HAL
open science

La prise en compte du développement entre bi et multilatéralisme: la question de l'agriculture.

Laurence Boy

To cite this version:

Laurence Boy. La prise en compte du développement entre bi et multilatéralisme: la question de l'agriculture.. Le commerce international entre bi et multilatéralisme, Jun 2008, Paris, France. p. 279-205. hal-00722831

HAL Id: hal-00722831

https://hal.science/hal-00722831

Submitted on 4 Aug 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La prise en compte du développement entre bi et multilatéralisme: la question de l'agriculture.

Laurence Boy
CREDECO/GREDEG UMR 6227 CNRS/INRA

« La majorité des Membres de l'OMC sont des pays en développement. Nous visons à mettre leurs besoins et leurs intérêts au centre du Programme de travail adopté dans la présente déclaration ». Cette Déclaration ministérielle de Doha adoptée le 14 novembre 2001 était destinée à envoyer un message fort à destination des pays en développement et des pays les moins avancés. Sept ans après les accords de Marrakech et plusieurs conférences ministérielles, l'OMC n'avait toujours pas fait d'avancée décisive. Dés le départ, l'OMC a été ressentie avec suspicion par les PED et de nombreuses organisations non gouvernementales qui la percevaient comme le « cheval de Troie du processus de Washington ». À l'origine, les négociations commerciales « multilatérales » ont effectivement consisté principalement en tractations entre les Etats-Unis et l'Union européenne dont les résultats s'imposaient aux autres pays[1]. Peu à peu cependant les pays en développement ont pris conscience de leur poids et ont fini par s'approprier de manière croissante le cadre de l'OMC[2].

Les PED ont ainsi réussi à Doha à faire valoir leurs intérêts en tant que groupe sur des sujets sur lesquels existait un consensus. Considérés comme les grands perdants de l'Uruguay round[3], ils sont parvenus lors du lancement du programme de Doha à faire inscrire le « développement » au cœur du futur cycle de négociations, cycle qui, à ce jour[4], n'a toujours pas abouti. Deux questions majeures sont apparues à ce moment-là : l'accès aux médicaments des pays les plus pauvres face aux multinationales et l'agriculture. C'est à celle-ci que nous nous attacherons à l'exclusion des aides. Le dossier agricole est, en effet, d'une importance économique vitale pour les pays les moins avancés ; elle est d'une extrême sensibilité politique pour les pays développés[5].

- En faisant le choix du développement à Doha, la conférence indiquait sa volonté d'assurer celui-ci dans le cadre multilatéral de l'OMC, lequel avait déjà prévu des dispositions en faveur des PED. Pourtant sept ans plus tard, la situation est toujours bloquée et personne ne pense qu'une solution ne puisse se dégager avant les élections américaines et donc avant 2009. Dans ce contexte, l'impasse de Doha est significative de la remise en cause du multilatéralisme. L'OMC, déjà contestée dans sa légitimité par les pays en développement, a fini paradoxalement par apparaître aux Etats-Unis et à l'U.E. comme une enceinte où la coalition des pays émergents et pauvres pouvait remettre en cause leur hégémonie et leur puissance passées. Profitant des échecs des conférences après Doha[6], les Etats-Unis et l'Europe se sont lancés dans une surenchère en multipliant les accords bilatéraux qui ont une

---

[1] M. RAINELLI, *L'Organisation Mondiale du Commerce »,* Paris, Repères, La découverte, 8ème édition, 2005.

1 M. ROUSSELIN, Le multilatéralisme en question : le Programme de Doha pour le développement et la crise du Système Commercial Multilatéral, *Bruges political research papers/ Cahiers de recherche politique de Bruges,* Collège d'Europe, janvier 2008, n° 6, P. 16. La configuration des PED et des PMA est variable : A côté du G8, on trouve le G10, le G 20 et le G 90.

[3] P. LAMY, Discours au Conseil économique et social de l'ONU le 2 juillet 2007.

[4] À Singapour en 1996, ils ont refusé d'inscrire au calendrier certaines matières comme les services, les investissements et le droit de la concurrence.

[5] B. HENRY DE FRAHAN, P. LEPETIT, P. RAINELLI ? *L'agriculture : enjeu du cycle du développement ?,* IFRI, quatrième rencontre Agriculture et Mondialisation, 6 oct. 2005.

[6] Cancùn 2003 et Hong Kong 2005.

influence déterminante pour l'agriculture des PED et surtout des PMA[7]. Ce changement d'attitude est parfaitement bien expliqué par les politistes et les juristes[8]. Depuis les accords de Marrakech et les conférences qui ont suivi [9], les pays développés ont perdu leur hégémonie et se heurtent dans le forum élargi de l'OMC à la prise de conscience par certains[10] PED et PMA de leurs intérêts convergents face aux anciennes puissances. USA et UE se sont réorientés vers des négociations bilatérales qui créent à nouveau un rapport de force à leur profit et leur permettent d'obtenir d'avantage de concessions de la part de leurs partenaires que lors des grandes négociations multilatérales[11].

- En matière agricole, la stratégie juridique des Etats-Unis et de l'U.E. a été d'une adresse diabolique. Elle consiste principalement à tenter de faire croire que ces accords bilatéraux trouvent leur fondement indirect dans les accords de l'OMC. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les semences et la main mise sur ces dernières au profit des entreprises multinationales, ces pays se sont appuyés sur l'accord ADPIC qui prévoit une protection par brevet ou par un droit *sui generis* qu'ils présentent comme un renvoi implicite soit au brevet américain, soit à la convention UPOV[12]. S'agissant plus largement de l'agriculture et du traitement différencié, l'U.E. invoque pour imposer de nouveaux accords de partenariat, son obligation générale de conformité à l'OMC. C'est cette stratégie politique et juridique qui mérite d'être examinée pour montrer comment le cycle du développement de l'OMC est peu à peu vidé de son contenu et suscite l'hostilité des pays en développement. Il n'est pas certain que les Etats-Unis et l'Europe puissent user longtemps de ce genre de chantage s'il veulent obtenir de véritables négociations sur les questions dites de Singapour. Pour l'heure, cette politique leur sourit qu'il s'agisse de la protection des semences ou des accords de partenariat économique.

I. La réalité de l'Agenda pour le développement.

Les accords de Marrakech, bien que traduisant la puissance et l'hégémonie des Etats-Unis et de l'U.E., contenaient des dispositions prenant en compte les différences de niveaux de développement des pays membres ou futurs adhérents de l'OMC. Celles-ci se sont, au fil des ans, révélées largement illusoires et insuffisantes. Le cycle de Doha, en recentrant l'agenda commercial multilatéral sur le développement avait pour objectif l'intégration des PED-PMA au « système commercial multilatéral ouvert et fondé sur des règles qui correspondent aux besoins de leur développement économique »[13]. Rappelons que dés le départ l'OMC devait concrétiser les efforts positifs de l'organisation « pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce international qui corresponde aux nécessités de leur développement économique »[14]. Les premiers outils ne s'étant pas révélés suffisants a été lancé de manière un peu précipitée au

[7] J.F. MORIN, *Le bilatéralisme américain : la nouvelle frontière du droit international des brevets,* Bruxelles, Larcier, 2007, p. 217.
[8] J.F MORIN précité et les nombreuses références citées.
[9] R. GILPIN, *The political economy of international relations,* Princeton, Princeton University press, 1987, p. 552 et s. ; R. COX, *Approaches to World Order,* Cambridge, Cambridge university Press, 1996, p. 448; F. PETITVILLE, L'hégémonie est-elle soluble dans le multilatéralisme ? Le cas de l'OMC, *Critiques Internationales,* 2004-1 (n° 22).
[10] Quand bien même on ne peut parler d'une véritable conscience de classe chez ces derniers. F. PETITVILLE, op. cit. p. 7 ; M. ROUSSELIN, op. cit., p. 17 ; J.F. MORIN, op.cit., p.30 et s..
[11] Ces dernières sont en outre très médiatisées depuis Seattle.
[12] L'Union Internationale pour la Protection des Obtentions Végétales.
[13] OMC 2002.
[14] GATT 1994.

lendemain du 11 septembre le fameux cycle de Doha. Faute d'une réflexion sur les outils d'un tel développement, les négociations plurilatérales sont en panne et l'on assiste à une prolifération d'accords bilatéraux ou régionaux qui ne conduisent pas les pays développés à donner davantage que par le passé.

