaines ONG ont ensuite parlé de l'affaire en ces termes : « Gattzilla a mangé Flipper ».

ministérielle de Marrakech, en 1994, n'a pris aucune disposition particulière pour accueillir les ONG.³⁶⁵ Toutefois, le projet de texte adopté par les Ministres à Marrakech contenait une disposition importante en matière de transparence, qui prévoyait des arrangements pour la tenue de consultations et la coopération avec les ONG et qui ressemblait au texte initialement envisagé en 1948 pour la Charte de l'OIC. L'article V:2 de l'Accord de Marrakech dispose que « le Conseil général pourra conclure des arrangements appropriés aux fins de consultation et de coopération avec les organisations non gouvernementales s'occupant de questions en rapport avec celles dont l'OMC traite ».³⁶⁶ L'inclusion de cette disposition et l'adoption ultérieure par les Membres de l'OMC, en juillet 1996, d'un ensemble de lignes directrices³⁶⁷ régissant les relations avec les ONG étaient le signe d'une reconnaissance claire de l'importance des ONG dans le débat public sur le commerce et du fait que le système commercial multilatéral ne fonctionnait plus en vase clos, comme le faisait le GATT. En outre, les Membres de l'OMC ont adopté une première décision concernant la mise en distribution générale des documents, pour que ceux-ci soient mis à la disposition du public plus systématiquement et plus rapidement que par le passé.³⁶⁸

L'article V:2 de l'Accord de Marrakech et les Lignes directrices de 1996 ont fourni au Secrétariat de l'OMC le cadre nécessaire pour traiter avec la société civile et pour accroître la transparence du fonctionnement de l'OMC.³⁶⁹ Les Lignes directrices ont certes représenté un important progrès dans les relations entre l'OMC et les ONG, mais elles n'ont pas conféré à celles-ci un rôle direct et formel dans les travaux de l'OMC. Le caractère informel et « distant » des Lignes directrices, qui s'appliquaient essentiellement aux relations du Secrétariat avec la société civile, reflétait la sensibilité et même l'hostilité qui caractérisaient à l'époque les relations entre de nombreux Membres de l'OMC et les ONG. Le caractère sensible de ces relations est apparu au grand jour dans les discussions sur la présence des ONG à la première Conférence ministérielle de l'OMC, à Singapour, en 1996, dans lesquelles un certain nombre de Membres ont exprimé leurs craintes à l'idée d'accréditer des ONG pour assister à la réunion. Certains Membres ont préconisé un système dans lequel la demande d'accréditation de chaque ONG devrait être approuvée par les Membres de l'OMC. À l'évidence, un tel système aurait été très pesant et aurait pu ternir considérablement l'image de l'Organisation. Finalement, le Secrétariat de l'OMC a joué un rôle crucial en négociant un compromis qui précisait que la participation des ONG à la Conférence de Singapour ne créerait pas un précédent pour les réunions ultérieures de l'Organisation.

Au début, la mise en œuvre de l'article V:2 et des Lignes directrices a été particulièrement difficile pour le Secrétariat de l'OMC, car la majorité des ONG qui suivaient les affaires de l'OMC appartenaient à des pays développés et mettaient en avant des questions qui gênaient les pays en développement, comme l'environnement et le travail. Cette sensibilité est apparue principalement lorsque le Secrétariat a voulu organiser une série de colloques pour permettre aux Membres de l'OMC et aux représentants d'ONG d'échanger des vues. Mais, pendant la période 1996-1999, les principales préoccupations des ONG à l'égard du système commercial multilatéral concernaient la transparence et l'accès à l'information, plutôt que la substance même des questions. Bien que plusieurs ONG aient déjà tenté d'apporter une contribution concrète aux groupes spéciaux de l'OMC, le débat théorique portait à l'époque sur l'intérêt de l'ouverture aux ONG des processus de l'OMC pour améliorer la légitimité de ses décisions. Cette pression de l'extérieur en vue d'accroître la transparence et l'ouverture a guidé, dans une grande mesure, l'approche adoptée par le Secrétariat de l'OMC pour appliquer les dispositions permettant de traiter avec un public de plus en plus intéressé. En juillet 1998, M. Renato Ruggiero, alors Directeur général de l'OMC, a annoncé une série d'initiatives prévoyant un dialogue plus actif, mais toujours informel, avec la société civile, notamment l'organisation par le Secrétariat de séances d'information à l'intention des ONG, la distribution régulière de la liste des publications des ONG reçues par le Secrétariat et la tenue de réunions informelles régulières entre le Directeur général et les ONG.

³⁶⁵ Les représentants des ONG présents à Marrakech étaient accrédités en tant que journalistes.

³⁶⁶ Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, Textes juridiques, page 9.

³⁶⁷ WT/L/162.

³⁶⁸ WT/L/160/Rev.1.

³⁶⁹ Pour un aperçu complet des Lignes directrices, voir Marceau et Pedersen (1999).

Étant donné la nouveauté des relations avec les ONG dans le cadre du système commercial multilatéral, l'objectif initial de ces mesures était d'établir avec ces organisations un dialogue informel pour établir la confiance. Si les pressions exercées de l'extérieur pour assurer une plus grande transparence globale ont été un élément important dans la décision du Secrétariat de lancer ces initiatives, on considérait aussi qu'il s'agissait d'un apprentissage mutuel intéressant, qui profiterait à la fois à l'OMC et aux ONG. Les réunions informelles qui se sont tenues pendant toute l'année 1998 ont ouvert la voie à l'organisation, en avril 1999, du premier symposium de l'OMC de grande ampleur.³⁷⁰ Ces premières initiatives paraissent relativement timides, mais elles avaient pour double objectif de sensibiliser les Membres de l'OMC (et le Secrétariat) aux activités des diverses ONG et de démystifier le fonctionnement du système commercial multilatéral, tel qu'il est perçu par la société civile. Ces initiatives en faveur de la transparence, quoique très controversées à l'époque, restent le fondement sur lequel l'OMC structure aujourd'hui ses relations avec les ONG et c'est peut-être aussi le premier exemple clair de la façon dont les pressions extérieures l'ont amenée à modifier son mode de fonctionnement.

iii) *Le débat sur l'accréditation des ONG*

Depuis 1996, les ONG demandent à avoir une accréditation permanente auprès de l'OMC. Mais, jusqu'à aujourd'hui, elles n'ont obtenu une accréditation que pour assister aux conférences ministérielles et à d'autres activités spécifiques comme le Forum public annuel. Le processus d'accréditation est administré par le Secrétariat de l'OMC, sur la base du mandat qui lui est confié par les Membres en vertu de l'article V:2 et des Lignes directrices susmentionnées. Jusqu'à présent, le principal critère d'accréditation des ONG à but non lucratif pour une conférence ministérielle ou un symposium de l'OMC a été leur aptitude à démontrer que leurs activités étaient « en rapport avec celles de l'OMC » ; grâce à cette définition relativement large, très peu d'ONG se sont vu refuser une accréditation ponctuelle. Ce système d'accréditation a généralement bien fonctionné au cours des dix dernières années et les Membres semblent très satisfaits de la façon dont le Secrétariat s'acquitte de son mandat. Mais il faut souligner que les réserves formulées à l'origine par les Membres dans les Lignes directrices de 1996, à savoir qu'« il apparaît que, de l'avis général, il ne sera pas possible de faire participer directement les ONG aux travaux de l'OMC ni à ses réunions », restent valables. De même, les Membres considèrent que des consultations et une coopération plus étroites avec les ONG peuvent être assurées de manière constructive en mettant en place des processus appropriés au niveau national. Ces éléments des Lignes directrices restent la principale raison pour laquelle il n'existe pas à l'OMC de mécanisme d'accréditation formelle permanent. Parallèlement, au cours des dix dernières années, les Membres ont eu de plus en plus tendance à accréditer des représentants d'ONG en les intégrant à leur délégation pour qu'ils puissent assister aux diverses réunions de l'OMC.

Ces dernières années, les demandes d'accréditation permanente des ONG sont devenues moins fréquentes. Cependant, depuis 2001, un groupe d'ONG basées à Genève mène une campagne pour obtenir un badge d'accès à l'OMC, annuel et renouvelable, sur le modèle du système d'accréditation des journalistes en poste à Genève. Dans le cadre de ce système, les ONG auraient accès aux parties publiques du siège de l'OMC. L'obtention des badges serait soumise à des critères et à des conditions stricts et leur durée de validité serait limitée. Actuellement, environ 25 à 30 ONG basées à Genève suivent activement les travaux de l'OMC.

iv) *Les ONG et les Conférences ministérielles: de Seattle à Hong Kong*

On peut dire que la participation des ONG aux conférences ministérielles de l'OMC est l'une des manifestations les plus visibles de l'évolution des relations entre l'Organisation et la société civile. Après des premiers pas timides en 1996 et 1998, la Conférence de Seattle, en 1999, a marqué un tournant à bien des égards. Premièrement, pendant les préparatifs de la Conférence de Seattle et à la Conférence elle-même, on a observé une augmentation spectaculaire du nombre et de la diversité

³⁷⁰ Un certain nombre de symposiums plus petits portant sur une question unique avaient été tenus antérieurement. En 1994, avait eu lieu un colloque sur le commerce et l'environnement et, en 1997, une réunion d'ONG avait été organisée reflétant l'ordre du jour de la Réunion de haut niveau sur les questions liées au commerce affectant les pays les moins développés. Toutefois, ces deux symposiums n'ont vu que des participations sporadiques de pays Membres. En mars 1998, un symposium sur la facilitation des échanges a eu lieu au siège de l'OMC avec la participation d'un grand nombre d'associations industrielles.

des ONG s'intéressant aux travaux de l'OMC. Deuxièmement, de nombreux Membres de l'OMC qui, jusqu'alors, ne voulaient pas traiter avec les ONG, notamment ceux qui étaient les plus hostiles à leur participation aux réunions, ont accepté de plus en plus de coopérer et d'échanger des informations avec elles. Troisièmement, après s'être intéressées principalement aux questions de procédure, comme la transparence externe et la participation, les ONG ont peu à peu commencé à tourner leur attention vers les questions de fond traitées par l'Organisation.

La Réunion de Seattle a marqué un tournant en attirant la participation d'ONG qui n'appartenaient pas aux domaines traditionnels des affaires, de l'environnement, du développement et du travail. Parmi les nouveaux venus, il y avait des représentants de groupes agissant dans les domaines de la santé et des droits de l'homme, de groupes religieux, de groupements de consommateurs et de divers groupes de réflexion. En outre, on a observé à Seattle une nette augmentation de la participation d'ONG de pays en développement et la présence de nombreux parlementaires de pays Membres. La Réunion a été marquée aussi par le nombre de représentants d'ONG accrédités en tant que membres de délégations nationales.³⁷¹

La complexité croissante des rapports entre les Membres et les ONG est apparue tout au long du processus préparatoire de Seattle. Si les consultations avec les ONG sur les questions de politique commerciale existent de longue date dans les pays développés, de telles consultations n'avaient lieu que de façon sporadique dans les pays en développement. Outre leur participation régulière aux séances d'information du Secrétariat de l'OMC destinées aux ONG, les délégués de pays en développement ont été de plus en plus nombreux à rencontrer des représentants d'ONG ayant des compétences dans des domaines liés au développement ou des compétences plus générales. Ces relations se sont poursuivies pendant la Conférence et ont confirmé, dans une certaine mesure, que l'on estimait de plus en plus que les ONG pouvaient apporter une contribution intellectuelle.

Dans l'ensemble, les manifestations de rue chaotiques et l'échec de la Conférence de Seattle ont eu brièvement un effet négatif sur la manière dont les Membres considéraient la communauté des ONG. Celles qui étaient venues à Seattle dans le but de faire pression sur les délégations et de les sensibiliser à certaines questions ont été empêchées de le faire en grande partie en raison du chaos provoqué en ville par des groupes marginaux non accrédités qui connaissaient mal le système commercial multilatéral. Néanmoins, plusieurs ONG se sont rapidement saisies des problèmes de transparence et de procédure qui ont largement contribué à l'échec de la Conférence. En 2000, lorsque ces questions ont pris de l'importance, ces ONG ont saisi l'occasion pour fournir aux délégations des idées et des conseils pour amener l'OMC à mieux répondre au besoin d'inclusion et de participation de tous les Membres. En 2000, les discussions sur la transparence étaient purement internes et, en tant que telles, elles n'ont pas eu d'effet direct sur les possibilités d'accès et de consultation des ONG, mais le fait est que l'évolution de leurs relations avec les délégations leur permettrait de bénéficier aussi d'une plus grande transparence.

Malgré l'expérience de Seattle, les procédures et les pratiques concernant la participation des ONG aux conférences ministérielles n'ont pas été modifiées. L'automatisme de leur participation a été confirmée à la Conférence ministérielle de Doha (2001). Pour des raisons matérielles, la taille des délégations d'ONG a été limitée et le nombre total d'organisations accréditées a diminué par rapport à Seattle.³⁷² Cependant, les critères de participation des ONG, y compris le contrôle par le Secrétariat du processus d'accréditation et les dispositions prises à Doha, ont permis à ces organisations de bénéficier des mêmes droits et facilités que lors des autres conférences de l'OMC. Le tableau ci-dessous indique la participation des ONG aux différentes conférences ministérielles de l'OMC.

³⁷¹ Chaque Membre de l'OMC est libre de choisir qui fera partie de sa délégation. À Singapour, un certain nombre de représentants des milieux des affaires (entreprises et associations) ont été accrédités en tant que membres de délégations, mais les ONG ont rarement obtenu ce genre d'accréditation.

³⁷² Compte tenu des contraintes matérielles, chaque ONG a obtenu l'accréditation d'un seul représentant à Doha.

