



**HAL**  
open science

## L'OMC et les pays en développement

Bérangère Taxil

► **To cite this version:**

Bérangère Taxil. L'OMC et les pays en développement. Montchrestien, 1 (13), 1998, Perspectives internationales, CEDIN - Paris I. hal-04802236

**HAL Id: hal-04802236**

**<https://hal.science/hal-04802236v1>**

Submitted on 6 Jan 2025

**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.

**L'OMC ET LES PAYS EN  
DEVELOPPEMENT**

Bérangère TAXIL

**L'OMC ET LES PAYS EN  
DEVELOPPEMENT**

Avant-propos  
de Brigitte STERN et Geneviève BURDEAU

Préface  
de John H. JACKSON

CENTRE DE DROIT INTERNATIONAL  
DE PARIS I

**Perspectives internationales n° 12**

*When I give food to a poor,  
they call me a saint.  
When I ask why the Poor have no food,  
they call me a communist.*

**Dom Helder Camara**





## Avant-propos

Bérangère Taxil s'est lancée avec conviction et passion dans l'étude d'un sujet difficile : son mérite est d'autant plus grand qu'il s'agit d'une question qui ne semble pas tellement à la mode dans cette période de libéralisme triomphant, où la place des pays en développement n'apparaît pas comme évidente.

On sait depuis Lacordaire que "entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et la règle qui affranchit" : l'OMC tente ce difficile équilibre entre l'idéologie du libéralisme total et l'établissement de quelques règles - provisoires - de protection des pays en développement. C'est à l'analyse de ce subtil équilibre que s'attache Bérangère Taxil dans cet ouvrage qui fait le point, de façon claire, pertinente et complète, sur la situation des pays en développement dans l'ordre économique mondial que dessine l'OMC, et qui est, on le sait, bien loin du NOEI, ce Nouvel Ordre Economique International, dont ont rêvé un moment, en 1974, après la "crise pétrolière", les pays en développement.

L'auteur sait le poids de l'histoire et de son déterminisme : aussi commence-t-elle par retracer l'évolution du statut juridique des pays en développement du GATT à l'OMC, en montrant que la philosophie politique sous-jacente au traitement des pays en développement s'est complètement modifiée. On est, en effet, passé du traitement différencié résultant de la Partie IV à l'idée d'une nécessaire intégration des pays en développement dans le "tout libéral".

Par quelles règles ou régimes, cette intégration - progressive - est-elle accompagnée ? c'est à leur étude qu'est consacrée le cœur de la recherche de Bérangère Taxil. Elle examine ainsi successivement les

conséquences matérielles, puis les conséquences institutionnelles de l'OMC pour les pays en développement.

L'OMC modifie l'approche adoptée à l'égard des pays en développement dans les secteurs traditionnels que constituent l'agriculture et les textiles, et l'auteur examine, avec subtilité et sens des nuances les avantages et les inconvénients pour les pays en développement de cette nouvelle donne.

Mais bien entendu, dans les nouveaux secteurs économiques réglementés par l'OMC - les droits de propriété intellectuelle, les services et les investissements liés au commerce - se pose la question de la place des pays en développement. La situation, là encore, semble complexe et Bérangère Taxil arrive à des conclusions nuancées mais, semble-t-il, plutôt inquiètes : c'est ainsi qu'elle considère que la nouvelle politique de protection de la propriété industrielle (ADPIC ou *TRIPS* en anglais) est un handicap pour le développement et risque d'avoir des conséquences très négatives pour les pays en développement ; que si l'accord sur les services (AGCS ou *GATS* en anglais) est potentiellement favorable pour les pays en développement, tout dépend évidemment de sa mise en œuvre concrète ; qu'enfin, l'accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC ou *TRIMS* en anglais) est au contraire virtuellement défavorable aux pays en développement. Bilan mitigé et nuancé donc, dont seul l'avenir pourra dessiner des contours plus précis.

Mais les règles ne valent que si leur respect est contrôlé. Il convient donc d'examiner les aspects institutionnels de l'OMC et en particulier l'amélioration du règlement des différends, par la juridictionnalisation des procédures et l'instauration d'un organe d'appel, l'ORD, dont on connaît le succès, puisqu'il y a déjà plus d'une centaine d'appels présentés devant lui. Bérangère Taxil montre que certains aspects de cette nouvelle approche semblent plutôt favorables

aux pays en développement, surtout si l'assistance technique prévue est convenablement et efficacement mise en œuvre.