A. Les premiers outils.

L'article I. 1 du GATT contient la clause de la nation la plus favorisée (NPF) qui constitue la charpente de tout le système commercial multilatéral. Pourtant dés l'origine a été aménagé un traitement préférentiel pour les pays en développement en vertu de la clause d'habilitation. Elle autorise les pays industrialisés à accorder des systèmes généralisés de préférence tarifaires et non tarifaires aux pays en voie de développement (les SGP). Celle-ci permet, par ailleurs, à ces derniers de conclure entre eux des accords de coopération préférentiels. Seuls les premiers nous intéressent ici.

- Le traitement spécial et différencié (TSD) admet la nécessité d'adapter les engagements commerciaux internationaux aux besoins des pays en développement. La clause d'habilitation autorise ainsi un pays accédant à l'OMC à s'autodéclarer PED, ce statut lui permettant de bénéficier des mesures TSD. Les pays reconnus les moins avancés (PMA) dans la nomenclature OMC, peuvent en outre bénéficier de mesures de TSD propres à ce groupe.

Les systèmes généralisés de préférence en faveur des pays en développement prévoient le plus souvent une réduction importante, voire l'élimination des droits de douane pour de nombreux produits intéressant ces pays[15]. Ils organisent aussi souvent un mécanisme de réduction progressive des préférences en fonction de la compétitivité accrue des produits originaires des pays en développement pour accompagner leur développement. Autre caractéristique des SGP, ils se caractérisent par la liberté de choix des pays industrialisés quant aux bénéficiaires et aux produits concernés. Cette dernière caractéristique a fait l'objet de critiques adressées à l'Europe. Pour un objectif, peut-être louable en soit –promouvoir les droits de l'homme et certains droits sociaux-, l'UE a usé de cet instrument de façon discriminatoire en violation avec l'esprit des SGP[16].

- C'est en vertu de la clause générale d'habilitation qu'ont été conclues les conventions de Lomé et de Cotonou entre les communautés européennes et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) que l'UE remet en cause aujourd'hui. Une dérogation spéciale avait notamment été accordée par les parties contractantes du GATT à la convention de Lomé IV le 15 décembre 1989. Pendant la conférence ministérielle de Doha, une nouvelle dérogation a été accordée pour les accords ACP/CE de Cotonou celle-ci devant prendre fin le 31 décembre 2007. L'idée, à l'époque, était que le cycle de Doha devait aboutir relativement rapidement, ce qui aurait rendu sans objet cette dérogation. En effet, le mandat de négociation de Doha comportait un volet sur une refonte des TSD. Très vite cependant les oppositions entre Nord et Sud sont apparues et, malgré des tentatives pour tenter de rapprocher les positions avant Cancun, aucun résultat n'a été trouvé ni à Cancun, ni à Genève, ni même à Hong Kong en 2005, malgré de rares mesures ponctuelles[17]. L'échec de la réponse apportée à l'érosion programmée du TSD n'est qu'un exemple plus général du blocage du cycle de Doha et, en conséquence, du développement corrélatif du bilatéralisme.

---

[15] Comité du commerce et du développement, note du secrétariat : WT/COMTD/W, 5 oct. 2001.

[16] Demande introduite par l'Inde, OMC, communautés européennes- conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement, WT/DS246/4,9 décembre 2002.

[17] J.M. PAUGAM, S. PERRIN, A-S. NOVEL, L'avenir du traitement spécial et différencié. Les défis jumeaux de l'érosion des préférences et de la différenciation des pays en développement, Conférence Ifri-AFD, 28 oct. 2005, www.ifri.org

B. Les blocages du cycle de Doha et le développement du bilatéralisme

À la crise de résultats - aucune avancée décisive n'a été faite sur les principaux dossiers – s'ajoute une crise de légitimité à l'OMC. Elle a fait l'objet d'études qui globalement relèvent généralement, pour des raisons contradictoires d'ailleurs, la méfiance tant des pays en développement que des pays développés à l'égard de l'OMC. Le cycle de Doha, en recentrant l'agenda commercial multilatéral sur le développement semblait concrétiser la volonté de sortir de la situation de blocage par la mise en oeuvre d'une nouvelle architecture qui prenne en compte véritablement la situation des PED et des PMA. Pourtant, force est de constater la paralysie persistante des négociations qui, malgré les efforts de P. LAMY[18], était prévisible et même largement attendue[19]. Outre des raisons structurelles comme l'inégalité dans la représentation des intérêts[20], la difficile position européenne, la précipitation dans laquelle a été lancé ce round[21], il fallait compter sur des facteurs psychologiques que sont la défiance à l'égard de l'OMC de la part des PED et la crainte de l'ancien duopole USA/UE face au « front » nouveau des PED emmenés par L'Inde et le Brésil[22].

- Plus fondamentalement certains estiment que le blocage vient de la façon même dont le système commercial multilatéral cherche à intégrer les PMA-PME[23]. La déclaration finale de Doha mentionne les efforts positifs à faire en faveur des pays en développement, un meilleur accès pour ces derniers aux marchés, la recherche de règles équilibrées ainsi que des programmes d'assistance technique disposant d'un financement durable. Pourtant, « la séquence OMC et le cycle du développement » ont porté « plus sur le développement du commerce (optique de l'échange) que sur le développement par (souligné par nous) le commerce (optique de la production) »[24]. En effet, c'est une logique de pure libéralisation des échanges qui prévaut sur la croissance des exportations des PED[25]. Alors que le cycle de Doha devait avoir pour vocation la recherche de règles en termes de développement économique, les membres n'ont prévu aucun mécanisme pour que l'OMC s'oriente véritablement dans cette perspective, au contraire, et ce, en refusant un véritable traitement institutionnel spécifique pour les PED-PMA qui aurait reposé sur une gradation indispensable à l'intérieur même du traitement spécial et différencié[26]. En outre, cette logique fondamentale de libéralisation des échanges n'a pas su prendre en compte d'autres revendications en termes de sécurité alimentaire de protection de la biodiversité, de développement durable. Il n'y a pas eu de prise en compte explicite, en coordination avec d'autres institutions internationales, des effets non commerciaux du commerce, comme, par exemple, les pertes d'emplois au Nord comme au Sud, les pertes de recettes fiscales au Sud, seul moyen de développement des économies domestiques. On a pu ainsi dire que l'on en est revenu « à une gestion du système

[18] Réunion du CNC du 24 juillet 2006. wto.org

[19] M. ROUSSELIN, op. cit., p. 5.

[20] J.F. MORIN, op. cit ., p. 21

[21] Nous sommes dans l 'après 11 septembre.

[22] M. ROUSSELIN, op. cit., p. 11 et s.

[23] M. ABBAS, Quel multilatéralisme à l'aune de l'Agenda pour le développement de l'OMC ?, LEPII-EPIID, Université de Grenoble.

[24] M. ABBAS, op. cit., p. 6.

[25] J.E. STIGLITZ, *La grande désillusion*, Fayard, 2002. L'auteur écrit : le problème de la mondialisation n'est pas qu'elle n'aille pas assez vite, c'est surtout qu'elle va dans la mauvaise direction ; L. TUBIANA, Inverser la perspective, *Lettre IDDRI*, n° 3, juillet-septembre 2003.

[26] J.M. PAUGAM, S. PERRIN, A-S. NOVEL, L'avenir du traitement spécial et différencié. Les défis jumeaux de l'érosion des préférences et de la différenciation des pays en développement, Conférence Ifri-AFD, 28 oct. 2005, www.ifri.org , EL HADJI A. DIOUF, Les accords commerciaux régionaux de l'OMC : Quel statut pour quelles préférences pour les Accords de partenariat Economique entre l'Union Européenne et les pays ACP ? ICRSD, [https://infotek.awele.net/d/f/2078/2078_FRE.msword?public=FRE&t=.msword]

commercial multilatéral fondée sur l'articulation des préférences collectives en lieu et place de leur dépassement, voire leur négation »[27].