Tableau 22
Participation des ONG aux conférences ministérielles de l'OMC

Conférence ministérielle	Nombre d'ONG habilitées	Nombre d'ONG présentes	Nombre de participants
Singapour (1996)	159	108	235
Genève (1998)	153	128	362
Seattle (1999)	776	686	1500
Doha (2001)	651	370	370
Cancún (2003)	961	795	1578
Hong Kong (2005)	1065	812	1596

Depuis Seattle en particulier, les conférences ministérielles de l'OMC ont donné aux organisations de la société civile d'excellentes occasions de rassembler leurs membres autour de causes spécifiques. Vu qu'il faut généralement plus de 12 mois pour organiser une telle conférence, ces organisations ont souvent réussi à orchestrer des campagnes qui ont culminé lors des conférences, notamment en présentant des pétitions signées au Directeur général.³⁷³ La couverture médiatique de ces campagnes montre clairement l'importance de la participation de la société civile aux conférences ministérielles de l'OMC.

v) *Colloques de l'OMC et activités de sensibilisation*

En ce qui concerne l'interaction directe entre les Membres de l'OMC et la société civile, le Symposium annuel de l'OMC, désormais appelé Forum public de l'OMC, est l'exemple le plus concret d'un attachement fondamental et en évolution constante à la transparence, au dialogue et à la sensibilisation. Par comparaison avec les premiers colloques importants organisés en 1999, les forums annuels actuels ont considérablement évolué ; leur ordre du jour est plus large et ils permettent un dialogue plus étroit avec les ONG. Les grandes séances plénières ouvertes à tous ont été remplacées par des séances de travail plus interactives, en grande partie grâce aux apports constructifs des participants, qui ont estimé que les séances plénières n'offraient guère de possibilités d'échanges directs et étaient souvent contreproductives. En 2006, l'OMC a organisé son septième grand symposium, comportant plus de 36 séances de travail, dont une trentaine organisées par les participants eux-mêmes. Les comptes rendus des débats ont ensuite été publiés sur le site Web de l'OMC. Par rapport aux premiers colloques organisés en 1999, dans lesquels les Membres étaient largement intervenus, les Forums publics des deux dernières années ont été organisés entièrement par le Secrétariat de l'OMC. Il est incontestable que cette activité s'est améliorée au fil des ans et a gagné en visibilité comme principale activité de sensibilisation de l'OMC. Elle attire maintenant plus de 1 000 participants venus d'horizons divers, parmi lesquels on compte désormais des universitaires, des journalistes, des parlementaires et des représentants du monde des affaires et des ONG au sens traditionnel du terme. Mais cela reste une activité ponctuelle, qui se déroule en dehors de la structure formelle de l'OMC, ce qui tient en partie à l'absence de ressources budgétaires régulières.

La qualité des débats du Forum public et leur caractère interactif dépendent essentiellement des organisateurs et des participants. En d'autres termes, ces réunions n'ont pas d'effet magique sur la transparence et le dialogue et elles ne permettent pas aux ONG d'avoir un accès direct et formel aux travaux de l'OMC. Mais elles font désormais partie du calendrier annuel de l'OMC et elles sont reconnues comme telles par les Membres. Cela devrait être le principal critère pour évaluer leur succès. Ce résultat est dû en grande partie aux pressions persistantes exercées par un large éventail d'ONG afin de maintenir un cadre pour l'échange d'idées avec les Membres. L'idée de voir des milliers d'ONG circuler pendant deux jours, chaque année, dans les couloirs du siège de l'OMC aurait été impensable il y a quelques années ; aujourd'hui, les Membres n'y attachent plus d'importance.³⁷⁴

³⁷³ L'exemple le plus récent est celui de la pétition d'Oxfam intitulée « Le grand vacarme », qui a été présentée au Directeur général avec plus de 17,8 millions de signatures.

³⁷⁴ En avril 2007, le Secrétariat de l'OMC a publié un compte rendu du Forum public 2006.

Plus récemment, le Secrétariat de l'OMC a élaboré une stratégie de sensibilisation qui englobe plusieurs activités d'information, de dialogue et d'écoute des représentants de la société civile. Les séances d'information régulières à l'intention des ONG se tiennent désormais au siège de l'OMC et non plus à l'extérieur. Les documents du GATT et de l'OMC sont désormais disponibles en ligne automatiquement et la section du site Web consacrée aux ONG continue de fournir des statistiques et des renseignements intéressant particulièrement ces organisations. Le Directeur général informe régulièrement les ONG, qu'elles soient basées à Genève ou à l'étranger, il a des contacts réguliers avec elles et il participe régulièrement à des débats en ligne avec le public. Ces dernières années, le Secrétariat de l'OMC a lancé un programme régional de sensibilisation à l'intention des représentants de la société civile dans les pays en développement. De plus, il invite maintenant les Présidents des organes de l'OMC et d'autres experts à participer à des séances d'information plus techniques portant sur des questions spécifiques.

Le Secrétariat a récemment adopté une approche large et proactive pour informer les parlementaires et les associer aux travaux de l'OMC, compte tenu de leur rôle important dans le système commercial multilatéral. En tant que représentants légitimes de leurs électeurs, devant lesquels ils sont responsables, ils peuvent jouer un rôle crucial en sensibilisant davantage le public aux questions de commerce international et en suscitant un débat éclairé sur ces questions. Le programme de sensibilisation à l'intention des parlementaires prévoit aussi des activités régionales visant à mieux faire comprendre le système commercial multilatéral à ce groupe important.

En général, ces mesures et d'autres encore, y compris la tenue de colloques et de séminaires plus restreintes font partie des activités quotidiennes de l'OMC. L'engagement progressif mais constant en faveur de la transparence depuis 1995 a rendu l'OMC plus accessible, mais des initiatives récentes mettent de plus en plus l'accent sur la sensibilisation et le dialogue. Il se peut que cette stratégie ne donne pas de résultats immédiats mais elle finira par élever la relation entre l'OMC et la société civile à un niveau plus productif.

vi) *Les mémoires d'amici curiae et le règlement des différends*

Le Mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends ne renferme aucune disposition expresse concernant la présentation de mémoires par les ONG, bien que les groupes spéciaux aient « le droit de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié des renseignements et des avis techniques »³⁷⁵ concernant un cas particulier.

Dans les paragraphes suivants, nous allons nous pencher sur quelques cas dans lesquels des ONG ont tenté d'influencer le processus de règlement des différends, en examinant dans quelle mesure leurs efforts ont pu modifier son fonctionnement. Nous décrivons en outre quelques initiatives récentes visant à assurer la transparence du processus de règlement des différends.

Comme cela a été dit plus haut, la décision de 1991 dans l'affaire « États-Unis – Restrictions à l'importation de thon » a mis l'OMC dans le collimateur de plusieurs ONG environnementales. Au milieu de 1997, deux ONG ont envoyé chacune un mémoire d'*amicus curiae* au Groupe spécial de l'OMC chargé de l'affaire « États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes » (« affaire Crevettes-tortues »).³⁷⁶ Deux mois plus tard, en septembre 1997, le groupe spécial a informé les parties qu'il ne tiendrait pas compte des mémoires parce qu'il n'était pas habilité à le faire en vertu des règles du Mémorandum d'accord. Lorsque le gouvernement des États-Unis a fait appel par la suite de la décision du groupe spécial au sujet du champ d'application des exceptions générales du GATT, il a également fait appel de la constatation du groupe spécial selon laquelle il n'était pas habilité à prendre en considération les mémoires soumis par des ONG. En outre, les ONG ont cherché à présenter leurs arguments juridiques en annexant leurs mémoires à la communication des États-Unis. En août 1998, l'Organe d'appel a rendu

³⁷⁵ Article 13:1 du Mémorandum d'accord.

³⁷⁶ États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, rapport du Groupe spécial, WT/DS58/R (15 mai 1998). Cette affaire repose sur une plainte de l'Inde, de la Malaisie, du Pakistan et de la Thaïlande concernant la prohibition par les États-Unis d'importer des crevettes provenant de pays qu'ils n'avaient pas certifiés comme prenant suffisamment de précautions pendant le chalutage à la crevette pour protéger les tortues marines menacées d'extinction.

une décision préliminaire indiquant qu'il accepterait les mémoires des ONG annexés à la communication des États-Unis et qu'il avait accepté une version révisée de l'un de ces mémoires présentée directement par l'une des ONG. Au cours de l'affaire, il a été indiqué clairement que les membres de l'Organe d'appel avaient pris connaissance des mémoires, bien que l'Organe d'appel ait finalement déclaré qu'il avait concentré son attention sur les arguments présentés par les États-Unis dans la partie principale de leur communication. Par ailleurs, en octobre 1998, l'Organe d'appel a infirmé la décision du Groupe spécial sur le point de savoir si un groupe spécial était habilité à prendre en considération les mémoires d'*amici curiae*. Il a expliqué que, si les ONG n'avaient pas le « droit » de voir leurs mémoires pris en considération, un groupe spécial avait le droit, en vertu du Mémorandum d'accord, « de demander à toute personne ou à tout organisme qu'il jugera approprié des renseignements et des avis techniques »³⁷⁷, ce qui signifiait qu'il avait le droit de recevoir des mémoires non sollicités présentés par des ONG. La décision était donc importante car elle établissait que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel étaient habilités à accepter des mémoires d'*amici curiae*. Cette décision a été contestée par de nombreux gouvernements qui ont estimé qu'elle n'était pas conforme à l'Accord sur l'OMC, qu'elle allait à l'encontre du caractère intergouvernemental de l'OMC et qu'elle accordait aux ONG davantage de droits qu'aux Membres de l'OMC qui n'étaient pas parties au différend.

En 2000, dans l'affaire « Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant », quatre ONG ont présenté des mémoires au début de la procédure du Groupe spécial.³⁷⁸ Par la suite, les CE, partie défenderesse, ont annexé deux de ces mémoires à leur communication. Par la suite, le Groupe spécial a annoncé qu'il prendrait en considération les deux mémoires annexés, mais pas les autres, sans expliquer pourquoi. Au début de la procédure d'appel engagée ensuite par le Canada, l'Organe d'appel a reconnu qu'il pouvait fort bien recevoir des mémoires d'ONG et, après avoir consulté les parties, il a établi une procédure *ad hoc* pour l'examen des mémoires présentés par des personnes physiques ou des groupes. Cette procédure exigeait que les intéressés demandent l'autorisation de déposer un mémoire. La demande devait fournir un certain nombre d'indications, notamment sur les objectifs et les sources de financement du requérant, et elle devait préciser en quoi le mémoire envisagé ne répéterait pas ce qui avait déjà été dit par les gouvernements. L'adoption de cette procédure par l'Organe d'appel a surpris les gouvernements et, lors d'une session extraordinaire du Conseil général, convoquée pour examiner cette question, de nombreux Membres ont reproché à l'Organe d'appel de saper le rôle des gouvernements en légiférant sur les procédures de règlement des différends et se sont opposés à l'idée qu'il accepte des mémoires d'*amici curiae*. Peu après, l'Organe d'appel a rejeté les 17 demandes d'autorisation de déposer un mémoire. Face à cela, plusieurs ONG ont fait une déclaration critique à la presse³⁷⁹, déplorant l'absence de justification de ce rejet.

En janvier 2006, 53 mémoires d'*amici curiae* avaient été soumis à des groupes spéciaux, à l'Organe d'appel et à des groupes spéciaux de la mise en conformité au titre de l'article 21:5 du Mémorandum d'accord. Comme le montrent les deux exemples ci-dessus, l'activisme des ONG a permis, du moins dans une certaine mesure, de préciser que les mémoires d'*amici curiae* ne sont pas juridiquement exclus de la procédure de règlement des différends de l'OMC. Certes, le droit de prendre en considération les arguments des ONG n'a pas d'équivalent, mais plusieurs ONG ont décidé de déposer de toute façon des mémoires d'*amici curiae* et elles ont parfois été encouragées à le faire par des Membres de l'OMC qui n'étaient pas parties au différend. Mais, pour Durling et Harbin (2005), il ressort de la première décennie de l'OMC que les mémoires d'*amici curiae* ne sont pas devenus un élément important du système de règlement des différends et que les craintes initiales concernant leur probable prolifération et leur influence n'avaient pas lieu d'être. À ce stade, il y a peu d'éléments indiquant que les Membres pourraient convenir d'une modification spécifique des règles intégrant cette pratique dans le droit de l'OMC, mais il est évident aussi que l'expérience passée a établi un précédent important pour la présentation, dans l'avenir, de mémoires d'*amici curiae*.³⁸⁰

³⁷⁷ Article 13:1 du Mémorandum d'accord.

³⁷⁸ Communautés européennes – Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant, rapport du Groupe spécial, WT/DS135/R (18 septembre 2000).

³⁷⁹ Communiqué de presse, The Center for International Environmental Law, A Court without Friends? One Year After Seattle, the WTO Slams the Door on NGOs (22 novembre 2000).

³⁸⁰ Dans les négociations en cours sur le Mémorandum d'accord, les États-Unis ont présenté deux propositions concernant les mémoires d'*amici curiae*. Voir TN/DS/W/13 (22 août 2002) et TN/DS/W/46 (11 février 2003).

Comme cela a été dit plus haut, un certain nombre d'observateurs extérieurs et de Membres de l'OMC ont demandé que la procédure de règlement des différends soit plus transparente et que les travaux des groupes spéciaux soient ouverts à tous les Membres de l'OMC et au grand public. Dans les différends « Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones » (États-Unis – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones, DS320 ; Canada – Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE – Hormones, DS321), les groupes spéciaux ont accepté, à la demande des parties, d'ouvrir aux Membres de l'OMC et au public leurs délibérations avec les parties et les experts scientifiques, tenues les 27 et 28 septembre 2006, et leurs délibérations avec les parties tenues les 2 et 3 octobre 2006.³⁸¹ Une salle a été spécialement aménagée à cet effet, et environ 200 places ont été prévues pour le public, y compris les journalistes, les ONG et les observateurs auprès de l'OMC. Il a donc été possible de suivre en direct les travaux des groupes spéciaux chargés des différends sur les « hormones », au siège de l'OMC à Genève, grâce à une diffusion en circuit fermé. Bien que cette expérience ne crée pas de précédent pour d'autres groupes spéciaux et reste une décision prise par le groupe spécial à la demande conjointe des parties, elle constitue néanmoins une initiative importante pour accroître la transparence à l'OMC. Cette initiative a nécessité des dispositions organisationnelles et logistiques assez importantes mais, malgré cela, pendant la diffusion en circuit fermé, les représentants du public n'ont jamais été plus de 33, la majorité représentant des universités et des écoles.

vii) *Influence des ONG sur le processus législatif de l'OMC*

Nous avons vu plus haut que les ONG étaient de plus en plus disposées à fournir des avis techniques et politiques aux Membres de l'OMC. Certes, l'action des groupes de pression n'est pas un phénomène nouveau dans le cadre du système commercial multilatéral, comme cela a été démontré par la participation rapide du CCI au GATT et par le rôle des secteurs de services dans le Cycle d'Uruguay. D'autres organisations professionnelles ont aussi été étroitement associées aux positions de négociation de leurs pays respectifs et ont joué un rôle important dans l'élaboration de résultats concrets à l'OMC. Cependant, si le secteur privé a souvent pu influencer sur les positions de négociation au niveau national, voire en tant que membre de délégations de pays développés, jusqu'à une date récente l'influence de la plupart des ONG n'a été que sporadique. Au cours de la dernière décennie, un nombre croissant de pays, souvent confrontés à un manque réel de ressources, ont demandé l'aide d'ONG spécialisées pour effectuer des recherches et préparer leurs positions de négociation sur des questions présentant pour eux un intérêt particulier. Dans le contexte du système commercial multilatéral, il convient de mentionner trois exemples concernant la propriété intellectuelle, le coton et les subventions à la pêche.