- C'est dire que les blocages du Cycle du développement de Doha ne s'expliquent pas seulement par des problèmes institutionnels mais par des conceptions différentes des relations économiques internationales et des valeurs qu'elles portent. Rares sont ceux qui les présentent comme une « excellente » nouvelle pour les pays en développement[28]. En effet, le recours au bilatéralisme permet aux Etats les plus puissants d'échapper ainsi à cette enceinte où les pays en développement commencent à se faire entendre[29]. Le recours accru par les Etats-Unis et l'Union européenne aux accords bilatéraux traduit un choix non seulement stratégique du cadre des négociations[30] mais un choix substantiel quant aux valeurs de référence. Les négociations bilatérales sont le moyen, notamment en matière agricole entendue largement, d'imposer les options opérées par les pays développés tant en ce qui concerne la délicate question de la protection des semences que celles fondamentales de la subsistance alimentaire et du développement. La subtilité des Etats-Unis et de l'Europe est de présenter ces dernières comme s'inscrivant plus ou moins directement dans le cadre multilatéral de l'OMC alors que dans leur esprit, elles tournent le dos à un multilatéralisme fondé sur un rééquilibrage des pouvoirs[31].

II. Un bilatéralisme fortement « suggéré » : le renvoi au brevet et à l'UPOV.

Dés le départ, l'accord ADPIC a été imposé et vécu comme tel par les pays en développement. Très tôt les Etats-Unis ont considéré la protection des droits de propriété intellectuelle comme une condition nécessaire aux échanges et, dans leur volonté d'établir des normes multilatérales sur cette dernière, ils ont proposé dés 1986 de l'inclure dans le cycle de négociations du GATT qui commençaient. L'OMPI ne leur paraissait pas comme le *forum* adéquat en laissant aux Etats signataires une marge de liberté trop grande à leurs yeux. Malgré le manque d'enthousiasme originel de la Communauté européenne et du Japon, c'est en s'appuyant sur ces derniers et sur la menace de recourir à des sanctions commerciales[32] que finalement les Etats-Unis firent céder les pays en développement[33] et obtinrent la signature de l'accord ADPIC qui pose notamment les bases d'une protection internationale des inventions touchant les végétaux sur le modèle du brevet (USA) ou d'une protection sui *generis.* Cet accord est fondamental pour les PED et surtout les PMA dont l'économie est encore très largement fondée sur l'agriculture. L'appropriation des droits sur les semences par quelques grandes firmes a très vite été perçue comme un risque grave pour l'indépendance et la souveraineté alimentaires de ces pays avant même que ne soient mesurés les dangers d'atteinte à la biodiversité[34].

---

[27] M. ABBAS, op. cit., p. 9.

[28] W. BELLO, www.suisse.attac.org/ 25 juillet 2006.

[29] F. PETITVILLE, op. cit., p. 5 qui parle de « montée en puissance d'un nouveau Sud.

[30] Pour un compte rendu des thèses de KINDLEBERGER et GILPIN sur l'*hegemom* : G. KEBABDJIAN, *Les théories de l'économie politique,* Paris, Le Seuil, 1999.

[31] L'OMC a-t-elle un avenir ?, *L'économie politique,* n°35, trimestriel juillet 2007.

[32] Super 301 et Spécial 301 du Trade Act.

[33] J.F MORIN, op. cit., p. 130 : « Il existe deux narrations expliquant la négociation de l'accord ADPIC. Il y a d'abord celle de la coercition… Il y a ensuite celle du contrat, selon laquelle les pays en développement acceptent de rehausser le niveau de la protection offerte en échange d'une ouverture des marchés des pays développés aux produits agricoles et textiles ». Cette ouverture ne s'est cependant pas réellement faite.

[34] Convention sur la biodiversité signée à Rio le 5 juin 1992 ou la convention internationale sur la protection des végétaux signée dans le cadre de la FAO en décembre 1951 et modifiée en 1979, 1999 et 2002.

À partir d'une option offerte par l'accord ADPIC : protection par brevet ou droit original, les Etats-Unis et l'Europe n'ont eu de cesse que d'imposer par la voie d'accords bilatéraux le modèle strict du brevet américain ou celui de l'UPOV, comme si ces modèles découlaient naturellement de l'accord APDIC.

A. Le choix multilatéral initial pour la protection des semences: brevet ou protection *sui generis*.
L'accord ADPIC, résultat des négociations de l'Uruguay round de 1994, offre un choix aux Etats en vue de la protection des variétés végétales. Ceux-ci, en vertu de l'article 27 peuvent choisir la protection des végétaux sur le mode du brevet ou sur celui d'un droit *sui generis.*
Selon l'*Article 27-1, relatif à l'objet brevetable*, « sous réserve des dispositions des paragraphes 2 et 3, un brevet pourra être obtenu pour toute invention, de produit ou de procédé, dans tous les domaines technologiques, à condition qu'elle soit nouvelle, qu'elle implique une activité inventive et qu'elle soit susceptible d'application industrielle. Sous réserve des dispositions du paragraphe 4 de l'article 65, du paragraphe 8 de l'article 70 et du paragraphe 3 du présent article, des brevets pourront être obtenus et il sera possible de jouir de droits de brevet sans discrimination quant au lieu d'origine de l'invention, au domaine technologique et au fait que les produits sont importés ou sont d'origine nationale »[35].

Les réexamens successifs de ces dispositions n'ont toujours pas abouti. Les périodes de transition en faveur des PED et des PMA ont pris du retard. Lors des négociations de Doha, il a été proposé de continuer l'ensemble de ces dernières au sein du Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce qu'elles soient relatives à la protection des semences (Certificat d'Obtention Végétale) ou à la question, plus emblématique aux yeux du grand public, de l'accès aux médicaments des PED et PMA[36]. Si l'on s'en tient à une première période, la question des végétaux a été principalement évoquée par référence au brevet et aux exceptions prévues aux articles 27-2 et 27-3 de l'accord ADPIC et à la convention UPOV dans sa version 1978.

- La protection par le brevet.

Pour comprendre la logique des accords, il faut partir de l'article 27-1 qui pose le principe du brevet. La formulation du texte est positive : « un brevet pourra être obtenu pour toute invention…dans tous les domaines technologiques ». *A priori* rien n'exclut dans ce texte international la brevetabilité des végétaux. Au contraire, c'est un des modèles choisis.

* Si le principe de l'accord ADPIC est celui du brevet, il faut signaler que, dés les années 1950, ce dernier avait rencontré des résistances en ce qui concerne les plantes, résistances de nature très différentes et qui aboutirent à la création d'une protection *sui generis*. Compte tenu du caractère vivant et évolutif des plantes, les experts en brevets faisaient valoir que ces

[35] L'article 27-3 stipule, pour sa part, que les membres pourront aussi exclure de la brevetabilité :

a) les méthodes diagnostiques, thérapeutiques et chirurgicales pour le traitement des personnes ou des animaux;

b) les végétaux et les animaux autres que les micro-organismes, et les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux, autres que les procédés non biologiques et micro biologiques. Toutefois, les Membres prévoiront la protection des variétés végétales par des brevets, par un système *sui generis* efficace, ou par une combinaison de ces deux moyens. Les dispositions du présent alinéa seront réexaminées quatre ans après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC.
[36] WTO. IP/C/W/273/Rev.1.

dernières ne peuvent pas faire l'objet de la description exhaustive qui est exigée par brevets. Surtout, dans le contexte européen de la PAC et de la modernisation de l'agriculture, les gouvernements européens étaient très hostiles à l'idée de conférer des pouvoirs étendus aux semenciers au détriment du monde agricole. L'ASSINSEL (association internationale représentative des sélectionneurs et obtenteurs de nouvelles variétés végétales et de méthodes biotechnologiques) devait proposer avec les gouvernements, français notamment, le système qui a abouti en 1961 à la Convention de l'UPOV. En 1994, lors des accords de Marrakech, a donc été ajouté au principe du brevet, celui d'un droit *sui generis* pour les plantes à l'article 27-3, b) de l'accord ADPIC. Peuvent ainsi être exclus du brevet, « les végétaux et les animaux autres que les micro-organismes, et les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux, autres que les procédés non biologiques et micro biologiques. Toutefois, les Membres prévoiront la protection des variétés végétales par des brevets, par un système *sui generis* efficace, ou par une combinaison de ces deux moyens ».
Les pays en développement avaient jusqu'en 2000 pour adopter des lois en ce sens tandis que les PMA (pays les moins avancés) avaient jusqu'en 2005. Il était, en outre, prévu que l'article 27-3 b) devait faire l'objet d'une révision qui n'a toujours pas eu lieu compte tenu, entre autres, de la mobilisation des certains Etats contre la « privatisation » des ressources génétiques que ces systèmes induisent.

* C'est essentiellement l'industrie des semences qui présente la protection des espèces végétales par des droits de propriété industrielle comme allant de soi et qui dénonce les lacunes qui existeraient dans le système alternatifs qui avait été mis en place dans les années 1960 par l'UPOV. C'est oublier un peu vite à l'échelon de l'histoire que pendant de longues années, l'industrie des semences s'est organisée sans aucun DPI[37]. Les Droits de Propriété Industrielle sur les semences et autre matériel de multiplication sont en réalité un phénomène relativement neuf[38]. En pratique, c'est la version originelle du traité de l'UPOV qui a marqué le début des appropriatives privatives sur les plantes. Et bien qu'ayant été adopté en 1961, il n'a été mis en application que dans les années soixante-dix. Or, à cette époque, les semences commerciales avaient déjà pratiquement éliminé dans les pays développés les variétés traditionnelles sélectionnées par les agriculteurs. Ce n'est donc qu'à partir du moment où elle est devenue dominante que l'industrie des semences a été en mesure de s'assurer une protection par les DPI, d'abord avec le COV de l'UPOV et, pratiquement en même temps, avec les brevets industriels. Ce n'est pas un hasard. Puissante et consolidée, l'industrie était devenue un lobby considérable et qui allait rapidement s'appuyer sur le développement des biotechnologies [39].

* Pour être complet sur cette question, il faudrait sans doute faire état des pratiques de l'industrie semencière qui dispose de plusieurs autres mécanismes pour restreindre la concurrence des semences de ferme traditionnelles. Les lois sur les semences ont été déterminantes dans beaucoup de pays, en rendant obligatoire la certification des semences[40].

---

[37] GRAIN, *La fin des semences de ferme ?*, WWW.grain.org, 2007.

[38] Ils n'ont joué aucun rôle dans la création et l'expansion pourtant rapide de l'industrie des semences pendant toute la première moitié du vingtième siècle. En effet, si l'on met de côté quelques exceptions nationales insignifiantes, les sélectionneurs de plantes ne disposaient d'aucune forme de DPI jusqu'à il y a environ une trentaine d'années.

[39] Sur ce point et de manière générale pour un compte-rendu plus détaillé sur les manèges politiques et de lobbying qui ont conduit à la convention de l'UPOV de 1961, voir ROBIN PISTORIUS et JEROEN VAN WIJK, *The Exploitation of Plant Genetic Information*, University of Amsterdam, 1999, en particulier les pp. 44–51 et 77–85

[40] Cette question apparemment technique de l'inscription des semences aux catalogues officiels est déterminante. L'inscription est onéreuse et exige de la part des variétés concernées une uniformité et des caractéristiques

Ce procédé subtil de certification élimine de la commercialisation les semences de ferme qui sont ainsi interdites à la vente[41]. Ce faisant, les gouvernements ont indirectement soutenu eux-mêmes les semences commerciales contre les systèmes d'échange de semences traditionnelles[42]. Des mécanismes d'aide et de crédit agricoles ont, en outre, été pendant longtemps employés, au titre de la modernisation de l'agriculture[43], pour obliger les agriculteurs à utiliser des semences certifiées[44]. Enfin et c'est toujours le cas aujourd'hui, techniquement, les hybrides sont devenus l'un des moyens privilégiés pour obliger les agriculteurs à acheter de nouvelles semences chaque année[45]. À côté du brevet, l'accord ADPIC mentionne la protection par un droit *sui generis.*

- La protection *sui generis,* un renvoi implicite à l'UPOV 1961 ?

* La protection *sui generis* a été conçue par beaucoup comme un renvoi à la convention UPOV de 1961, celle de 1991 n'étant alors pas entrée en vigueur. Ses dispositions principales la rendaient *a priori* acceptable. Dans sa première version, la protection des variétés végétales était plutôt inspirée du copyright, en ce sens que la portée du monopole était limitée. L'obtenteur avait le droit de contrôler la commercialisation et le marketing, mais non les autres utilisations. L'article 19 de la convention sur la durée du droit d'obtenteur disposait :1) Le droit d'obtenteur est accordé pour une durée définie ; 2) Cette durée ne peut être inférieure à 20 années, à compter de la date d'octroi du droit d'obtenteur. La variété doit être nouvelle et distincte, en ce sens qu'elle doit se distinguer nettement de toute autre variété dont l'existence, à la date de dépôt de la demande, est notoirement connue. La variété doit enfin être homogène[46]. Enfin elle doit être stable. Tant que la variété était "distincte, uniforme et stable", elle pouvait être protégée[47]. À la différence du brevet, aucune preuve d'invention ne devait être rapportée. Une simple « découverte » pouvait aussi être protégée. Mais surtout, ce qui rendait « acceptable » la convention est qu'elle ménageait le privilège de l'agriculteur et la réserve de l'obtenteur. Le premier signifie que les agriculteurs étaient libres de conserver les semences pour leur propre usage aussi longtemps qu'ils le voulaient, et surtout d'utiliser la récolte sans restriction, c'est-à-dire de la céder à d'autres agriculteurs. La seconde signifiait,

---

techniques inadaptées à la diversité des semences de ferme. Or l'inscription est indispensable à la mise sur le marché.

[41] S. L. ANVAR, Les indicateurs de la biodiversité : de l'importance du contexte règlementaire, *Courrier de l'environnement de l'INRA,* n° 54, sept. 2004, p. 9. L'auteur montre que, faute d'une méthodologie sérieuse, une récente enquête concluant une à augmentation de la biodiversité des plnates cultivées est totalement erronée. Sur la condamnation récente de KOKOPELLI, CA. Nîmes, 22 décembre 2006, www.kokopellei.org

[42] Par ailleurs, les marques déposées ont toujours été utilisées pour protéger le nom de la variété. Ainsi, même si la semence en tant que telle peut être commercialisée librement, seul le sélectionneur a le droit d'utiliser le nom de la marque déposée.

[43] Sur cet essor de l'agriculture intensive : I. DOUSSAN, Agriculture et environnement, l'impossible conciliation ? L'Harmattan, 2002.

[44] Les agriculteurs étaient écartés des prêts à faibles intérêts, des assurances sur les cultures ou des aides financières directes.

[45] La semence hybride ne peut pas être reproduite à la ferme. Entre 1930 et 1960, l'ensemble de la principale culture des Etats Unis, le maïs, a été transformé en variété hybride renforçant le monopole des semenciers. GRAIN, *La fin des semences de ferme ?,* WWW.grain.org, 2007.

[46] Cependant, compte tenu de la particularité des végétaux, elle est réputée homogène si elle est suffisamment uniforme dans ses caractères pertinents, sous réserve de la variation prévisible compte tenu des particularités de sa reproduction sexuée ou de sa multiplication végétative.

[47] Ceci pose la question de la licéité de la mise sur le marché, même à petite échelle, des semences anciennes qui, par définition, ne sont ni homogènes ni stables. C'est une question fondamentale du point de vue de la protection de la biodiversité mais qui déborde le cadre de ce travail.

elle, qu'il n'y avait aucun droit sur le contenu génétique de la variété. D'autres sélectionneurs pouvaient donc utiliser librement une variété protégée pour développer leur propre recherche et leur propre matériel. À la différence du droit des brevets, il n'existait pas de dépendances entre les inventions[48], ce qui évite des coûts extrêmement importants et le renforcement du monopole du premier inventeur[49].