Accès aux médicaments

Le 14 novembre 2001, les Membres de l'OMC ont adopté une déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique qui contenait d'importants éclaircissements sur les flexibilités prévues dans l'Accord sur les ADPIC pour promouvoir la santé publique, en particulier l'accès aux médicaments. La Déclaration indiquait aussi une question pour laquelle l'Accord ne prévoyait pas une flexibilité suffisante et qui demandait qu'une solution soit trouvée. Le 6 décembre 2005, les Membres de l'OMC ont approuvé des modifications de l'Accord sur les ADPIC qui prévoient des flexibilités additionnelles à cet égard. La décision transforme directement une « dérogation » du 30 août 2003 en un amendement permanent de l'Accord. La dérogation permettait aux pays pauvres d'obtenir plus facilement les versions génériques bon marché de médicaments brevetés en n'appliquant pas une disposition de l'Accord sur les ADPIC qui pouvait entraver les exportations de produits pharmaceutiques fabriqués sous licence obligatoire vers les pays qui n'avaient pas la capacité de les produire. Nous n'allons pas analyser ici en détail le mécanisme prévu dans cette décision. Nous dirons seulement que le débat sur l'accès aux médicaments illustre l'alliance entre un groupe important de pays en développement et certains groupes de la société civile qui ont réussi à mettre une question au centre du programme de l'OMC.

³⁸¹ C'était la deuxième fois que des audiences publiques avaient lieu dans cette affaire, les premières ayant eu lieu en septembre 2005, lors de la première réunion de fond conjointe avec les parties.

Même si les pays en développement n'ont pas toujours suivi les conseils des groupes de la société civile, ces derniers ont néanmoins fourni à certains d'entre eux des compétences techniques, notamment pour la rédaction de propositions, et des conseils juridiques tout en mettant sur pied une campagne publique, dont on dit généralement qu'elle a généré, sur cette question, une dynamique importante dans l'opinion publique et parmi les décideurs politiques. Cette combinaison et le fait que cette alliance entre pays en développement et ONG avait un adversaire puissant, à savoir l'industrie pharmaceutique fondée sur la recherche, font que l'adoption de la Déclaration de 2001 et des décisions de 2003 et 2005 était encore plus remarquable et témoignent du soutien concret d'un certain nombre de groupes de la société civile dans un domaine spécifique.

Subventions au coton

La deuxième question qui a illustré la relation de plus en plus étroite entre les délégations de l'OMC et les ONG est celle du coton. En 2003, quatre pays pauvres exportateurs de coton d'Afrique centrale et d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) ont demandé que la suppression des subventions au coton soit incluse dans les négociations sur l'agriculture à l'OMC. La question a pris de l'importance à la Conférence ministérielle de Cancún, en septembre 2003, lorsqu'un certain nombre d'ONG ont mené une campagne très médiatisée pour attirer l'attention sur les difficultés rencontrées par les pays en développement producteurs de coton.³⁸² Comme pour l'accès aux médicaments, un certain nombre d'ONG ont aidé les demandeurs en leur fournissant des conseils techniques et politiques, notamment pour la rédaction de propositions précises soumises dans les négociations sur l'agriculture, et en poursuivant une campagne publique qui a maintenu la question au premier plan des négociations du Cycle de Doha. Et comme pour l'accès aux médicaments, les ONG ont occupé un créneau bien particulier en fournissant des travaux de recherche et des conseils politiques que ces pays en développement auraient eu bien du mal à obtenir par leurs propres moyens.

Subventions à la pêche

La contribution des ONG aux discussions sur les subventions à la pêche dans le cadre de l'OMC est quelque peu différente de celle décrite dans les deux exemples ci-dessus, pour plusieurs raisons. Premièrement, la contribution des ONG les plus actives a consisté en la présentation d'analyses et de propositions à l'occasion de symposiums publics et de forums ouverts à tous (dont certains étaient coparrainés par des organisations internationales intergouvernementales). Ces ONG ne travaillaient donc pas par l'intermédiaire d'un ou de pays particulier(s). Elles ont préféré participer activement au débat sur les subventions à la pêche, en tant que parties prenantes, pour influencer les négociations par leur contribution intellectuelle et leurs idées, afin d'obtenir ce qui serait, à leurs yeux, un résultat positif pour l'environnement. Deuxièmement, les subventions à la pêche ne sont pas une question Nord-Sud, à la différence de l'accès aux médicaments et du coton, car les pays développés et les pays en développement sont représentés dans chaque camp. Troisièmement, les ONG environnementales ont une expérience considérable des questions relatives à la pêche car elles militent depuis longtemps dans le monde entier pour promouvoir des politiques et des pratiques de pêche respectueuses de l'environnement. S'agissant en particulier des subventions à la pêche, elles collaborent depuis près de dix ans avec les gouvernements, les organisations internationales et d'autres acteurs afin d'encourager les Membres de l'OMC à adopter de nouvelles règles internationales contraignantes en la matière en vue d'éliminer les subventions qui contribuent à la surpêche.

Ces trois exemples montrent combien une contribution extérieure peut influencer sur le programme législatif de l'OMC. Dans les deux premiers cas, les ONG ont fourni à des gouvernements de pays en développement des ressources intellectuelles et des conseils politiques dont ils ne disposaient pas par ailleurs et les ont aidés à mener des campagnes publiques extrêmement efficaces pour sensibiliser un public plus large. La réussite des relations entre les ONG et les pays en développement dans ces deux cas est due indéniablement à la détermination des premières à rester très actives et à consacrer des

³⁸² Voir Baffes (2005).

ressources importantes sur le long terme. On peut dire qu'au moins en ce qui concerne l'accès aux médicaments et le coton, l'action des ONG a aidé les pays en développement à préserver, et peut-être même à élargir, leur espace politique. Dans le cas des subventions à la pêche, le fait que les ONG environnementales s'occupent depuis longtemps des questions techniques leur a permis de jouer un rôle proactif en fournissant directement une contribution intellectuelle au débat dans le cadre de forums parallèles, sans travailler par l'intermédiaire d'un ou de pays particulier(s).

Dans d'autres domaines tels que l'agriculture et la sécurité alimentaire, les ressources génétiques et les savoirs traditionnels, les ONG ont fourni des renseignements de fond, organisé des séminaires et apporté d'autres formes de soutien à un certain nombre de délégations de pays en développement.

viii) Conclusions

La dernière décennie a été marquée par l'évolution des relations entre l'OMC et la société civile. Cela concerne non seulement l'interaction pratique du Secrétariat de l'OMC avec les Membres et avec les ONG, mais aussi la manière dont les ONG se positionnent par rapport au système commercial multilatéral.

Auparavant, les relations entre l'OMC et les ONG avaient un caractère sensible et unidimensionnel et étaient essentiellement axées sur les processus et centrées sur l'accès à l'information, mais, en mûrissant, elles ont davantage porté sur les questions de fond. Cela traduit la confiance croissante qui existe dans les relations de travail entre les parties intéressées. Certes, l'OMC est toujours une organisation intergouvernementale, mais certaines ONG ont assumé une fonction de plaidoyer pour pouvoir influencer le programme. La réticence et la suspicion initiales de la majorité de Membres quant au rôle des ONG ont fait place à une attitude plus constructive, qui se traduit souvent par une coopération concrète accrue. On peut dire que, grâce à leur coopération bilatérale plus étroite avec les délégations, les ONG ont réussi à influencer le programme de fond de l'OMC plus efficacement qu'en passant par les canaux institutionnels établis, notamment par le Secrétariat de l'OMC.

Cette section a porté essentiellement sur les relations avec les organisations de la société civile qui ont adopté une attitude constructive vis-à-vis de l'OMC et sur les contributions qu'elles apportent. Nombre d'entre elles, notamment les associations industrielles et commerciales, soutiennent en général le système commercial multilatéral. Elles reconnaissent les objectifs et les activités de l'OMC et sont généralement favorables à la recherche d'un résultat ambitieux dans les négociations commerciales en cours. D'autres critiquent toujours le système commercial multilatéral mais ont choisi de s'engager concrètement dans le but de le modifier. Certaines organisations continuent de demander l'abolition du système et refusent généralement le dialogue. Toutes ces organisations sont régulièrement accréditées pour participer aux conférences ministérielles de l'OMC mais le Secrétariat de l'OMC et les Membres ne travaillent régulièrement qu'avec les deux premières catégories d'ONG.

D'un point de vue institutionnel, la volonté de continuer à œuvrer pour un dialogue constructif avec la société civile reste forte. Comme nous l'avons vu plus haut, l'évolution de cette relation résulte plus de la pratique que d'un changement de procédure ou de l'octroi de droits spécifiques. Cela est décevant pour les ONG qui voudraient avoir un statut plus officiel au sein de l'OMC. Mais, pour les ONG qui traitent régulièrement avec l'OMC et ses Membres, il n'est pas certain qu'un rôle formel à l'intérieur de l'Organisation renforcerait leur fonction de plaidoyer, vu l'influence que certaines exercent déjà par le biais d'autres canaux. Il est clair cependant que les pratiques actuelles de l'OMC concernant ses relations avec les ONG vont bien au-delà de ce dont les Membres pourraient convenir formellement par consensus. Ces pratiques sont solidement ancrées dans la culture de l'OMC et un retour en arrière susciterait de vives controverses. Sur le plan organisationnel, le défi est de faire en sorte que ces relations continuent à évoluer dans une atmosphère de confiance mutuelle. Cela exigera de toutes parts de la clairvoyance et un sens des responsabilités.

7. APPROFONDISSEMENT DU PROGRAMME COMMERCIAL MULTILATÉRAL

Le système commercial multilatéral est confronté depuis longtemps à la question essentielle de l'étendue de sa compétence. La question de savoir quelle est la portée adéquate des règles multilatérales et s'il faut ou non aborder des domaines particuliers concernant les règles a souvent suscité de fortes divergences entre les gouvernements. Cette question a parfois été posée du point de vue de la distinction entre les mesures « à la frontière » et les mesures « à l'intérieur des frontières ». Les mesures à l'intérieur des frontières ou mesures internes (comme elles sont désignées ici) sont différentes des mesures à la frontière au sens où elles sont appliquées à l'intérieur et non à la frontière d'un pays. Mais en réalité, les unes et les autres affectent, dans une certaine mesure, les conditions de concurrence entre les produits et les fournisseurs nationaux et étrangers, et ont, partant, des effets sur le commerce. La discussion ci-après porte principalement sur ce que l'on peut dire, d'un point de vue conceptuel et systémique, sur le fait d'inclure ou non certains domaines dans le programme du GATT/de l'OMC.

La forme du programme commercial multilatéral peut avoir des conséquences systémiques importantes, car elle détermine la perception de la légitimité du système commercial multilatéral ainsi que son efficacité et sa viabilité. Un manque de cohérence entre la coopération internationale pour les questions commerciales et la coopération dans d'autres domaines de politique générale peut entraîner un manque d'efficacité dans d'autres domaines. D'autre part, si l'on approfondit davantage le programme commercial multilatéral en y incluant de nombreux types différents de mesures internes, cela peut surcharger le système et compromettre sa capacité de remplir son mandat. Le système commercial multilatéral n'est pas autonome et ne peut pas être considéré comme distinct des autres domaines d'action. Cependant, il est difficile d'imaginer une instance unique et générale pour la coopération internationale qui traiterait toutes les questions.

La forme et la portée exactes du système commercial multilatéral sont le résultat d'un processus politique. En outre, il n'existe aucun cadre conceptuel ou théorique bien défini pour analyser les avantages et les inconvénients d'un programme donné. Pour ces deux raisons – le jeu des politiques et l'absence d'un cadre de référence analytique global –, il est impossible de prévoir comment le programme évoluera ou devrait évoluer. La présente section examine plusieurs facteurs qui ont pu affecter l'élaboration du programme par le passé et sont susceptibles d'affecter son évolution future. L'examen de ces facteurs peut tempérer les vues sur les dimensions souhaitables d'un programme, mais il ne peut pas fournir de modèle pour l'élaboration du programme futur. Cette impossibilité constatée de prévoir ou de prescrire est conforme à ce qui est dit dans la plupart des ouvrages pertinents à ce sujet.³⁸³

a) Les mesures internes dans le contexte de la coopération commerciale

Les mesures internes figuraient initialement dans le programme du GATT parce que l'on craignait qu'elles ne servent à contourner les concessions accordées dans les négociations sur l'accès aux marchés. Au début, les négociations commerciales menées dans le cadre du GATT portaient sur la réduction des obstacles au commerce consistant en mesures à la frontière, comme les droits de douane. L'article III (traitement national) et l'article XX (exceptions générales) étaient les principales dispositions du GATT prévues à cet effet.³⁸⁴ Au fil des ans, le GATT puis l'OMC se sont préoccupés de plus en plus des mesures internes qui peuvent affecter les conditions de la concurrence entre les fournisseurs et les fournisseurs étrangers et nationaux de marchandises et de services. En conséquence, les mesures internes ont été de plus en plus incluses dans le programme commercial multilatéral.

Cette évolution résulte en partie du fait que les Membres ont jugé les articles III et XX insuffisants pour lutter contre le contournement des engagements en matière d'accès aux marchés –autrement dit, pour préserver la valeur des engagements existants concernant l'accès aux marchés. Des dispositions plus rigoureuses et/ou mieux spécifiées ont été élaborées afin de préserver ces engagements. Cet

³⁸³ Voir, par exemple, Howse (2002) et Jackson (2002).

³⁸⁴ Voir la discussion dans la section C.

objectif apparaît très clairement dans certains accords issus du Tokyo Round, en particulier l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et certaines parties de l'Accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII³⁸⁵, et dans l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires issu du Cycle d'Uruguay.

Les mesures internes destinées à préserver les droits acquis en matière d'accès aux marchés peuvent viser à éviter la discrimination explicite, comme ce serait le cas des dispositions relatives aux subventions et aux marchés publics. Elles peuvent aussi concerner des mesures comportant des éléments de discrimination *de facto*, lorsque le but sous-jacent supposé d'une mesure n'est pas d'établir directement une discrimination mais est plutôt d'atteindre un objectif de politique publique particulier. Relèvent par exemple des mesures internes entrant dans cette catégorie celles qui visent les objectifs de l'article XX du GATT ou de l'article XIV de l'AGCS.

Le second facteur expliquant l'élargissement et l'approfondissement du programme relatif aux mesures internes a trait à l'idée que l'accès aux marchés est intrinsèquement lié aux conditions de concurrence existant sur les marchés considérés. L'attention accordée aux mesures qui modifient les conditions de concurrence a contribué de plus en plus à façonner le système commercial multilatéral. Il s'agit ici non pas de préserver les niveaux existants d'accès aux marchés mais plutôt de promouvoir de nouvelles possibilités commerciales. Cette orientation est clairement illustrée par certains aspects de l'Accord général sur le commerce des services. On peut en dire autant de l'Accord sur les ADPIC et cela s'appliquerait aussi, par exemple, aux règles relatives à la concurrence.

Mis à part la distinction entre la préservation des acquis – c'est-à-dire la protection des droits acquis sur un marché – et le souci d'élargir ces droits, les deux catégories taxinomiques définies ci-dessus ont de nombreux points communs et se recoupent certainement. Ces deux catégories comprennent aussi des mesures impliquant une discrimination de droit ou de fait. Ce chevauchement tient à ce que toute mesure interne, quelle que soit sa motivation, affectera, dans une certaine mesure, les conditions de concurrence sur un marché. Elle affectera le type d'accès et/ou les conditions d'activité pour les fournisseurs et les fournisseurs de marchandises et de services.

Compte tenu de cette réalité, certains ont indiqué que les notions de « rapport avec le commerce » ou de « spécificité » pouvaient être utiles pour déterminer quelles mesures internes devraient faire l'objet de négociations à l'OMC. L'idée est que plus une mesure interne peut affecter la compétitivité relative des fournisseurs et des fournisseurs étrangers et nationaux de marchandises et de services, plus il est justifié de soumettre cette mesure à une discipline dans le cadre de l'OMC. Maskus (2002) suggère à partir de son analyse de travaux empiriques sur le sujet, de hiérarchiser les mesures internes en fonction de leur incidence sur le commerce.³⁸⁶ Mais les différents travaux analysés ne comparent pas directement l'effet des divers types de mesures internes sur les échanges et cette comparaison directe n'est peut-être pas possible avec les méthodes et les données existantes. Les économistes ne peuvent donc donner qu'une idée assez imparfaite du « rapport avec le commerce » relatif des différentes mesures internes. Ce qui est plus important encore, c'est que la notion de rapport avec le commerce montre seulement à quel point les mesures internes peuvent affecter les courants d'échanges et ne donne aucune indication sur la pertinence des mesures pour les objectifs de politique nationale et donc la maximisation du bien-être. Il appartient manifestement aux pouvoirs publics de déterminer si le rapport avec le commerce est une considération utile pour choisir les mesures internes qui peuvent être négociées à l'OMC.

³⁸⁵ Il convient de noter qu'un souci similaire d'éviter le contournement des engagements a donné lieu à des accords qui s'appliquaient aux mesures à la frontière, comme ceux concernant l'évaluation en douane, les licences d'importation, les droits antidumping et les droits compensateurs.

³⁸⁶ Maskus conclut que la preuve empirique de l'existence d'une incidence positive sur le commerce est plus forte pour les droits de propriété intellectuelle que pour les mesures environnementales.

S'agissant de la spécificité, on peut considérer que les mesures axées sur un groupe particulier de fournisseurs ou de consommateurs ont plus d'effets de distorsion que les mesures d'application générale et, par conséquent, méritent une plus grande attention à l'OMC. Par exemple, le rapport Spaak, qui est le précurseur du Traité de Rome établissant la Communauté économique européenne, faisait une distinction entre les « distorsions spécifiques » et les « distorsions générales » et préconisait une action concertée pour lutter contre les premières (Sapir, 1995). Dans le rapport Spaak, les mesures spécifiques étaient celles qui avantageaient ou désavantageaient des branches d'activités particulières. De façon similaire, l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires établit des disciplines en matière de subventions qui reposent sur un critère de spécificité. Cependant, là encore, la spécificité en tant que critère pour déterminer la proximité par rapport au commerce n'a fait l'objet d'aucune étude empirique ou théorique systématique. L'analyse économique ne donne pas d'indication claire.

La difficulté d'établir *a posteriori* des critères objectifs clairs permettant de mettre le système commercial multilatéral au service des négociations sur les mesures internes est aggravée par une autre considération – les gouvernements peuvent chercher à établir un lien entre des questions qui n'ont aucun rapport avec l'accès aux marchés ou la concurrence. Les relations internationales comportent une interaction à dimensions multiples. Même si ces dimensions ne sont pas directement interdépendantes – par exemple, les préoccupations en matière de politique commerciale et de sécurité – il est possible d'établir des liens entre les négociations sur différentes questions. En échangeant des concessions dans différents domaines des politiques, deux pays peuvent parvenir à coopérer dans des situations où, sans cela, ils n'auraient pas pu obtenir des avantages mutuels. La possibilité d'établir des liens entre différentes questions a été évoquée, par exemple pour les problèmes environnementaux mondiaux et le commerce, comme il est indiqué ci-après.

Le fait de combiner les négociations sur les mesures à la frontière et sur les mesures internes (sans rapport avec les premières) peut avoir pour inconvénient que, à mesure que les négociations gagnent en complexité, le calcul des coûts et des avantages de la coopération internationale pour chaque partie acquiert aussi des dimensions multiples supplémentaires et devient moins précis. Cela tient en partie à ce que les négociations sur les mesures internes vont souvent dans le sens de l'harmonisation des règles pertinentes au niveau international. L'harmonisation peut certes faciliter les transactions et les ententes internationales, mais elle peut aussi présenter des inconvénients lorsque les objectifs de politique générale et les mesures permettant de les atteindre diffèrent d'un pays à l'autre. Les facteurs propres à un pays, comme le patrimoine culturel, le climat, l'idéologie, les traditions réglementaires et le niveau de développement, prennent plus d'importance.³⁸⁷ Les problèmes de distribution entre les juridictions risquent davantage de se poser dans le contexte des négociations sur les mesures internes, car l'adoption et/ou l'harmonisation des règles peut entraîner des coûts pour certaines parties.³⁸⁸ Si la coopération internationale est destinée à éliminer le dilemme du prisonnier et à favoriser les résultats gagnant-gagnant – en d'autres termes, améliorer le bien-être général – alors, dans les cas où les engagements relatifs à l'établissement de règles ont des conséquences interjuridictionnelles négatives pour certaines parties en termes de distribution, il faut trouver une autre solution pour garantir la viabilité de la coopération. Des situations gagnant-gagnant au niveau mondial dans lesquelles individuellement certaines parties sont perdantes peuvent être valables à condition que ces parties reçoivent, d'une certaine manière, une compensation qui pourrait prendre la forme d'un transfert ou d'éléments sans lien direct avec le commerce, ou bien un équilibre pourrait être trouvé directement dans le cadre d'un ensemble de mesures résultant des négociations commerciales.

De façon plus générale, les effets sur le bien-être des négociations sur les mesures internes pourraient ne pas être aussi directs que dans le cas de négociations sur les mesures à la frontière. En particulier, les positions défendues par les industries d'exportation ne sont pas toujours nécessairement optimales

³⁸⁷ Sur ce point, voir aussi Howse (2002).

³⁸⁸ Les coûts renvoient ici à la diminution du bien-être économique. Pour une analyse des coûts au sens où la souveraineté nationale est compromise par les accords internationaux, voir Bagwell et Staiger (2004).

pour le pays exportateur lui-même.³⁸⁹ On a montré par exemple que les normes destinées à remédier aux asymétries d'information pour une certaine catégorie de produits ont tendance à être trop permissives dans le pays qui produit et exporte les marchandises.³⁹⁰

L'un des risques susceptibles de résulter d'une série complexe de négociations est que certains partenaires de négociation soient déçus par le résultat une fois qu'ils seront en mesure de l'évaluer pleinement, y compris en termes de résultats révélés. Les négociations futures pourraient ensuite devenir encore plus complexes, car certains participants voudront peut-être récupérer ce qu'ils estimeront ne pas avoir obtenu lors des négociations précédentes. D'autre part, la valeur des résultats négociés est également susceptible de changer au fil du temps. Étant donné la croissance économique et l'évolution des positions concurrentielles, il se peut que les avantages découlant pour les pays de certaines règles internationales soient modifiés. Par exemple, les avantages résultant des règles internationales sur la propriété intellectuelle augmenteraient pour un pays s'il passait du statut d'importateur net à celui d'exportateur net de produits à forte intensité de R-D, ou s'il avait de meilleures perspectives d'attirer des investissements à forte intensité de technologie.

La question de savoir s'il faut ou non engager des négociations internationales sur les mesures internes est, bien entendu, distincte de celle du choix de l'instance. La discussion ci-dessus supposait implicitement que de telles négociations seraient envisagées à l'OMC. Mais de nombreux types de mesures internes font l'objet de négociations dans des instances internationales différentes, souvent mais pas toujours au sein d'organisations internationales spécialisées. Les normes relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires sont négociées dans le cadre de la Commission du Codex Alimentarius, les normes du travail à l'Organisation internationale du travail et les normes environnementales dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux (AEM). Par conséquent, pour intégrer les mesures internes dans le système commercial multilatéral, il faut aussi définir la relation entre l'Accord sur l'OMC et les autres accords ou organismes de normalisation pertinents. Une fois encore, il n'existe aucun cadre conceptuel pour définir une architecture internationale optimale ou pour déterminer la répartition souhaitable des sujets entre les institutions. Comme il est démontré dans la discussion ci-après, de nombreuses considérations interviennent pour l'examen de cette question.

Dans ce qui suit, plusieurs domaines ayant déjà fait l'objet d'un débat dans le contexte du GATT ou de l'OMC sont examinés de façon plus approfondie. Il s'agit de la politique de la concurrence, des normes du travail, des normes de produits, des mesures sanitaires et phytosanitaires, des droits de propriété intellectuelle et de la protection de l'environnement. Le choix des mesures internes examinées ici n'est en aucun cas exhaustif, et il montre plutôt comment les négociations sur les mesures internes ont évolué dans le cadre du système commercial multilatéral et en quoi les différents facteurs mentionnés dans le présent exposé préliminaire ont pu affecter les résultats.

b) Un programme pour le commerce en évolution : de l'OIT à l'OMC

i) Politique de la concurrence et politique du travail dans la Charte de La Havane

Au fil du temps, les questions relatives à l'environnement, au travail, à la politique de la concurrence et à la protection de la propriété intellectuelle ont joué des rôles différents dans les négociations commerciales et la coopération commerciale. La Charte de La Havane conçue durant les années 40 mentionnait expressément la politique du travail et la politique de la concurrence. Au sujet de la première, l'article 7 disait ceci :

³⁸⁹ Voir Howse (2002) au sujet du rôle des intérêts à l'exportation dans la position des États-Unis durant les négociations du Cycle d'Uruguay, Hoekman et Saggi (2004) au sujet du rôle des politiques de promotion des exportations dans les tentatives faites pour inscrire la politique de la concurrence au programme des travaux de l'OMC, et Maskus (2002) au sujet de la place des intérêts à l'exportation des États-Unis dans les négociations sur les droits de propriété intellectuelle.

³⁹⁰ Voir Sturm (2006).

« 1) Les États membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les États membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque État membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire.

2) Les États membres qui font également partie de l'Organisation internationale du travail collaboreront avec cette Organisation, afin de mettre cet engagement à exécution. »

La Charte contenait aussi un chapitre entier (chapitre V) consacré aux pratiques commerciales restrictives, avec notamment l'obligation pour les membres de réglementer les pratiques anticoncurrentielles de caractère international.³⁹¹ Elle aurait exigé des membres qu'ils prennent des mesures contre le comportement anticoncurrentiel ayant un effet sur le commerce, même si elle n'imposait pas l'obligation générale d'adopter une loi sur la concurrence. Elle préconisait aussi la coopération intergouvernementale sur les questions relatives à la politique de la concurrence.

Mais, comme on l'a expliqué précédemment dans la présente étude, la ratification de la Charte de La Havane (1947) s'est révélée difficile dans certains parlements nationaux et n'a jamais été adoptée. Ce qui a survécu du texte, c'est le chapitre IV consacré au commerce des marchandises, qui est devenu le GATT.

Dans la Charte de La Havane, les références aux droits de propriété intellectuelle et à l'environnement étaient limitées. L'article 21 imposait aux membres de ne pas empêcher l'importation des quantités minimales d'un produit exigées pour l'obtention et la conservation de droits à un brevet ou à une marque de fabrique, de droits d'auteur ou de droits analogues, conformément à la législation sur la propriété industrielle ou la propriété intellectuelle. L'article 70 ménageait une flexibilité pour les accords sur le contrôle de produits se rapportant uniquement à la conservation des ressources naturelles épuisables, et l'article 45 faisait référence à ces ressources. Des dispositions similaires à toutes celles-ci ont été incorporées dans les règles sur les exceptions générales énoncées à l'article XX du GATT.

En fait, l'approche du GATT pour discipliner le recours aux mesures internes tient compte de celle qui a été adoptée au chapitre IV de la Charte de La Havane. Comme l'article 18 de la Charte de La Havane, l'article III du GATT impose des restrictions sur l'utilisation discriminatoire des mesures internes par les Membres.³⁹² L'article XX du GATT autorise une certaine flexibilité dans l'application des mesures internes, à condition qu'elles servent les objectifs spécifiques de politique énumérés dans l'article et ne constituent pas un moyen injustifiable de discrimination ou de restriction des échanges. Pour le texte juridique pertinent, voir l'encadré 23.

³⁹¹ Voir, par exemple, Anderson et Holmes (2002).

³⁹² Les dispositions de l'AGCS relatives au traitement national sont plus compliquées, car elles envisagent un traitement formellement identique et un traitement formellement différent.