* Bien que l'accord ADPIC ne mentionne aucunement l'UPOV, nombreux sont ceux dans les pays développés qui interprétèrent l'option *sui generis* comme renvoyant au système UPOV alors que la majorité des experts s'accordent pour une interprétation plus logique des textes, à savoir que les Etats disposent d'une marge de manœuvre totalement ouverte. Aucune définition officielle n'étant donnée des termes «*sui generis* », les Etats sont totalement libres de leur choix. C'est ainsi que certains Etats ont opté pour des protections adaptées à leurs besoins et faisant une large place au privilège de l'agriculteur et de l'obtenteur[50]. Les crispations entre pays développés et PME et PMA se sont cristallisées essentiellement en 1999. D'une part, à cette date, l'article 27-3 b) exigeant l'adoption de brevets ou de droits *sui generis* devait être soumis à révision par les Etats membres de l'OMC. D'autre part et surtout, la version révisée en 1991 de l'UPOV, entrait en vigueur en avril 1999. L'acte de 1961 révisé 1978 et prévoyant les privilèges de l'agriculteur de la recherche, est fermé à toute nouvelle adhésion après cette date[51]. À ce jour, sur les 65 Etats membres de l'UPOV, seuls 23 ont signé la convention de 1961 modifiée 1978 et prévoyant le privilège de l'agriculteur, la grande majorité est signataire de la convention de 1991 qui limite singulièrement ledit privilège. En outre, parmi les premiers (UPOV 1978), on trouve surtout les pays développés qui, paradoxalement aujourd'hui, font pression pour que les autres Etats adoptent un modèle de brevet ou la convention de 1991[52].

Pourtant un certain nombre d'Etats, dont les Etats-unis n'ont pas attendu cette date pour choisir la voie du bilatéralisme avec un renvoi express au brevet ou à l'UPOV de 1991.

B. Bilatéralisme, Brevet et UPOV 1991.

- Pour comprendre cette position, il est indispensable de préalablement rendre compte des changements importants intervenus parmi les acteurs économiques des pays développés en matière de semences. C'est très vraisemblablement le pouvoir de lobbying très puissant des industries se trouvant derrière le génie génétique – les multinationales qui dominent les produits pharmaceutiques et chimiques – qui a accéléré le recours au bilatéralisme. Non seulement parce que ces dernières sont devenues beaucoup plus puissantes que les compagnies semencières conventionnelles, mais le génie génétique a été perçu dans les années 1980 par les gouvernements des pays développés, spécialement les Etats-Unis, comme

---

[48] J. SCHMIDT-SZALEWSKI et J-L PIERRE, *Droit de la propriété industrielle*, Manuel, Litec, 2007, 4éme éd. ; H. GAUMONT-PRAT, *Droit de la propriété industrielle*, objectif droit, Litec, 2005, 1re éd..

[49] De façon générale, la dépendance des brevets liée à la protection offerte par les propriétés intellectuelles apparaît largement excessive aujourd'hui dans un contexte d'accélération toujours plus grande des innovations. La durée des monopoles légaux est souvent allongée de nos jours, ce qui est en contradiction totale avec l'accélération du temps dans la recherche. Le droit de la Propriété Industrielle inventé au XIXème siècle offrait paradoxalement, à une époque de temps « lent », des durées de protection beaucoup plus courtes qu'aujourd'hui et que ce que réclament les industries.

[50] Art. 33 de la loi Thaïlandaise de juillet 2002 maintenue malgré les pressions de l'AELE (Association européenne de libre échange) pour la faire adhérer à un système ADIC plus. [www.Déclaration de Berne. Lettre aux ministres de l'AELE sur les négociations avec la Thailande, 19.01.06].

[51] GRAIN, *Dix bonnes raisons de ne pas adhérer à l'UPOV, Commerce mondial et biodiversité en conflit*, n° 2, mai 1998.

[52] www. upov.org

« la » technologie essentielle pour la compétitivité internationale à l'avenir. Là où existaient deux mondes séparés : celui des semenciers et celui des biotechnologies qui n'étaient pas en concurrence, va apparaître une nouvelle configuration concurrentielle. Face à la demande de semences, une nouvelle offre se dessine[53] où s'affrontent désormais les semenciers et l'industrie des biotechnologies. Les changements ont été très rapides et induits par les évolutions fulgurantes des biotechnologies. On a assisté, en effet, à une entrée rapide de grosses entreprises conglomérales, armées à la fois du génie génétique et des brevets dans la sélection végétale, ce qui a presque provoqué un véritable mouvement de panique parmi les compagnies semencières conventionnelles. L'une de leurs principales stratégies d'adaptation et de défense avait donc été de demander un renforcement de la protection des végétaux dans le cadre de l'UPOV. L'idée était de la rendre aussi compétitive ou presque que la protection par brevet. Alors que la Convention d'origine de 1961 était restée quasiment inchangée dans l'ensemble[54], avec l'UPOV de 1991, les sélectionneurs conventionnels ont renforcé considérablement leur monopole qui va bien au-delà de la multiplication des semences et qui, sous de nombreux aspects, le rapproche du brevet. Le privilège de l'agriculteur notamment est très réduit. États-Unis, U.E. et AELE vont s'engouffrer dans la voie du bilatéralisme en s'appuyant principalement sur les brevets pour les premiers et sur la convention UPOV 1991 pour les autres[55].

- L'accord sur les ADPIC a été très vite perçu par les PED et PMA comme institutionnalisant l'exportation des règles communes aux Etats-Unis et pays développés vers les pays en développement[56]. Il a certes représenté une victoire de la politique commerciale américaine, mais une victoire incomplète[57]. Les avancées accomplies leur sont apparues immédiatement insuffisantes. D'un point de vue général, les articles 7 et 8 précisent que droits de propriété intellectuelle doivent « être à l'avantage mutuel de ceux qui génèrent et de ceux qui utilisent des connaissances techniques et d'une manière propice au bien-être social et économique, et à assurer un équilibre de droits et obligations ». Les Etats-Unis ont considéré que les dispositions relatives au développement économique[58] constituaient des « blanc-seings » pour les PVD les incitant à ne pas respecter leurs obligations. L'article 27-3 permettant d'exclure la brevetabilité et l'article 31 autorisant l'utilisation sans l'autorisation du détenteur du droit ont été ressentis comme introduisant une trop grande flexibilité dangereuse pour l'économie américaine[59]. S'agissant plus particulièrement de la protection des végétaux, le système *sui generis* n'était jugé efficace par les Etats-Unis qu'à la seule et unique condition d'être l'équivalent de l'UPOV 1991, alors qu'aux yeux de plusieurs pays en développement et d'organisations internationales, un système original pouvait se révéler particulièrement adapté

[53] On sait que les marchés sont en constante évolution.
[54] Il faut faire état de deux révisions mineures en 1972 et 1978.
[55] C'est ainsi que l'AELE a fait adopter le modèle ADPIC plus par le Chili en 2003 et par le Liban et la Tunisie en 2004. [www.Déclaration de Berne. Lettre aux ministres de l'AELE sur les négociations avec la Thailande, 19.01.06].
[56] C. M. CORREA, *Intellectual Property Rights, the WTO and developping countries : the TRIPs Agreement and policy Options,* Londres et N.Y., Penang, Zed Books & third World Network, 200; B. REMICHE et J. KORS, *L'Accord ADPIC: Dix ans après, regards croisés Europe-Amérique Latine,*Bruxelles, Larcier 2007,
[57] J-F MORIN, *Le bilatéralisme américain : la nouvelle frontière du droit international des brevets,* Bruxelles, Larcier, 2007, p.130, citant J. GORLIN, alors directeur de l'*Intellectual property Committe :* Sur la victoire totale, manquaient 5%.
[58] Santé publique, nutrition, développement…
[59] C. M. CORREA, *Droits de propriété intellectuelle et licences obligatoires : Options pour les Pays en Développement,* TRADE, Document de travail 5, Genève, Centre Sud, p.3, www. Southcentre.org/publications/complience/french/wp5french.pdf . Nous n'évoquons même pas la question des périodes transitoires.

aux intérêts des petits agriculteurs. Le brevet et le modèle UPOV 1991 renforcent le flux de capital des agriculteurs des pays en développement vers les agro-industries du Nord et augmentent la dépendance par rapport aux gros semenciers.