Encadré 23: Article XX du GATT

Article XX

Exceptions générales

Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures

- a) nécessaires à la protection de la moralité publique ;
- b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ;
- c) se rapportant à l'importation ou à l'exportation de l'or ou de l'argent ;
- d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent accord, tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières, au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII, à la protection des brevets, marques de fabrique et droits d'auteur et de reproduction et aux mesures propres à empêcher les pratiques de nature à induire en erreur ;
- e) se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons ;
- f) imposées pour la protection de trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ;
- g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ;
- h) prises en exécution d'engagements contractés en vertu d'un accord intergouvernemental sur un produit de base qui est conforme aux critères soumis aux PARTIES CONTRACTANTES et non désapprouvés par elles ou qui est lui-même soumis aux PARTIES CONTRACTANTES et n'est pas désapprouvé par elles* ;
- i) comportant des restrictions à l'exportation de matières premières produites à l'intérieur du pays et nécessaires pour assurer à une industrie nationale de transformation les quantités essentielles desdites matières premières pendant les périodes où le prix national en est maintenu au-dessous du prix mondial en exécution d'un plan gouvernemental de stabilisation, sous réserve que ces restrictions n'aient pas pour effet d'accroître les exportations ou de renforcer la protection accordée à cette industrie nationale et n'aillent pas à l'encontre des dispositions du présent accord relatives à la non-discrimination ;
- j) essentielles à l'acquisition ou à la répartition de produits pour lesquels se fait sentir une pénurie générale ou locale ; toutefois, lesdites mesures devront être compatibles avec le principe selon lequel toutes les parties contractantes ont droit à une part équitable de l'approvisionnement international de ces produits, et les mesures qui sont incompatibles avec les autres dispositions du présent accord seront supprimées dès que les circonstances qui les ont motivées auront cessé d'exister. Les PARTIES CONTRACTANTES examineront, le 30 juin 1960 au plus tard, s'il est nécessaire de maintenir la disposition du présent alinéa.

ii) *L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)*

À mesure que les droits de douane étaient réduits par une succession de négociations commerciales multilatérales, l'attention s'est portée vers les mesures non tarifaires. Durant le Tokyo Round, des discussions ont été engagées sur un ensemble de règles uniformes. L'un des aspects de ces discussions concernait la nécessité d'adopter des règles pour éviter que les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage ne constituent des obstacles non nécessaires au commerce. Dans ce contexte, on a fait valoir que les articles III et IX du GATT (sur les marques d'origine) ne suffisaient pas pour arriver à un résultat approprié.³⁹³

L'Accord OTC plurilatéral³⁹⁴, signé à la fin du Tokyo Round, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1980. Il énonçait des règles relatives à l'élaboration, à l'adoption et à l'application des règlements techniques, des normes et des procédures d'évaluation de la conformité. Au milieu des années 90, lorsqu'un accord révisé sur les normes a émergé des négociations du Cycle d'Uruguay, l'Accord du Tokyo Round comptait 46 signataires.³⁹⁵ Les règlements techniques et les normes relatives aux produits peuvent souvent être contrôlés à la frontière. Du point de vue de l'inspection et de l'application, ces mesures se rapprochent donc des mesures à la frontière, même si, théoriquement, elles sont en général traitées comme si elles relevaient de la catégorie des mesures internes.

L'Accord OTC de l'OMC a renforcé et clarifié les dispositions de l'Accord OTC issu du Tokyo Round et en a étendu la portée à certaines dispositions concernant les procédés et méthodes de production. En outre, l'Accord SPS issu du Cycle d'Uruguay traitait de mesures visant à protéger la santé des personnes et des animaux contre les risques d'origine alimentaire, protéger la santé des personnes contre les maladies véhiculées par les animaux ou les végétaux, protéger les animaux et les végétaux contre les parasites ou les maladies et de mesures destinées à empêcher d'autres dommages causés par les parasites. En introduisant des mesures plus rigoureuses dans le secteur agricole durant le Cycle d'Uruguay, les Membres ont voulu faire en sorte que l'accès aux marchés obtenu dans ce secteur par la conversion de mesures non tarifaires en droits de douane proprement dits ne soit pas compromis par les règlements concernant les produits. Par conséquent, les disciplines conçues pour réglementer les produits agricoles ont été effectivement séparées de l'Accord OTC.³⁹⁶

L'article XX b) du GATT avait été conçu pour permettre aux Membres de déroger aux règles du GATT si cela était nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux. Certains pays ont proposé de rendre plus difficile l'invocation de cette exception en ne permettant de déroger aux règles que pour des mesures basées sur des normes internationales.³⁹⁷ En fait, les États-Unis ont suggéré d'amender l'article XX b) pour incorporer un principe d'harmonisation.³⁹⁸ Finalement, il a été décidé de ne pas modifier l'article XX b) et d'intégrer le principe d'harmonisation dans l'Accord SPS récemment négocié. Les Communautés européennes ont fait valoir que les Membres qui appliquaient des normes sanitaires élevées auraient du mal à revenir à des normes inférieures et que ces pays devraient donc être autorisés à appliquer des normes SPS plus strictes que celles convenues au plan international. En d'autres termes, l'idée selon laquelle les normes internationales pourraient ne pas assurer le niveau de protection recherché par certains pays a été soulevée expressément durant les négociations SPS.

³⁹³ Voir European News Agency (1975).

³⁹⁴ IBDD S26/9 (1980). Cet accord est également appelé Code de la normalisation.

³⁹⁵ Voir OMC (2007).

³⁹⁶ Voir Abdel Motaal (2004), Croome (1995).

³⁹⁷ Voir la discussion dans Abdel Motaal (2004).

³⁹⁸ MTN.GNG/NG5/W/118.

L'accord établi contenait l'obligation de justifier scientifiquement les écarts par rapport aux normes internationales. C'était principalement le Groupe de Cairns composé de producteurs agricoles qui avait insisté pour qu'il incombe aux pays importateurs de fournir des preuves scientifiques. En d'autres termes, la suggestion tendant à obliger les exportateurs à justifier que leurs produits étaient « sûrs » a été rejetée; c'était au contraire aux importateurs qu'il revenait de justifier des normes qui étaient plus rigoureuses que les normes internationales. L'Accord SPS précise à l'Annexe A qu'on entend par normes internationales celles qui sont élaborées par la Commission du Codex Alimentarius pour l'innocuité des produits alimentaires, par l'Office international des épizooties – appelé désormais l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) – pour la santé des animaux et les zoonoses, et par le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux pour les questions concernant la préservation des végétaux.³⁹⁹

Les trois organismes de normalisation ont été créés avant l'adoption de l'Accord SPS. Bien que l'OMC et les organismes internationaux de normalisation restent des institutions distinctes, la référence à ces organismes dans les textes juridiques de l'OMC semble avoir affecté leur manière de travailler.⁴⁰⁰ Stewart et Johanson (1998), par exemple, font valoir que les activités des trois organismes de normalisation n'ont guère suscité d'attention en dehors de la communauté scientifique, car les normes qu'ils promulguaient n'étaient pas juridiquement contraignantes. Leurs normes conservent encore un caractère facultatif, mais du fait de l'Accord SPS, les enjeux pour les Membres de l'OMC des normes SPS internationales ont augmenté et les trois organismes se sont de plus en plus politisés. Une interaction entre la coopération concernant les normes internationales et la coopération dans le domaine commercial est donc appelée à se produire, même si les négociations sur ces deux questions ne sont pas liées expressément et n'ont pas lieu dans la même institution.

L'Accord OTC et l'Accord SPS de l'OMC ont introduit un nouvel élément important dans le système juridique multilatéral: la référence explicite aux procédés et aux méthodes de production (PMP). Contrairement aux caractéristiques des produits, les PMP ne peuvent pas toujours être contrôlés à la frontière. On fait parfois la distinction entre les PMP incorporés et les PMP non incorporés, ces derniers ne laissant pas de traces facilement décelables dans le produit.⁴⁰¹ Les méthodes de pêche, par exemple, n'ont pas nécessairement d'incidence sur les caractéristiques du poisson capturé. Les horaires de travail ou les règles de sécurité sur le lieu de travail n'influent pas nécessairement sur les produits fabriqués. L'inspection et les moyens de faire respecter les règles relatives aux PMP non incorporés au niveau international sont donc moins simples.

iii) *L'Accord sur les ADPIC*

La coopération internationale pour les questions de propriété intellectuelle existe depuis longtemps. La Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle a été signée dès 1883, la nécessité d'une protection internationale de la propriété intellectuelle étant devenue évidente lorsque des exposants étrangers ont refusé de participer à l'Exposition internationale des inventions qui s'est tenue à Vienne en 1873, de crainte que leurs idées ne soient volées et exploitées commercialement dans d'autres pays. Le Brésil, la Tunisie, les États-Unis et plusieurs pays européens ont été parmi les premiers pays à ratifier la Convention. À présent, la Convention est administrée par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), qui a été créée en 1970. La Convention comprend 171 parties contractantes, dont 74 l'ont ratifiée après 1990. La Convention de Berne dans le domaine des droits d'auteur, qui est aussi administrée par l'OMPI, date de 1886.

³⁹⁹ L'Accord OTC encourage aussi les Membres à fonder leurs mesures internes sur les normes internationales et invite instamment les Membres à jouer un rôle actif dans l'élaboration de ces normes. Contrairement à l'Accord SPS, l'Accord OTC ne fait pas référence expressément à un quelconque organisme international de normalisation.

⁴⁰⁰ Voir Abdel Motaal (2004).

⁴⁰¹ Voir, par exemple, Abdel Motaal (1999).

La Convention de Paris stipule que ses membres ne doivent pas établir de discrimination à l'encontre des titulaires étrangers de droits de propriété industrielle – et contient donc une disposition relative au traitement national. Elle comprend aussi un certain nombre de normes minimales importantes mais permet à ses membres de déterminer les principales normes qui réglementent le niveau de la protection accordée aux brevets. Au fil du temps, les gens d'affaires et les dirigeants du monde industrialisé ont estimé de plus en plus que les normes de la Convention de Paris étaient insuffisantes pour assurer la protection des brevets au plan international. À la fin des années 70, un certain nombre d'entreprises pharmaceutiques et de représentants du Bureau des brevets et des marques des États-Unis ont demandé à l'OMPI d'élaborer des normes minimales pour la protection des brevets.⁴⁰² Toutefois, les pays en développement se sont opposés fermement à une modification de la Convention. Le Comité consultatif pour les négociations commerciales, un organe des États-Unis créé pour conseiller le Président sur les questions commerciales, a suggéré en conséquence d'inclure cette question dans le programme du GATT.

La propriété intellectuelle a été incluse parmi les sujets de négociation du Cycle d'Uruguay et de la négociation ultérieure de l'Accord sur les ADPIC car un certain nombre de Membres de l'OMC ont eu le sentiment grandissant que leur avantage comparatif dans les échanges internationaux ne reposait pas sur les matières premières ni sur les produits manufacturés de technologie courante mais sur les biens et services à forte intensité de technologie et de créativité et/ou caractérisés par une qualité élevée et une bonne réputation. Ces Membres ont estimé qu'ils ne pourraient pas tirer parti de leur avantage comparatif s'il n'existait pas un ensemble de normes minimales au niveau mondial pour la protection de la propriété intellectuelle. Les États-Unis ont été les premiers à demander des négociations de large portée sur la propriété intellectuelle dans le cadre du GATT, et la plupart des pays développés, notamment les Communautés européennes, le Japon et la Suisse, les ont ensuite rejoints.

Le mandat sur les ADPIC dans le cadre du Cycle d'Uruguay, convenu à Punta del Este en septembre 1986, contenait l'engagement de négocier un cadre multilatéral pour lutter contre le commerce des marchandises de contrefaçon et stipulait qu'il fallait « éclaircir les dispositions de l'Accord général et élaborer, s'il y a lieu, des règles et disciplines nouvelles » afin de réduire les distorsions et les obstacles qui affectaient le commerce international et de tenir compte de la nécessité de favoriser une protection effective et adéquate des droits de propriété intellectuelle et de faire en sorte que les mesures et procédures visant à faire appliquer ces droits ne deviennent pas elles-mêmes des obstacles au commerce légitime.

Durant les deux premières années des négociations, le sens de ce mandat a fait l'objet d'un examen approfondi. De nombreux pays développés ont fait valoir que de nouvelles règles sur la protection et l'application des droits de propriété intellectuelle étaient nécessaires pour éviter la distorsion des échanges et promouvoir une protection efficace et suffisante des droits de propriété intellectuelle. La plupart des pays en développement ont estimé que ces questions ne relevaient pas du mandat donné à Punta del Este ni de la compétence du GATT.⁴⁰³ Ils ont maintenu que l'OMPI était l'instance appropriée en la matière.

Dans plusieurs communications présentées au Groupe de négociation en 1987, les pays développés ont exposé leurs vues en soulignant les problèmes commerciaux qu'ils rencontraient dans le domaine des droits de propriété intellectuelle. La communication des États-Unis, par exemple, mentionnait des estimations fournies par des organismes professionnels sur les pertes résultant de la durée limitée des brevets et de certaines pratiques comme les copies non autorisées.⁴⁰⁴ L'importance des effets éventuels des droits de propriété intellectuelle sur les flux commerciaux a été confirmée ultérieurement par des

⁴⁰² Voir Ryan (1998).

⁴⁰³ Voir Croome (1995).

⁴⁰⁴ La communication mentionnait des estimations de l'International Intellectual Property Alliance (IIPA) et de la National Agriculture Chemicals Association sur les pertes causées aux entreprises du fait des copies non autorisées ou de l'usage d'œuvres protégées par des droits d'auteur. Elle faisait aussi référence à des estimations fournies par des entreprises pharmaceutiques américaines sur les pertes résultant de la durée limitée des brevets et du manque de protection des spécialités pharmaceutiques. Voir MTN.GNG/NG11/W/7.

études théoriques⁴⁰⁵, qui ont montré que les changements estimatifs concernant les importations de produits manufacturés et d'articles de haute technologie susceptibles de découler d'un renforcement des droits conférés par les brevets pouvaient être substantiels.

Les divergences concernant le mandat de négociation ont été réglées essentiellement dans le cadre des mesures qui ont été convenues lors de l'examen à mi-parcours du Cycle d'Uruguay, en avril 1989. Les participants sont convenus que des négociations réussies devraient comprendre un accord global sur la propriété intellectuelle, couvrant les cinq éléments suivants : des principes de base concernant la protection de la propriété intellectuelle ; des normes fondamentales de protection adéquates ; des moyens efficaces et appropriés pour faire respecter les droits de propriété intellectuelle ; des procédures pour le règlement, au plan multilatéral, des différends entre gouvernements ; et des dispositions transitoires. L'accord sur ces points était subordonné à trois conditions importantes : lors des négociations, il serait tenu compte des objectifs fondamentaux de politique générale publique des systèmes nationaux de protection de la propriété intellectuelle, y compris les objectifs en matière de développement et de technologie ; il serait important de contracter des engagements renforcés de résoudre par des procédures multilatérales les différends sur des questions de propriété intellectuelle touchant au commerce afin de réduire les tensions dans ce domaine ; et les négociations seraient menées sans préjudice de la question de savoir si les résultats seraient mis en œuvre dans le contexte du GATT ou dans un autre cadre.⁴⁰⁶

Par la suite, les travaux de fond ont progressé rapidement, les pays développés et les pays en développement ayant présenté un grand nombre de propositions.⁴⁰⁷ Des négociations intensives ont ensuite eu lieu sur la base des projets de textes juridiques présentés par la Communauté européenne, les États-Unis, un groupe de 14 pays en développement, la Suisse et le Japon⁴⁰⁸, et le texte négocié à la fin de 1991 s'est révélé très proche de celui qui a finalement été approuvé et adopté à Marrakech en avril 1994.