- Ce type de « progrès » n'est donc pas favorable aux pays en développement qui le conteste. Le gouvernement britannique (ainsi que des ONG) a mis en place une commission internationale (The Commission for Intellectual Property Rights[60]) dont l'étude propose trois mesures qui profiteraient aux pays en développement : l'utilisation de la flexibilité réelle de l'accord ADPIC, la non-attribution de brevets sur les plantes lorsque c'est possible et l'élaboration d'un système de protection des variétés végétales qui correspondent à leurs besoins[61]. La plupart des initiatives mises en place par la DDC (Direction du Développement et de la Coopération Suisse), la FAO et l'OUA travaillent à l'élaboration de lois-type prévoyant un véritable droit *sui generis* sur les ressources végétales qui s'éloigne très sensiblement de la convention UPOV et qui préserve le droit d'utiliser les semences issues de la propre récolte des agriculteurs. Jusqu'à aujourd'hui, dominent dans les PED et les PMA des systèmes informels d'approvisionnement dans lesquels les semences issues des propres récoltes représentent environ 80% des semences plantées. Ces systèmes encouragent la biodiversité. Ce sont tous ces efforts qui sont anéantis par l'obligation d'adhérer à un système de brevet ou à la convention UPOV 2001[62].

- Face au front des pays en développement qui se dessine à l'OMC après Doha, les Etats-Unis se sont fixés comme objectif officiel des négociations que tous les accords conclus par le gouvernement américain, qu'ils soient bi ou multilatéraux, prévoient un niveau de protection similaire à celui des Etats-Unis. L'avantage principal du bilatéralisme est qu'il leur permet de cibler les pays qui ne sont pas résolument opposés à leurs normes. Ceci signifie notamment la possibilité de les isoler de la grande coalition « pro-développement » qui s'est créée à l'OMC. Les traités bilatéraux sont donc envisagés comme des alliances multidimensionnelles dans lesquelles les critères de sélection sont plus larges que la seule question de l'intérêt commercial pour englober notamment celle de la politique étrangère des Etats-Unis[63]. Le propre du bilatéralisme est d'empêcher toute dynamique de coalition avec d'autres Etats et groupes d'Etats[64] et d'isoler aussi ces derniers des ONG qui luttent pour l'intégration du droit des propriétés industrielle, notamment de la protection des semences, dans le concept de développement durable.

L'agenda pour le développement a notamment pour objet la clarification des relations entre l'ADPIC et la biodiversité ainsi que l'accès aux médicaments. Devant l'échec des négociations Il est apparu urgent pour les Etats-Unis et l'Europe de mettre en place des

---

[60] http://www.cipr.org/about/index.htm
[61] CIPR, www.iprccommission.org
[62] Pour un état des lieux sur le privilège de l'agriculteur dans les législations, Farmers'privilege under attack, *Grain*, [www.grain.org/briefings/ ?id=121]. Pour l'essentiel le privilège se réduit à utiliser les produits de sa récolte. Il ne peut les céder même à titre d'entr'aide.
[63] DEBLOCK, *Le libre échange et les accords de commerce*, Montréal, Cahiers de recherche CEIM, p. 59 ; J.F. MORIN, op. cit., note 17, p. 208 montre que sur 20 traités bilatéraux étudiés, neufs Etats ont fait partie de la coalition appuyant l'intervention militaire en Irak.
[64] J.F. MORIN, op. cit., p. 212 : « En recourant à cette voie, les Etats-Unis ont, par exemple, isolé le Maroc et la République dominicaine de leur coalition respective en matière de brevet, soit le Groupe africain et les Amis du développement ».

normes dépassant celles établies par l'accord APDIC et la flexibilité qu'il permet[65]. Une analyse des réformes législatives liées à l'accord ADPIC a permis de montrer que de nombreux pays parmi les moins avancés et donc les plus pauvres du monde ont adopté, sous des pressions plus ou moins directes, les accords ADPIC plus[66]. De plus certains Etats, comme le Chili, ayant adhéré à la version UPOV 1978, se sont engagés par voie bilatérale avec les Etats-Unis à adhérer à la convention 1991 et à « tout mettre en œuvre » pour offrir une protection comparable[67].

- Les Etats-Unis ne sont pas les seuls à proposer les traités commerciaux bilatéraux pour promouvoir leur système de brevet sur les semences. Les traités bilatéraux conclus par la Communauté européenne et l'AELE incluent systématiquement des dispositions renvoyant à leur propre système. J-F. Morin note ainsi qu'entre 1994 et 2004, la Commission en a conclu 25, soit 10 de plus que les Etats-Unis[68]. Si les dispositions relatives à la propriété intellectuelle y sont formulées apparemment d'une façon plus souple que dans les traités américains[69], il est toujours exigé que les parties adhèrent à une série de traités internationaux, dont l'UPOV 1991, ce qui est fondamental pour la question qui nous intéresse de la protection des végétaux, l'U.E. estimant qu'il est légitime d'imposer le modèle UPOV plus précis que le droit *sui generis* mentionné par les ADPIC.

De nos jours les stratégies bilatérales américaine et européenne dans le régime international des brevets et de la protection des végétaux est de plus en plus contestée et le réexamen des dispositions de l'article 27-3 b) de l'accord ADPIC est toujours en cours de discussion au Conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce de l'OMC, même si beaucoup d'Etats ont déjà signés des accords bilatéraux qui leurs sont défavorables[70]. De nombreux pays souhaitent, en outre, une mise en perspective de l'ADPIC avec d'autres traités internationaux plus protecteurs du développement, notamment du développement durable[71].

La question des semences est essentielle pour les PED et les PMA car elle participe à la sécurité alimentaire de ces pays. Tout autant l'est celle du Traitement Spécial et Différencié pour l'agriculture de ces derniers.

III. Un bilatéralisme « affiché » au nom de l'obligation générale de conformité.
L'un des principaux défis pour le système commercial international est de résoudre la contradiction entre l'exigence de réciprocité qui résulte de la clause de la nation la plus favorisée et la nécessité de permettre un véritable traitement spécial et différencié des pays en développement, notamment des PMA[72]. La réponse n'est pas aisée et, malgré les mécanismes

[65] Grain en collaboration avec SANFEC (South Asia Network For Food, Ecology and Culture), Les ADPIC plus avancent masqués, juillet 2001, [www.grain.org/briefings/index].
[66] Intellectual Property Watch, Disparités constatées quant à l'application de l'accord sur les ADPIC dans les pays en développement qui cite notamment le Cambodge, le Mali, le Pérou, la République dominicaine et le Niger.
[67] Traité avec les Etats-Unis d'avril 2002. P. ROFFE , Acuerdos bilaterales en un mundo ADPIC plus : el tratado de libro comercio entre Chile y Estados Unidos de Nortéamerica, programa de asuntos internacionales de los cuàqueros , Ottawa (QIAP 2004).
[68] op. cit., p.217.
[69] Il est généralement prévu que les parties assureront une protection adéquate et effective des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale en conformité avec les plus hauts standards internationaux.
[70] J.F. MORIN et les accords cités en annexe.
[71] Convention sur la biodiversité signée à Rio le 5 juin 1992 ou la convention internationale sur la protection des végétaux signée dans le cadre de la FAO en décembre 1951 et modifiée en 1979, 1999 et 2002.
[72] M. ROUSSELIN, op. cit., p. 17.

d'assistance technique et d'aide au développement, passe par une refonte profonde du système de préférences généralisées.

Sur « fond de désarroi conceptuel, les négociations de Doha concernant les traitements spéciaux et différenciés) TSD sont demeurés sans surprise dans une impasse »[73]. Des travaux innovants sont menés tant en économie[74] qu'en droit qui tentent d'identifier les nouvelles voies qui permettraient de faire avancer les négociations. Ils partent de la nécessité d'adapter les engagements commerciaux internationaux aux priorités et aux besoins spécifiques des PED et des PMA surtout. Ils insistent sur la légitimité de la persistance des pays ACP à demander des flexibilités dans le cadre des APE (accords de coopération économique) et sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir face à une Europe [75] qui, au nom de son obligation de conformité, force à l'adoption bilatérale de nouveaux accords désastreux pour de nombreux pays.

A. La nécessaire refonte du système des préférences généralisées.

- Le débat sur l'érosion des préférences n'est pas récent, même s'il a pris une importance toute particulière avec le cycle de Doha. Celui-ci a fait apparaître au grand jour le fait que, si certains pays émergents (Chine et Inde) peuvent tirer profit de l'ouverture des marchés industriels et des services, les PMA seront largement victimes de l'érosion des préférences[76]. La notion de TSD s'est construite en empruntant deux grandes voies. La première autorise les PED, qui s'autodéclarent ainsi lors de leur adhésion à l'OMC (clause d'habilitation) à recourir à certaines discriminations à travers des flexibilités et des dérogations aux règles multilatérales. La seconde a conduit les pays développés à ouvrir davantage leur marché aux PED par l'octroi de « concessions commerciales non réciproques », dérogeant au principe de la clause de la nation la plus favorisée. Les PMA, pour leur part, reconnus comme tels dans la classification OMC, peuvent bénéficier de mesures de TSD propres à eux.

- Les pays membres de la CEE se sont efforcés après la décolonisation de mettre en place de nouveaux accords contractuels avec leurs anciennes colonies africaines notamment[77]. Ils ont instauré un modèle de partenariat « favorable »[78] aux pays ACP répondant à une double logique : économique et politique[79]. Pour bien comprendre les difficultés actuelles, il faut faire état de la reconnaissance par l'article XXIV du GATT des accords commerciaux régionaux (ACR), unions douanières ou zones de libre échange qui sont encouragés dans la mesure où ils contribuent à l'intégration des économies et donc à l'expansion du commerce mondial. Or, on s'aperçoit aujourd'hui que les ACR et les TSP n'ont pas été pensés et mis en perspective les uns avec les autres de sorte que l'ouverture à une réciprocité globale est en train d'éroder sensiblement et de mettre à mal les préférences commerciales à l'OMC en

[73] J.M. PAUGAM, S. PERRIN, A-S. NOVEL, op. cit., p. 1.
[74] JC. BUREAU, Preference Erosion : Who Wins, Who Looses ? *CEPII, INAPG, IFRI-AFD*, 20 oct. 2005 ; H. GUYOMARD, Agricultural trade preferences, the case of UE/ACP-AFD relations ?, *INRA et CEPII ? IFRI-AFD*, 25 oct. 2005.
[75] IFRI-AFD, L'avenir du traitement spécial et différencié…, op. cit., p. 3 : « Le SPG ressemble de plus en plus à un patchwork d'accords non transparents, imprévisibles, fondant des concessions commerciales sur une conditionnalité « à la carte ».
[76] M. ROUSSELIN, op. cit., p. 11.
[77] Yaoundé (1963 et 1969), conventions de Lomé (1975, 1979, 1984 et 889 révisée en 1995)
[78] Ils portent la trace du colonialisme.
[79] M. ROUSSELIN, op. cit., p. 12

faveur des PMA notamment[80]. Aucune place n'a été réservée à ce que certains appellent les ACR mixtes, c'est-à-dire des accords régionaux qui pourrait associer, avec un régime de préférences gradué, des accords régionaux comme l'U.E., des PED et des PMA[81].

- Dés 1993, la question de la compatibilité du régime de la CEE pour l'importation de la banane a été à l'origine d'une plainte des Etats d'Amérique latine qui a abouti à la déclaration d'incompatibilité du régime communautaire d'importation avec le GATT. Le jugement à l'époque ne fut pas appliqué à défaut de consensus[82], mais fut confirmé par l'ORD de l'OMC après les accords de Marrakech[83]. L'absence de justification du régime de Cotonou et de Lomé au regard des règles de l'OMC tient à ce qu'ils mettent en place des libéralisations à sens unique qui sont contraires au § 8 de l'article XXIV du GATT. Ceci signifie clairement que l'UE et ses Etats-membres ainsi que les pays ACP ne peuvent plus maintenir leur régime d'échanges préférentiels sous peine de tomber sous le coup de sanctions de l'OMC. Pour sauvegarder momentanément ce régime, l'UE et les Etats ACP ont obtenu une période transitoire pendant laquelle ils ont été autorisés à maintenir ce système. La dérogation a été a été accordée jusqu'au 31 décembre 2007, ce qui explique la pression de l'UE sur les PED et les PMA pour entrer dans le droit commun de l'OMC. Comme l'ont relevé certains économistes, l'approche traditionnelle du TSD à l'OMC semble largement épuisée. Fondé sur les notions de préférence et de non réciprocité des engagements commerciaux, le TSD incarnerait une contradiction systémique dans un système de commerce mondial basé sur la non discrimination et les engagements réciproques[84] .

- Est-ce à dire que devenue tabou politique, la différenciation des PED risque fort de demeurer cantonnée au royaume feutré de la littérature économique[85] ? Nombreux sont ceux qui plaident pour son maintient d'abord en faisant valoir de façon générale qu'elle trouve son fondement dans l'objet même du cycle de Doha et que l'agriculture est identifiée comme le secteur le plus prometteur pour améliorer l'efficacité des mesures de TSD[86]. De façon plus précise, malgré l'interdiction du cumul de préférences à la fois non réciproques et discriminatoires, on peut faire valoir, spécialement dans le cadre du cycle de développement, certains arguments en faveur d'une meilleure différenciation des pays pouvant bénéficier du TSD[87]. La demande de flexibilité est justifiée par les niveaux de développement différents des pays, ce que ne prend pas en compte l'application immédiate d'une réciprocité globale dans les relations EU/ACP. En outre, les pays ACP n'ont, en réalité, aucun intérêt à entretenir un régime régional de libre échange avec l'UE dans des conditions qui se révèleraient moins favorables que celles en vigueur dans le cadre général de l'OMC. Ils n'ont aucune raison de signer des accords facultatifs qui seraient plus contraignants pour eux que le droit commun de l'OMC. Or les APE qui sont proposés par l'UE ouvriront aux exportations européennes

---

[80] J.M. PAUGAM, S. PERRIN, A-S. NOVEL, L'avenir du traitement spécial et différencié. Les défis jumeaux de l'érosion des préférences et de la différenciation des pays en développement, op. cit, p. 3.

[81] EL HADJI A. DIOUF, Les accords commerciaux régionaux de l'OMC : Quel statu pour quelles préférences pour les Accords de partenariat Economique entre l'Union Européenne et les pays ACP ?, op. cit. , p. 1 ; Europe/Afrique, le commerce en panne, la coopération prise en otage, www.continentpremier.com/magazine21 [13.03.08]

[82] Ce qui était la règle à l'époque. Aujourd'hui, c'est celle du consensus inversé.

[83] A. ABASS, Le régime commercial de Cotonou face au droit de l'OMC, *Observateur des Nations-Unies, n° 12, 2002.*

[84] A-S. NOVEL et J-M. PAUGAM, Why and houw differentiate developping countries in the WTO ?, *IFRI*, nov. 2005.

[85] J.M. PAUGAM, S. PERRIN, A-S. NOVEL, op. cit., p. 8.

[86] Ibid et les nombreuses références citées.

[87] J.M. PAUGAM, S. PERRIN, A-S. NOVEL, op. cit., p. 6 et s.. On observera que l'UE elle-même prévoit un traitement différencié en faveur des nouveaux adhérents, notamment *via* les aides régionales.

subventionnées les productions des pays d'Afrique, comme le coton ou les volailles, alors que ces derniers pays ne peuvent les subventionner[88]. Enfin, la négociation d'une marche progressive et rythmée vers la mondialisation constitue pour ces pays une mesure structurelle de développement de leurs économies et non une assistance. Elle justifierait de repenser les moyens de lutter contre l'érosion des préférences et de proposer de nouveaux délais de transition pour les plus faibles. Ce n'est, semble-t-il, pas la voie qu'a finalement souhaitée adopter l'UE.