Ce texte s'inspirait du cadre international existant à ce moment-là pour les droits de propriété intellectuelle et incorporait par référence de nombreuses dispositions des accords internationaux sur les DPI alors en vigueur, notamment la Convention de Paris et la Convention de Berne. En outre, l'Accord sur les ADPIC établissait de nouvelles normes internationales importantes pour la protection et l'application des droits de propriété intellectuelle. Le préambule de cet accord préconise un soutien mutuel entre l'OMC et l'OMPI. Les accords internationaux établis après l'Accord sur les ADPIC, comme le Traité sur le droit d'auteur de l'OMPI, ne sont pas incorporés automatiquement dans l'Accord sur les ADPIC, et les Membres de l'OMC ne sont pas tenus d'y adhérer.

L'inclusion de l'Accord sur les ADPIC dans le cadre commercial multilatéral a donné lieu à bon nombre de discussions, dont la plupart étaient axées sur les conséquences de cet accord pour les pays en développement. Certains observateurs ont fait valoir que les DPI sont un domaine où un ensemble harmonisé de règles internationales a des effets distributionnels importants, car les pays qui en sont à des stades de développement différents ont des besoins très divers, notamment en ce qui concerne la protection conférée par les brevets.⁴⁰⁹ Les pays développés ayant des industries à forte intensité de R-D

⁴⁰⁵ Voir Maskus et Penubarti (1995) et Maskus (2002). Maskus (2002) fait aussi valoir que l'introduction des DPI dans le système commercial multilatéral est facilitée du fait qu'il est faisable, en principe, de faire respecter les droits grâce au système de règlement des différends. En effet, la détermination de dommages commerciaux semble assez simple dans le cas des DPI, où la copie vise certains produits et certaines technologies identifiables au moyen d'une procédure judiciaire.

⁴⁰⁶ MTN.TNC/11.

⁴⁰⁷ Résumées dans les documents MTN.GNG/NG11/W/32/Rev.2 et 33/Rev.2. Dans le cadre de l'examen mené dans la présente section, la communication du Chili présente un intérêt particulier (MTN.GNG/NG11/W/61). Le Chili a suggéré de transmettre les propositions sur les normes qui avaient été formulées dans le Groupe de négociation à l'OMPI, pour que cette dernière administre les nouvelles normes. Le Chili a aussi suggéré de charger l'OMPI de déterminer les cas de non-application des normes en matière de propriété intellectuelle approuvées au plan international. En cas de non-application, des groupes spéciaux du GATT détermineraient, sur demande, s'il y avait eu ou non des « effets qui touchent au commerce ». Les suggestions du Chili n'ont pas été acceptées, mais elles sont intéressantes du fait qu'elles sont similaires à l'approche adoptée dans l'Accord SPS.

⁴⁰⁸ MTN.GNG/NG11/W/68, 70, 71, 73, 74, respectivement.

⁴⁰⁹ Par exemple, Deardorff (1998) et Howse (2002).

et tournées vers l'exportation ont probablement tout à gagner d'un renforcement de cette protection, tandis que de nombreux pays en développement qui sont importateurs nets de produits intégrant des DPI et n'ont que peu de perspectives d'attirer des industries à haute technologie risquent d'y perdre, du moins à court terme.⁴¹⁰

Une analyse complète de ces conséquences dépasse la portée du présent examen et reviendrait en tout état de cause à évaluer une situation fictive, à savoir ce qui se serait produit en l'absence de l'Accord sur les ADPIC. Toutefois, quatre considérations, qui ont probablement incité les pays en développement à prendre la décision d'accepter l'Accord sur les ADPIC, sont indiquées ci-après.

Premièrement, dans la phase finale des négociations du Cycle d'Uruguay, les pays ont admis que l'Accord sur les ADPIC était un élément essentiel de l'ensemble plus vaste des résultats issu des négociations de ce cycle, dont les pays en développement espéraient retirer des avantages dans d'autres domaines – notamment l'agriculture et les textiles. En d'autres termes, il semble que les liens entre les questions ont été importants pour la conclusion du Cycle d'Uruguay.

Deuxièmement, l'Accord contenait des éléments d'équilibre et de flexibilité, qui permettaient aux pays en développement d'adapter leurs systèmes de protection de la propriété intellectuelle en tenant compte de leurs objectifs en matière de développement et de santé publique et d'autres objectifs de politique générale publique. Le système de règlement des différends de l'OMC ainsi que la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique ont permis d'apporter des précisions importantes sur les flexibilités prévues dans l'Accord sur les ADPIC.

Troisièmement, l'approbation de l'Accord sur les ADPIC par les pays en développement montre peut-être leur préférence pour la primauté du droit multilatéral, y compris le règlement multilatéral des différends, dans le domaine de la propriété intellectuelle. Au moment des négociations du Cycle d'Uruguay, il n'existait manifestement plus de consensus international sur la mesure dans laquelle les partenaires commerciaux devaient assurer la protection mutuelle de la propriété intellectuelle, ce qui entraînait de nombreuses tensions au niveau des échanges, se traduisant notamment par des mesures commerciales unilatérales.

Enfin, un autre facteur a peut-être été l'idée qu'une protection accrue de la propriété intellectuelle pourrait promouvoir la créativité et l'inventivité nationales, ainsi que le transfert de technologie et l'IED, dans le contexte des réformes davantage axées sur le marché qui étaient alors en cours. Dans certains pays en développement, notamment en Asie de l'Est et du Sud, il est manifeste que les entreprises nationales et les résidents utilisent beaucoup plus le système des brevets et que l'investissement dans la recherche-développement augmente. Toutefois, pour de nombreux pays en développement, ce qui importe davantage est l'incidence sur le transfert de technologie, notamment par le biais de l'IED. De façon générale, les études empiriques semblent indiquer que les droits de propriété intellectuelle jouent un rôle positif à cet égard, même si la principale conclusion qu'on peut en tirer est peut-être qu'il est nécessaire de poursuivre les travaux de recherche et d'analyse.⁴¹¹

iv) Changement d'approches concernant les limites de la coopération commerciale

Ce bref résumé du rôle des mesures internes dans les négociations commerciales illustre des approches distinctes à l'égard de différentes sortes de politiques intérieures. Les normes du travail et la politique de la concurrence figuraient expressément dans la Charte de La Havane. Les textes juridiques du GATT qui ont été incorporés dans le système juridique de l'OMC ne comportent pas de disciplines spécifiques concernant l'harmonisation des mesures internes et énoncent simplement des disciplines générales indiquant quelles politiques seraient en contradiction avec le GATT et quelles politiques ne le seraient pas.

⁴¹⁰ Voir Deardorff (1998).

⁴¹¹ Voir Fink et Maskus (2005).

Avec l'introduction de l'Accord OTC issu du Tokyo Round, la coopération commerciale est allée dans le sens d'une approche en partie plus ouverte de l'harmonisation de la réglementation nationale, mais seulement au niveau plurilatéral. L'Accord portait sur les caractéristiques des produits qui peuvent souvent être contrôlées à la frontière ; on peut donc le considérer comme se prêtant naturellement à l'inclusion des mesures internes dans le cadre commercial international. Il faisait expressément référence aux normes internationales en encourageant les Membres à appliquer les normes internationales pertinentes lorsqu'elles existent et à collaborer dans la mesure du possible à leur élaboration.

Les Accords issus du Cycle d'Uruguay ont franchi plusieurs étapes supplémentaires, conférant au système commercial multilatéral un caractère sensiblement différent. Premièrement, l'Accord SPS et l'Accord sur les ADPIC ont permis une meilleure harmonisation des politiques au niveau mondial. L'Accord SPS l'a fait en mentionnant expressément les organisations internationales de normalisation comme la Commission du Codex Alimentarius et l'Organisation mondiale de la santé animale. Quant à l'Accord sur les ADPIC, il prescrit aussi des « normes minimales » internationales en définissant, par exemple, le nombre d'années pendant lesquelles sera garantie la protection des droits de propriété intellectuelle concernant les marques et les brevets. Deuxièmement, l'Accord SPS et l'Accord OTC s'appliquent tous deux aux PMP, ce qui veut dire que les dispositions de l'OMC traitent de mesures internes dont l'application ne peut être vérifiée que sur les lieux de production à l'intérieur du territoire des Membres exportateurs. Troisièmement, en faisant expressément référence aux règles concernant les DPI, l'Accord sur les ADPIC prescrit que certains Membres devront adapter leurs institutions nationales pour se conformer aux dispositions de l'OMC.

c) **Rôle des politiques intérieures relatives à la concurrence, à l'environnement et au travail**

i) *Politique de la concurrence*

La politique de la concurrence (antitrust) vise le comportement des entreprises et, spécifiquement, la réglementation des pratiques anticoncurrentielles comme les cartels, les abus de position dominante et les fusions anticoncurrentielles. Comme il a été indiqué précédemment, l'Organisation internationale du commerce (OIC), qui n'a jamais vu le jour, avait prévu des dispositions relatives à la politique de la concurrence dans un chapitre qui n'a pas été retenu dans le GATT. Il n'existe pas actuellement d'accord équivalent consacré à la politique de la concurrence à l'OMC, mais cette question concerne de diverses manières un certain nombre d'Accords de l'OMC et d'instruments connexes. Premièrement, dans chacun des trois principaux Accords qui constituent le système de l'OMC – le GATT, l'AGCS et l'Accord sur les ADPIC – il existe des procédures de consultation et de coopération pour les pratiques anticoncurrentielles.⁴¹² Deuxièmement, chacun de ces Accords contient aussi des règles générales relatives à la non-discrimination, à la transparence et à l'équité au plan de la procédure, qui peuvent concerner, au moins dans une certaine mesure, les politiques nationales en matière de concurrence affectant le commerce.⁴¹³ Troisièmement, des normes minimales concernant des pratiques anticoncurrentielles spécifiques sont énoncées dans certains Accords de l'OMC et instruments connexes – notamment dans l'AGCS (article VIII) et dans les engagements contractés par de nombreux Membres de l'OMC pour les services de télécommunications de base sous la forme du « Document de référence », qui comprend des sauvegardes et des principes réglementaires en matière de concurrence pour ce secteur. Quatrièmement, plusieurs Accords de l'OMC contiennent des dispositions autorisant certaines mesures correctives au cas où le comportement d'une entreprise a des effets négatifs sur le commerce et/ou la concurrence. Il s'agit de l'Accord antidumping, de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics et de l'Accord sur les ADPIC.⁴¹⁴ Cinquièmement, le Mémoire d'accord sur le règlement des différends de l'OMC est potentiellement applicable aux mesures des pouvoirs publics qui affectent les échanges et peuvent

⁴¹² Voir, respectivement, la Décision intitulée « Dispositions prises en vue de consultations sur les pratiques commerciales restrictives », IBDD S9/28-29 (en ce qui concerne le GATT) ; l'article IX de l'AGCS ; et l'article 40 de l'Accord sur les ADPIC.

⁴¹³ Organisation mondiale du commerce (1997). Pour un commentaire pertinent, voir Ehlermann et Ehling (2002).

⁴¹⁴ Pour plus de précisions, voir Organisation mondiale du commerce (1997).

entraîner, dans certains cas, des pratiques anticoncurrentielles.⁴¹⁵ La nécessité de faire en sorte que les pratiques anticoncurrentielles n'entravent ni n'annulent la réalisation des avantages qui devraient découler de la réduction des droits de douane et de la libéralisation des mesures non tarifaires affectant le commerce international est aussi au centre de l'Ensemble de principes et de règles équitables des Nations Unies convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives (« l'Ensemble »), adopté en 1980.⁴¹⁶

La question générale du traitement de la politique de la concurrence à l'OMC a été soulevée à la Conférence ministérielle de Singapour, en décembre 1996, en réponse à une initiative des Communautés européennes. Un Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence a été chargé d'étudier les questions soulevées par les Membres au sujet de l'interaction de ces deux champs d'action afin de déterminer les domaines qui pourraient être examinés plus avant dans le cadre de l'OMC.⁴¹⁷ Conformément à ce mandat, le Groupe de travail a axé ses travaux, durant les deux premières années, sur cinq dimensions spécifiques de l'interaction entre le commerce et la politique de la concurrence, à savoir : i) l'incidence des pratiques anticoncurrentielles des entreprises et associations sur le commerce international ; ii) l'incidence des monopoles d'État, des droits d'exclusivité et des politiques de réglementation sur la concurrence et le commerce international ; iii) le rapport entre les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et la politique de la concurrence ; iv) le rapport entre l'investissement et la politique de la concurrence ; et v) l'incidence de la politique commerciale sur la concurrence.⁴¹⁸

Le premier point – l'incidence des pratiques anticoncurrentielles sur le commerce – est le plus intéressant pour l'examen mené dans la présente section.⁴¹⁹ Lors des discussions sur ce sujet, une attention particulière a été accordée à l'incidence des cartels internationaux (c'est-à-dire la fixation des prix et les arrangements similaires). On a noté l'étendue et les effets de ces arrangements dans le contexte de la mondialisation de l'économie. Il a été établi que les coûts imposés par ces cartels à l'économie mondiale, et notamment aux pays en développement, représentaient des milliards de dollars chaque année.⁴²⁰ En outre, on sait que dans de nombreux cas les cartels ont opéré largement dans les pays en développement, entraînant une hausse substantielle du coût des importations des pays en développement pour les produits en cause. Étant donné que ces cartels opèrent sur de multiples marchés, il est difficile, voire impossible, que les autorités nationales chargées de la concurrence – en particulier dans les pays en développement – disciplinent les éventuels abus anticoncurrentiels. Dans des ouvrages théoriques, on a fait valoir qu'une coopération accrue entre les diverses autorités nationales de la concurrence ou la création d'une autorité supranationale de la concurrence pourraient contribuer en partie à résoudre ce problème.

Une attention particulière a aussi été accordée à la question des cartels d'exportation – c'est-à-dire les arrangements de fixation des prix qui concernent uniquement les marchés étrangers. Certaines parties ont estimé que ces pratiques entraînent une politique du « chacun pour soi », car leur incidence négative se fait principalement sentir dans le pays importateur, tandis que les cartels pertinents dans les pays exportateurs enregistrent des bénéfices. Même si elles ne constituent pas un exemple classique de contournement des engagements, les activités des cartels d'exportation sont souvent considérées comme

⁴¹⁵ Par exemple, en cas de non-respect des règles générales susmentionnées sur la non-discrimination ou des normes minimales concernant le traitement des pratiques anticoncurrentielles qui sont énoncées dans l'AGCS et le Document de référence. À cet égard, voir le rapport du Groupe spécial dans *Mexique – Mesures visant les services de télécommunication*, WT/DS204/R, adopté le 1^{er} juin 2004.

⁴¹⁶ Nations Unies, « Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives », à l'adresse suivante : <http://r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/CPSet/cpset.htm>.

⁴¹⁷ Déclaration ministérielle de Singapour, paragraphe 20.

⁴¹⁸ Voir la « Liste récapitulative des questions à examiner », reproduite dans le Rapport (1998) du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence (WT/WGTCP/2, 8 décembre 1998), annexe 1.

⁴¹⁹ Pour ce qui est du troisième point, il convient de noter que l'Accord sur les ADPIC reconnaît expressément que la politique de la concurrence a un rôle important à jouer dans la protection contre les abus anticoncurrentiels concernant les droits de propriété intellectuelle et autres pratiques.

⁴²⁰ Pour plus de précisions et un examen pertinent, voir Levenstein et Suslow (2001), Evenett et al. (2001) et Bhattacharjya (2006).

une violation de l'esprit de coopération commerciale. Au Groupe de travail, certains pays se sont dits intéressés par la possibilité d'éliminer les exemptions existantes relatives à ces arrangements dans le cadre des législations nationales sur la concurrence, mais d'autres se sont demandé si les autorités nationales des pays exportateurs auraient compétence pour intenter une action contre de tels arrangements.⁴²¹

Dans les discussions au titre du point i) susmentionné, on a aussi examiné le effets qui résultent pour le commerce des abus de position dominante anticoncurrentiels et des restrictions verticales dans les pays importateurs.⁴²² Si les lois nationales antitrust tolèrent ces pratiques, cela peut entraver effectivement l'accès aux marchés des fournisseurs étrangers.⁴²³ L'article XXIII du GATT pourrait être interprété comme assurant une certaine protection contre ces pratiques, et il a d'ailleurs été invoqué dans ce contexte – bien que sans succès – dans le différend *Japon – Pellicules*, comme il est mentionné dans la section C. Cependant, comme c'est le cas pour tous les sujets examinés dans la présente section, la question se pose de savoir si des règles spécifiques additionnelles devraient être négociées pour protéger les engagements contractés.

À Doha, les Membres sont convenus que les négociations sur les questions de concurrence auraient lieu après la Conférence ministérielle suivante sur la base d'une décision qui serait prise à cette session sur les modalités de négociation.⁴²⁴ Mais à la Conférence ministérielle suivante de l'OMC qui s'est tenue à Cancún (Mexique) en septembre 2003, aucun consensus ne s'est dégagé sur des négociations concernant un « cadre multilatéral pour la politique de la concurrence ». Par la suite, le Conseil général de l'OMC a décidé, dans le cadre de ce qu'on appelle l'« ensemble de résultats de juillet » de 2004, qu'il n'y aurait pas d'autres travaux en vue de négociations sur la politique de la concurrence (ou sur les questions d'investissement et de transparence dans les marchés publics) à l'OMC pendant le Cycle de Doha .⁴²⁵

Le manque de consensus pour lancer des négociations sur la politique de la concurrence à Cancún mérite d'être examiné attentivement. Outre d'éventuelles considérations d'ordre tactique, ce rejet a été motivé notamment par des préoccupations concernant le manque de capacité de négociation dans ce domaine, l'impression pour certains que les propositions pourraient compromettre la « marge de manœuvre politique »⁴²⁶ des pays en développement et, pour d'autres, que les propositions des participants n'étaient peut-être pas suffisamment solides pour apporter des avantages concrets aux pays en développement sous forme de coopération.⁴²⁷ Un autre facteur, souligné au Groupe de travail comme affectant aussi les politiques nationales de la concurrence, a peut-être été la bonne réputation de la législation sur la concurrence et l'absence correspondante de groupes de pression constitués par les producteurs. Il est intéressant de noter le contraste entre l'absence de groupes de pression de producteurs pour la politique de la concurrence et le rôle relativement actif de ces groupes concernant d'autres mesures internes ou certaines mesures à la frontière. On a aussi observé qu'il serait difficile de parvenir à un accord sur des règles saines en matière de concurrence dans le cadre commercial multilatéral, car toute négociation sur les questions de concurrence serait probablement affectée par les progrès réalisés dans

⁴²¹ Étant donné que les négociations sur les cartels d'exportation risquent d'aboutir à des résultats gagnant-perdant, la question des liens entre les questions se pose et a, en fait, été analysée dans des ouvrages économiques. Hoekman et Saggi (2003) étudient la faisabilité d'un lien entre les disciplines antitrust spécifiques qui ont un intérêt pour les pays pauvres – une interdiction des cartels d'exportation appliquée par les pays à revenu élevé – et les engagements concernant l'accès aux marchés.

⁴²² Voir, de façon générale, le Rapport (1998) du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence (WT/WGTCP/2, 8 décembre 1998), paragraphes 81 à 96.

⁴²³ Voir Hoekman et Saggi (2004).

⁴²⁴ Déclaration ministérielle de Doha, paragraphe 23.

⁴²⁵ WT/L/579, 2 août 2004.

⁴²⁶ La marge de manœuvre politique qui pourrait être utilisée, par exemple pour promouvoir des champions nationaux.

⁴²⁷ Voir Bhattacharjea (2006). Pour certains, une autre préoccupation était le coût financier direct de la création d'un organisme national chargé de la concurrence. Toutefois, il semble évident que le coût annuel d'un tel organisme serait dérisoire par rapport aux gains qui pourraient résulter pour les trésors publics de l'aboutissement favorable d'une seule ou deux actions intentées contre des cartels importants ou des soumissions concertées (Clarke et Evenett, 2003).

les négociations commerciales portant sur d'autres secteurs ou d'autres sujets.⁴²⁸ Autrement dit, on a estimé que l'établissement de liens entre les secteurs ou entre les questions lors des négociations ajoutait une complexité peu souhaitable à ces négociations.

Cette décision de l'OMC n'a pas mis fin aux délibérations internationales sur la politique de la concurrence. Les travaux ont continué sur plusieurs fronts, y compris à l'OCDE et à la CNUCED. En outre, même avant Cancún, un « Réseau international de la concurrence » (RIC) avait été créé sur la base d'une proposition des États-Unis. Le RIC est un réseau informel d'organismes antitrust auquel peuvent participer les pays développés et les pays en développement. Son principal objectif est d'améliorer la coopération au niveau mondial et de renforcer la convergence par le dialogue, et il n'a aucune fonction en matière d'élaboration de règles ou de règlement des différends.⁴²⁹

Quoi qu'il en soit, la forte interdépendance du commerce et de la politique de la concurrence, qui est reconnue depuis longtemps et consacrée dans la Charte de La Havane, l'Ensemble des Nations Unies et les diverses dispositions de l'OMC susmentionnées, n'a pas été remise en question. Les travaux du Groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence ont permis d'approfondir cette relation. En outre, les accords de libre-échange régionaux ou les accords similaires conclus récemment entre des pays développés et des pays en développement contiennent de plus en plus des dispositions concernant des lois ou des politiques relatives aux pratiques anticoncurrentielles et/ou à la coopération entre les organismes pertinents des pays participants.⁴³⁰ Il s'agit non pas de savoir si la politique de la concurrence et la libéralisation des échanges peuvent être ou seront liées, mais de savoir si, et dans quelle mesure, les synergies potentielles seront mises à profit dans le cadre de l'OMC.

ii) Environnement

Lorsque le système commercial multilatéral a été établi après la seconde guerre mondiale, les conséquences de l'intégration économique sur l'environnement ne constituaient pas une préoccupation première pour les décideurs. Cela explique peut-être pourquoi les références aux questions de la protection de l'environnement dans le GATT sont essentiellement limitées à l'article XX, qui dispose que les politiques peuvent, dans certaines conditions, comporter des éléments de discrimination si elles sont nécessaires à « la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » ou si elles se rapportent à la « conservation des ressources naturelles épuisables ».

Au fil du temps, on a eu le sentiment qu'il fallait préciser davantage la relation entre le commerce et l'environnement, et un Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international a été créé à cette fin en 1971. La première demande d'activation de ce groupe a été faite en 1990 par les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE).⁴³¹ Le débat sur le commerce et l'environnement s'est davantage institutionnalisé à l'OMC avec l'adoption de la Décision de Marrakech sur le commerce et l'environnement. Dans ce texte, les Membres disaient que sauvegarder le système commercial multilatéral, protéger l'environnement et promouvoir le développement durable devaient se soutenir mutuellement. Ils exprimaient en outre le désir de coordonner les politiques dans le domaine du commerce et de

⁴²⁸ Klein J.I. (1996), page 14: Un débat sur la politique de la concurrence à l'OMC devrait ménager de nombreux (souvent différents) intérêts nationaux en donnant aux Membres la possibilité de modifier leur position en fonction des compensations convenues dans le cadre d'autres négociations commerciales sur l'agriculture, les services, la propriété intellectuelle ou l'un des innombrables domaines visés actuellement par les Accords de l'OMC.

⁴²⁹ Voir « About the ICN » à l'adresse suivante : <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/index.php/en/about-icn>.

⁴³⁰ Pour une documentation et une analyse concernant ces arrangements, voir Anderson et Evenett (2006) et d'autres sources qui y sont citées.

⁴³¹ Ils se sont dits préoccupés par le fait que les conceptions présidant à l'élaboration des politiques environnementales variaient considérablement selon les pays en raison de la diversité de leurs situations géographiques et économiques, de leurs stades de développement et de leurs problèmes en matière d'environnement. Les pays de l'AELE se sont inquiétés du fait que les différences qui en résultaient dans les politiques risquaient de déboucher sur des différends commerciaux à l'avenir et ont donc souhaité faire en sorte que le cadre des règles du GATT donne des indications claires aux responsables de l'élaboration des politiques et que, pour le règlement des différends, le GATT ne soit pas confronté à des problèmes qu'il ne serait pas apte à traiter. Pour plus de précisions, voir l'annexe 1 de Nordström et Vaughan (1999).

l'environnement, « sans dépasser le cadre du système commercial multilatéral, qui est limité aux politiques commerciales et aux aspects des politiques environnementales qui touchent au commerce et qui peuvent avoir des effets notables sur les échanges de ses membres ». Cette décision prévoyait aussi la création du Comité du commerce et de l'environnement (CCE), qui a été établi en janvier 1995.

L'Accord de Marrakech de 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (« Accord sur l'OMC ») a aussi introduit dans les textes juridiques de nouveaux éléments qui concernent le débat sur le commerce et l'environnement. Le préambule de l'Accord sur l'OMC contient une référence à l'objectif du développement durable et à la nécessité de protéger et de préserver l'environnement. Durant les négociations du Cycle d'Uruguay, on avait proposé de modifier l'article XX du GATT en mentionnant expressément la protection de l'environnement comme raison légitime pour les Membres de déroger, dans certaines conditions, à leurs obligations. Même si aucun consensus ne s'est dégagé sur cette proposition, l'article XX est pertinent pour les différends juridiques relatifs à la compatibilité des politiques environnementales avec le système commercial multilatéral.

La protection de l'environnement est aussi mentionnée de façon spécifique dans l'Accord OTC. L'article 2.2 de l'Accord dispose que la protection de l'environnement est un objectif légitime dans le cadre d'un règlement technique.⁴³² Comme il a été indiqué précédemment, l'Accord encourage aussi les Membres à utiliser les normes internationales pertinentes comme base de leurs règlements techniques, même s'il ne mentionne aucun organisme international de normalisation en particulier. On peut noter la différence entre le traitement des questions environnementales dans les textes de l'OMC et l'approche adoptée dans l'Accord SPS. Ce dernier est un accord distinct et explicite concernant un ensemble d'objectifs de politique générale publique – c'est-à-dire des mesures visant à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux – alors qu'une telle spécificité n'a pas été introduite dans la protection environnementale (dans un sens plus large).

L'une des particularités de la relation entre le commerce et l'environnement est l'existence d'un grand nombre d'accords environnementaux multilatéraux (AEM). En 2005, le Registre du PNUE a mentionné plus de 200 traités internationaux et autres accords sur l'état de l'environnement.⁴³³ Certains de ces accords contiennent des dispositions explicites sur les échanges. La Déclaration de Doha de 2001 mentionne la relation entre les Accords de l'OMC et les AEM. Il est demandé aux Membres de « négocier sur la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (AEM) afin de renforcer le soutien mutuel du commerce et de l'environnement ».⁴³⁴

Ainsi, dans le contexte actuel, les gouvernements négocient des normes environnementales internationales dans de multiples instances, hors du cadre des négociations multilatérales sur la coopération commerciale. Il existe une certaine coordination entre les milieux des affaires et les milieux écologistes et, dans le contexte des négociations du Cycle de Doha, on envisage d'éventuelles procédures d'échange de renseignements régulier entre les secrétariats des AEM et les Comités de l'OMC pertinents.⁴³⁵ Toutefois, les normes environnementales internationales restent en grande partie du domaine des AEM.

Dans le contexte du débat public, on a préconisé de renforcer la coopération internationale pour les questions liées au commerce et à l'environnement – par exemple, en subordonnant la coopération commerciale à la coopération pour les questions environnementales. Les analyses économiques ont présenté deux raisons susceptibles de justifier ces propositions. Le premier argument découle de l'idée

⁴³² D'autres « objectifs légitimes » mentionnés à l'article 2.2 de l'Accord OTC sont la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, et la préservation des végétaux.

⁴³³ Programme des Nations Unies pour l'environnement, « Register of International and Other Agreements in the Field of the Environment », Nairobi : 2005.

⁴³⁴ Paragraphe 31 de la Déclaration ministérielle de Doha.

⁴³⁵ Déclaration ministérielle de Doha, paragraphe 31 ii).

que différentes règles sur les mesures environnementales sont nécessaires à l'OMC afin d'éviter un « gel » réglementaire ou une « spirale descendante » dans l'élaboration des normes au niveau national.⁴³⁶ Selon cet argument, les gouvernements hésiteront de plus en plus à renforcer les normes environnementales et auront même tendance à abaisser le niveau de leurs normes pour rester compétitifs sur les marchés mondiaux. Des économistes ont examiné la validité de cette idée en analysant si les réglementations environnementales avaient effectivement une incidence importante sur la compétitivité. Si tel était le cas, on observerait des modifications de la structure des échanges sous l'effet de l'évolution des politiques environnementales. Une précédente étude concernant les effets sur le commerce des réglementations environnementales (Jaffe et al., 1995) a constaté que ces réglementations dans l'industrie manufacturière des États-Unis n'avaient pas affecté la structure du commerce international. Une étude plus récente de Copeland et Taylor (2003) a montré que des différences de réglementation concernant la pollution ont bien un effet sur les courants commerciaux, mais que cet effet est beaucoup plus faible que celui des différences relatives aux dotations en facteurs de production.⁴³⁷ À ce jour, il n'existe donc pas de preuve solide montrant que les normes environnementales ont des effets importants sur le commerce ou qu'il existe un risque élevé de spirale descendante ou de gel réglementaire.