B. Les APE entre l'UE et les pays ACP.

- Malgré les systèmes généralisés de préférences et les accords commerciaux préférentiels destinés en grande partie à tenir compte des grandes différences de développement entre pays, malgré l'objectif affiché de développement, « la réalité du système commercial international actuel ne correspond pas aux discours » selon lesquels « le libre-échange ne profite pas seulement aux nantis mais permettra d'éliminer la pauvreté et le désespoir »[89]. En 2007, même le rapport de la Banque Mondiale sur le développement dans le monde, estimait que ce dernier devait promouvoir un soutien plus fort de la communauté internationale en faveur de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté et compenser des années de négligence[90]. Pourtant, les Etats développés et les ensembles régionaux comme l'UE, devant les échecs successifs des négociations multilatérales, jouent désormais un jeu subtil entre bilatéralisme et multilatéralisme[91]. Nous avons vu que les Etats-Unis et l'Europe rivalisent d'activité pour faire adopter des accords « ADPIC plus », notamment dans le domaine de la propriété intellectuelle qui a des effets très sensibles sur l'agriculture[92]. Il en est de même en ce qui concerne le TSD. Ce ne sont pas les TSD qui sont en eux-mêmes critiquables mais le refus de les assouplir pour tenir compte des différences entre PED et PMA.

Les discussions toujours en cours sur les APE (accords de partenariat économique) avec les ACP (Afrique, Pacifique et caraïbes), illustrent un durcissement de la position européenne à l'approche de la date prétendument fatidique du 31 décembre 2007. P. MENDELSON avait adopté une position compréhensive à Mombasa le 4 mars 2004. reconnaissant qu'en matière de TSD : « les progrès accomplis à ce jour sont lamentables ». Il proposait, sans exempter d'emblée et de manière permanente tous les pays en développement des règles de l'OMC, d' « accueillir positivement les demandes de dérogation dûment motivées »[93]. Aujourd'hui, les accords de partenariat économique en cours de discussion posent de nombreux problèmes au regard du développement. Le développement des PED et PMA repose sur les objectifs d'éradication de la pauvreté et de développement durable proclamés, non seulement à Doha mais encore dans les accords de Yaoundé, de Lomé et de Cotonou.

- À cet égard, l'EU a aujourd'hui un discours d'une hypocrisie exemplaire. Tout en affirmant sa préférence pour le cadre multilatéral de l'OMC, elle « instrumentalise » son obligation de

---

[88] Le Président A. Wade parlait des APE comme une « camisole de force », *Le Soleil*, 19 nov. 2007.

[89] « Au lieu de marchés libres, les barrières, trop nombreuses, entravent les échanges, étouffent le commerce et causent la famine. Au lieu d'une concurrence loyale, les subventions, accordées par les pays riches, faussent le jeu au détriment des pauvres. Et au lieu de règles mondiales négociées par tous, dans l'intérêt de tous, et respectées par tous, les décisions sont trop souvent prises à huis clos, les intérêts particuliers sont trop protégés, et les promesses, trop souvent non tenues ».

[90] Rendu public le 19 octobre 2007.

[91] J. F. MORIN, *Le bilatéralisme américain : la nouvelle frontière du droit international des brevets*, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 17 et les nombreuses références ciétes.

[92] Brevets, COV, semences hybrides, atteinte à là biodiversité.

[93] Discours de clôture, [http.ec.europa.eu. commission_barosa/mandelson/speeches_articles/sppm017_fr.htm].

conformité à l'OMC pour contraindre les pays ACP à conclure de nouveaux accords de « partenariat » (sic) économique qui, au nom de la libéralisation des échanges, risquent de créer de graves tensions et des divisions entre Etats africains notamment. Cette position est contraire à l'objectif affiché de vouloir renforcer l'intégration régionale. Alors que l'UE pouvait demander une nouvelle période de transition énoncée au § 5 c) de l'article XXIV du GATT en jouant sur l'interprétation de la notion de « circonstances exceptionnelles », elle a présenté la date du 31 décembre 2007comme une date couperet. Les pays ACP demandaient un délai de 18 ans qui tienne aussi compte de leur situation concrète[94]. Refusant un cadre qui permettrait aux différents pays une mise à niveau adaptée à chacun d'eux, l'Europe a joué la division en opposant les PMA africains non signataires d'APE mais bénéficiant de l'initiative TSA (Tout sauf les armes) aux PED africains non signataires d'APE. « Le seul cadre commercial alternatif aux APE proposés que pourrait offrir la Communauté européenne serait son Système Général de Préférences (SGP) qui, bien que conforme aux dispositions de l'OMC à certains égards, ne permet pas aux pays africains non PMA de conserver l'existant »[95]. C'est le cas de la Côte d'Ivoire, du Ghana et du Nigeria qui sont dans la catégorie des PED. Selon le Président A. Wade[96] et certains parlementaires européens[97], l'agriculture de l'Afrique de l'Ouest risque de crouler sous les importations des produits européens subventionnés.

- Sous les pressions de l'UE (en finir au 1er janvier 2008), ce sont les pays ACP les moins pauvres[98] qui ont accepté les nouveaux accords. Devant ce risque de division, La CEDEAO (Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest) et l'UEMOA (Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest) avaient notifié à la Commission leur opposition à tout accord intérimaire ainsi que la nécessité d'un délai supplémentaire de négociation pour aboutir à un APE global[99]. Pourtant l'UE a exercé de fortes pressions sur ces trois pays pour briser la cohésion entre les Etats, en menaçant les exportations ivoiriennes de droits de douane à partir du 1er janvier 2008. À la suite d'un Comité Ministériel de Suivi, le bloc de la CEDEAO s'est reconstitué ; il s'est fixé jusqu'en juin 2009 pour conclure des accords de partenariat économique qui permettraient la prise en compte des différences de développement des pays d'Afrique qui ne sont pas dans le même état de développement économique par un vrai traitement spécial et différencié.

De plus, un éventuel APE porteur d'un juste développement serait l'occasion de revisiter la règle de la progressivité des droits considérée, à juste titre, comme un reste colonial[100]. Cette règle, qui proportionne les tarifs douaniers au degré de transformation d'un produit, revient à condamner les pays africains à ne pas pouvoir mettre en place des industries locales performantes. Il paraît impossible, en effet, de promouvoir le développement des pays africains si, dans le même temps, on leur interdit indirectement de transformer sur place leurs

---

[94] Communication des ACP, TN/RL/W/155 du 28 avril 2004, §11 ii)

[95] EL HADJI A. DIOUF, Europe/Afrique, le commerce en panne, la coopération prise en otage, op. cit., p. 3.

[96] M. MACTAR GUEYE, *Les APE, c'est la désintégration économique … de l'Afrique,*[en ligne], 2007, [www.legrandsoir.info], 13, février, 2008.

[97] Sur les critiques, lors de la séance du 3 décembre 2007 à Bruxelles, D. CRONIN, *Les APE sous le feu des parlementaires européens* [en ligne], 2007, [http://insinternational.org.fr], 13 janvier 2008.

[98] 35 environ.

[99] UE-ACP : signature d'accords d'étapes entre l'UE et certains pays africains. L'intégration régionale est-elle menacée ?, *Passerelles entre le commerce et le développement durable,* Vol. VIII No.5- Novembre-Décembre 2007, p. 12.

[100] D. NJINKEU, *L'Afrique et les défis de l'OMC,*éd. Karthala, 2004, p. 112 et 113.

produits et donc de produire de la valeur ajoutée aux fins d'exportations[101]. Il faut mettre en perspective toutes ces données afin de pouvoir répondre avec sérieux et sans hypocrisie au cycle de Doha. Le développement, en opposition avec le « tout libéralisme », suppose, par définition, un déséquilibre gradué en faveur des pays pauvres et des pays en développement. Ce basculement, avant tout économique et politique, opéré par l'Union européenne en faveur de la conclusion rapide de nouveaux APE est mis en avant au nom de son obligation de conformité, alors celle-ci peut encore obtenir des délais de transition.

En conclusion, s'il semble que la voie bilatérale des APE ne soit pas nécessairement dangereuse pour assurer le développement des pays voulu par la conférence de Doha, c'est cependant à la condition que, dans ce cadre aussi, soit assuré un traitement différencié entre PMA et PED et soit reconnue la notion d'ACR mixte. Le cadre multilatéral, quoiqu'imparfait, offre encore de meilleures garanties de protection que les accords bilatéraux qui sont généralement l'émanation de seuls rapports de force.

Juin 2008.

[101] On pense particulièrement au coton qui transformé sur place avec une protection par la protection des dessins et modèles permettrait un développement de l'industrie de l'habillement et de la mode.