Le deuxième argument analysé dans les études économiques pour lier davantage les négociations sur le commerce et sur les normes environnementales est que cela augmenterait les chances de succès des négociations sur les questions liées à l'environnement. Comme il a été indiqué précédemment, l'établissement de liens entre les questions dans les négociations peut permettre aux parties prenantes d'échanger des concessions dans différents domaines. Par exemple, un pays peut être disposé à accepter des normes environnementales qu'il estime très coûteuses pour son économie si les négociations commerciales lui apportent en échange des avantages intéressants. Conconi et Perroni (2002) ont analysé en théorie des négociations liées pour l'environnement et le commerce et constatent que, dans certains cas, les négociations liées pourraient jouer un rôle positif, mais que dans d'autres elles pourraient constituer un obstacle à la coopération multilatérale dans les deux domaines. Leurs résultats tendent à montrer que le fait de subordonner la coopération commerciale à la coopération environnementale, et inversement, pourrait jouer un rôle de facilitation dans le cas de « petits » problèmes environnementaux.⁴³⁸ Mais cette subordination risque plutôt de constituer une entrave à la coopération pour des questions environnementales plus larges telles que le changement climatique. Abrego et al. (2001) utilisent un modèle de simulation numérique pour calculer les résultats issus de négociations commerciales et environnementales liées. Ils constatent que l'élargissement des négociations commerciales à l'environnement apporte des gains communs. Toutefois, les auteurs analysent aussi un troisième scénario – offrir des paiements de transfert en espèces aux pays qui s'attendent à être pénalisés par les normes environnementales internationales. Ils estiment que grâce à cette approche, les négociations peuvent aboutir à de bien meilleurs résultats que si l'on subordonne la coopération commerciale à la coopération environnementale.

iii) Travail

La position officielle de l'OMC sur les normes du travail est indiquée dans la Déclaration ministérielle de Singapour de 1996, qui stipule :

« Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes

⁴³⁶ Voir Bagwell et Staiger (2002), Bagwell et al. (2002).

⁴³⁷ Pour les références relatives aux études empiriques analysant l'effet des mesures environnementales sur les décisions en matière d'IED, voir OMC (2005).

⁴³⁸ Petits quant aux coûts et avantages en matière de bien-être par rapport aux coûts et avantages des politiques commerciales.

et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. À cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement.»

Cette déclaration, confirmée à Doha en 2001, souligne l'importance accordée par les Membres de l'OMC aux normes fondamentales du travail. Elle exprime aussi, entre autres, la vue des Membres selon laquelle l'OIT est l'organe compétent pour établir ces normes, s'en occuper et les promouvoir.

D'après les discussions précédentes, il est clair que certains Membres de l'OMC souhaiteraient que cette question soit étudiée plus avant à l'OMC et qu'il soit notamment possible de mentionner expressément les normes du travail dans les Accords. Selon eux, les règles et disciplines de l'OMC inciteraient fortement les pays Membres à améliorer les conditions de travail et encourageraient la « cohérence internationale » – c'est-à-dire qu'elles soutiendraient les efforts visant à faire en sorte que les politiques élaborées dans diverses instances multilatérales soient compatibles et se renforcent mutuellement.

D'autres Membres de l'OMC estiment que cette question n'a pas sa place dans le cadre de l'OMC. Dans ce contexte, certains pays en développement font valoir que la suggestion d'introduire à l'OMC des questions relatives au travail est en fait une tentative des pays industrialisés pour saper l'avantage comparé que représentent les salaires inférieurs chez leurs partenaires commerciaux et pourrait compromettre leur capacité de relever le niveau des normes par le commerce et le développement économique. Il craignent aussi que les normes proposées ne soient trop élevées compte tenu de leur niveau de développement. En outre, ces pays allèguent que les efforts pour inscrire les normes du travail au programme des négociations commerciales multilatérales ne sont guère plus qu'un écran de fumée dissimulant des intentions protectionnistes. Ils soutiennent fermement ce qui a été déclaré à Singapour, à savoir que l'avantage comparatif de certains pays, en particulier les pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune manière être remis en question.

Conformément à la position adoptée lors de la Conférence ministérielle de Singapour, il n'y a actuellement aucune activité sur le sujet du commerce et du travail dans les conseils et comités de l'OMC. En vertu de la Déclaration de Singapour, les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT poursuivent leur collaboration et leurs échanges d'informations : l'OMC participe aux réunions des organes de l'OIT, et il y a des échanges de documents, des recherches communes et une coopération informelle entre les deux Secrétariats. En 2007, par exemple, les deux Secrétariats ont entrepris une étude conjointe sur la relation entre le commerce et l'emploi.⁴³⁹

Outre le débat entre Membres de l'OMC, des réflexions intéressantes ont été publiées sur la question du commerce et du travail. Des analyses économiques théoriques et empiriques sur la relation entre le commerce et les normes du travail ont accordé une attention particulière aux arguments concernant la spirale descendante et le gel réglementaire. Comme c'est le cas pour le commerce et l'environnement, les études pertinentes analysent si la modification des normes du travail affecte réellement la compétitivité et donc les courants d'échanges. Les recherches pertinentes ont tendance à établir une distinction entre les normes fondamentales du travail et les autres normes du travail.

L'expression « normes fondamentales du travail » se réfère aux Conventions de l'OIT qui portent sur quatre domaines : droit d'organisation et de négociation collective, abolition du travail forcé, discrimination en matière d'emploi et de profession, et travail des enfants.⁴⁴⁰ Maskus (1997) analyse les liens entre les normes fondamentales du travail et la politique commerciale internationale. Il construit une série de modèles simples pour voir si le fait de limiter les normes fondamentales du travail dans les secteurs d'exportation des pays en développement peut améliorer leur compétitivité-prix sur les marchés

⁴³⁹ Voir OIT et OMC (2007).

⁴⁴⁰ À l'origine, l'expression « normes fondamentales du travail » se référait à six Conventions de l'OIT qui relevaient des quatre catégories susmentionnées : les Conventions n° 29, 87, 98, 105, 111 et 138 (voir, par exemple, Maskus, 1997). Actuellement, elle se réfère à huit Conventions de l'OIT : les six conventions susdites, plus la Convention n° 100 et la Convention n° 182.

étrangers. Il en conclut que la déficience des normes fondamentales du travail réduit généralement la compétitivité à l'exportation au lieu de l'améliorer en raison de ses effets de distorsion. Autrement dit, l'application de normes fondamentales du travail accroît la productivité des travailleurs et abaisse les coûts réels, plutôt que le contraire. L'auteur en conclut que les inquiétudes concernant les effets défavorables que des niveaux limités en matière de salaires, d'emploi et de normes du travail dans les pays en développement pourraient avoir sur les pays industriels sont en grande partie mal placées, à une exception près : l'exploitation du travail des enfants, qui accroît l'offre de main-d'œuvre, peut accroître les exportations dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre.

Les recherches empiriques ne sont pas entièrement concluantes, mais elles semblent confirmer que les effets sur le commerce sont différents pour les normes fondamentales du travail relatives au travail des enfants et pour les normes fondamentales du travail relatives aux droits d'organisation et de négociation collective. Les premières études montraient l'absence de corrélation entre les normes du travail en général et le volume des échanges, mais ces études ne reposaient pas sur des indicateurs fiables du respect réel de ces normes.⁴⁴¹ Plus récemment, Rodrik (1998) a constaté que le travail à l'heure et le travail des enfants accroissent la part des exportations à forte intensité de main-d'œuvre dans le total des exportations. Kucera et Sarna (2006) constatent une forte relation entre un accroissement des droits d'organisation et de négociation collective et l'augmentation des exportations totales de produits manufacturés. Ils ne constatent pas de relation forte entre ces droits et les exportations de produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre. Ces constatations sont confirmées par Neumayer et de Soysa (2006), qui utilisent la mesure des droits d'organisation et de négociation élaborée par Kucera et Sarna (2006) et ne trouvent aucune indication d'une spirale descendante concernant ces droits. Ils constatent au contraire que les pays plus ouverts au commerce affichent moins de violations des droits que les pays plus fermés. Prises ensemble, les constatations issues de ces trois dernières études semblent confirmer celles de Maskus (1997) selon lesquelles, en ce qui concerne leurs effets sur le commerce, il est utile de faire la distinction entre les normes fondamentales du travail relatives au travail des enfants et celles qui sont liées aux droits d'organisation et de négociation collective. Alors que les premières peuvent être utilisées pour contourner l'accès aux marchés, il n'y aurait aucun intérêt – du point de vue de l'efficacité – à le faire pour les autres types de normes. Mais les données empiriques sont encore trop peu nombreuses pour autoriser une conclusion ferme à cet égard.

Les normes du travail diffèrent aussi selon les pays industrialisés, bien que ces différences soient plus importantes pour les normes qui ne sont pas considérées comme des normes fondamentales du travail. En ce qui concerne l'existence de preuves montrant que ces différences influencent les flux commerciaux, Van Beers (1998) analyse l'effet des normes du travail sur les courants commerciaux parmi 18 pays de l'OCDE. Sa mesure des normes du travail repose sur la législation nationale et va au-delà des normes dites fondamentales. Il constate que les normes du travail influent effectivement sur le commerce, ce qui confirme que l'éventail des normes du travail qui peuvent entrer en ligne de compte dans les préoccupations relatives à l'accès aux marchés dans le contexte des accords commerciaux ne se limite pas nécessairement aux normes fondamentales.⁴⁴² Blanchard (2005) soutient qu'il existe une compensation entre l'efficacité et l'assurance et laisse donc entendre que les normes du travail visant à préserver les travailleurs de circonstances professionnelles défavorables peuvent avoir une pertinence commerciale.

Dans le débat public, on a aussi avancé l'argument selon lequel les accords commerciaux devraient établir des liens explicites avec les normes du travail pour des raisons humanitaires et non du fait de préoccupations en matière d'accès aux marchés, comme il a été indiqué dans les paragraphes précédents. Brown (2001) étudie les ouvrages économiques qui visent à déterminer si les sanctions commerciales aident réellement ceux qui sont au centre des préoccupations humanitaires, et il constate finalement que les sanctions commerciales imposées aux pays qui ont des pratiques peu satisfaisantes dans le domaine du travail pourraient tout à fait être préjudiciables aux travailleurs qui devraient en bénéficier.

⁴⁴¹ Pour un aperçu général, voir Granger et Siroën (2006).

⁴⁴² Cela peut expliquer pourquoi des discussions sur l'harmonisation des politiques sociales ont aussi eu lieu dans le contexte d'accords régionaux entre les pays industrialisés, comme l'Union européenne. Voir Sapir (1995) pour un examen approfondi.

d) Conclusions et défis à relever

Depuis la création du système commercial multilatéral, il a parfois été préconisé d'élaborer des disciplines plus explicites pour certains types de mesures internes. La présente section examine plusieurs domaines qui ont fait l'objet de discussions ou de négociations dans le contexte du GATT ou de l'OMC. Les résultats de ces discussions ou négociations ont été très différents selon les cas. Des accords distincts ont été consacrés à certaines mesures internes, comme les mesures sanitaires et phytosanitaires et les droits de propriété intellectuelle. D'autres mesures, comme celles qui visent la protection de l'environnement, ne sont pas régies par des accords distincts mais sont incorporées expressément dans des textes juridiques. Certaines mesures internes ne sont pas mentionnées dans les textes juridiques, mais peuvent néanmoins faire l'objet du mécanisme de règlement des différends si un Membre estime qu'il convient de déposer une plainte au titre des articles III, XX ou XXIII du GATT. Il existe des cas dans lesquels l'OMC a établi des « normes » minimales internationales, comme l'Accord sur les ADPIC, et des exemples de textes juridiques qui mentionnent des normes internationales établies par d'autres organismes internationaux, comme le Codex dans le cas de l'Accord SPS.

Des approches différentes pour discipliner les mesures internes ont été adoptées dans d'autres Accords de l'OMC qui ne sont pas examinés expressément dans la présente section, comme l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, l'Accord sur l'agriculture et l'Accord général sur le commerce des services. Tout cela montre les multiples façons dont les disciplines relatives aux mesures internes peuvent être liées expressément au cadre commercial multilatéral. Mais il n'est pas possible en se basant sur cette discussion, ni du reste sur des propositions théoriques ou empiriques confirmées, de conclure qu'une approche est meilleure qu'une autre.

La présente analyse ne permet pas de tirer des conclusions générales sur la question de savoir si certaines mesures internes méritent un traitement différent par rapport à d'autres du point de vue du bien-être. Elle ne montre pas non plus si certaines mesures internes méritent plus que d'autres d'être incluses dans le programme de l'OMC ni, du reste, quelle pourrait être la forme institutionnelle optimale de la coopération internationale. Toutefois, l'examen souligne une préoccupation qui a été retenue dans les études économiques, à savoir les éventuels effets distributionnels des règles multilatérales sur les mesures internes, notamment si elles prévoient une harmonisation au niveau mondial. La libéralisation des échanges au moyen de réductions tarifaires est censée, en général, procurer des gains à tous les partenaires commerciaux impliqués, mais ce n'est pas nécessairement le cas pour l'harmonisation des politiques convenue au niveau multilatéral.

D'autre part, les préoccupations en matière de distribution ne peuvent pas justifier qu'on ignore les avantages susceptibles de résulter d'une coopération multilatérale concernant le commerce et les mesures internes. Les compensations et les liens peuvent améliorer le bien-être général, la question de la distribution étant un problème qu'il reste à régler dans un cadre global. Il est certain que dans tous les domaines examinés dans la présente section, il existe une certaine harmonisation des politiques au niveau international, soit dans le cadre d'institutions internationales et d'organismes internationaux de normalisation spécialisés, soit dans le contexte d'accords internationaux.

Le choix des questions de politique intérieure étudiées dans la présente section a été fait à des fins illustratives, en partie pour répondre à la question sous-jacente de savoir si un engagement préalable sur la forme que devrait prendre le programme de travail de l'OMC pourrait faire l'objet d'un accord. Si cela était possible, un ensemble de critères acceptés servirait de base pour déterminer ce qu'il faut inclure dans ce programme de travail. Les éléments complexes et incertains qui caractérisent les questions de politique étudiées dans la présente section offrent une bonne raison de penser que de tels efforts seraient vains. Nous avons déjà vu dans d'autres parties du présent rapport que les gouvernements ont des motivations et des priorités très différentes lorsqu'ils s'engagent dans une coopération commerciale internationale. En outre, tout effort pour déterminer à l'avance la formation du programme de travail devrait reconnaître une incertitude quant à l'avenir. En résumé, le présent rapport ne prescrit pas ce qui devrait être fait en définissant le programme de l'OMC alors que le système commercial multilatéral entre dans la septième décennie de son existence. Il peut au mieux signaler certaines questions qui pourraient être soulevées et certains problèmes qui pourraient être pertinents lorsque les gouvernements aborderont la question épineuse de savoir ce qu'ils doivent ou non négocier.