Bérangère Taxil fait preuve dans cette véritable somme en moins de deux cent pages sur la question de "l'OMC et les pays en développement", d'une connaissance claire des relations économiques internationales, ainsi que d'une grande finesse dans les analyses juridiques. Elle fait preuve, en outre, d'une clarté et d'une précision dans l'analyse et l'exposé des accords éminemment complexes, sinon parfois même confus, de l'OMC, qui témoignent d'un très grand sens pédagogique. Nous faisons le vœu - et la prédiction - que cette première publication marque le début d'une brillante carrière d'universitaire...

Geneviève  
Burdeau

Brigitte  
Stern



## Préface

The relationship of the GATT and now the WTO to the preoccupations of developing countries has been a subject of different views for some decades. Some observers would deny the importance of the GATT / WTO features for developing countries, or even suggest those features tend to disfavor such countries.

But Bérangère Taxil in this study entitled “L’OMC et les pays en développement” demonstrates quite thoroughly that the relationship is very significant. Her exhaustive analysis presents the historical context of developing countries in the GATT, and notes the progressive recognition, by GATT, of developing country needs, especially through Part IV entitled “Trade and Development”, adopted in 1964. The study explores the consequences of the many WTO texts for developing countries, and successively studies the situation of key and often troublesome sectors such as agriculture and textiles, as well as new fields now covered by the WTO rules such as intellectual property (TRIPS), services (GATS), and investments when they are linked with trade.

With great balance, Bérangère Taxil searches for all possible positive and negative elements of the effects on developing countries of the old and the new rules which regulate international trade. But she also notes the willing and extensive participation of developing countries in the Uruguay Round negotiations, and their consequent relative satisfaction in the creation of the WTO.

Since the new trade institutions are still young, there are still many questions to be answered, and the world will watch as the institutions evolve, and hope that developing countries will find a

satisfactory position in the heart of these institutions, and that each member of the WTO will be treated equitably.

John H. Jackson  
University Professor of Law  
Georgetown University Law Center  
Washington, DC

## Remerciements

Je tiens à remercier très chaleureusement Madame **Brigitte Stern** pour sa gentillesse, sa patience et ses encouragements permanents pour la préparation de ce mémoire. Plus encore, je la remercie profondément pour m'avoir proposé cette publication ; c'est une très grande chance pour une débutante dans ce monde fascinant de la recherche. Sa passion de l'enseignement ne peut que susciter des vocations...

Je remercie également très sincèrement Madame **Geneviève Burdeau**, pour avoir accepté de lire ce mémoire et de participer à sa publication. Son expérience et ses travaux de recherche dans le domaine du droit du commerce international m'ont été d'une grande utilité.

Je remercie Monsieur **John Jackson**, qui a bien voulu prendre du temps pour lire et préfacer cet ouvrage, qui ne lui a certainement rien appris, son expérience et sa connaissance du GATT/OMC étant sans aucune mesure avec la mienne.

En outre, je tiens à souligner l'accueil chaleureux qui m'a été réservé à l'OMC et à la CNUCED, en février 1997. Merci à Jeff Gertler, Annet Blank et Sam Laird, de l'OMC, ainsi qu'à Jo Butler, Norbert Lebasle et Omer Assad, de la CNUCED, pour m'avoir consacré un peu de leur temps et de leur attention.

J'adresse un grand merci à Monsieur **Rahim Kherad**, qui enseigne le droit international à l'Université d'Angers et qui, le premier, m'a encouragé à poursuivre dans cette voie. Il sait que son soutien m'apporte beaucoup.

Enfin, je remercie de tout cœur Alain et Sophie, pour leur aide informatique et leur soutien amical. Et je pense bien fort à toute ma petite famille.

*Pour Sacha, Fanny, Pascal.*



## Sommaire

<b>Introduction générale</b> .....	1
<b>Partie I. Du GATT à l'OMC : évolution du statut juridique des pays en développement dans le commerce mondial</b> .....	9
Chapitre 1 - Le statut exceptionnel des pays en développement dans le cadre du GATT .....	11
<i>Section 1 - L'adaptation progressive des principes du GATT aux pays en développement</i> .....	11
<i>Section 2 - La reconnaissance d'un statut juridique différencié au sein du GATT</i> .....	18
Chapitre 2 - Le nouveau statut intégré des pays en développement dans le cadre de l'OMC .....	27
<i>Section 1 - De la dualité des normes à l'intégration obligatoire des pays en développement</i> .....	27
<i>Section 2 - Le pragmatisme de l'OMC face aux pays en développement</i> .....	39
<b>Partie II. Les conséquences matérielles des accords de l'OMC pour les pays en développement</b> .....	51
Chapitre 3 - La "normalisation" de secteurs économiques traditionnels.....	53
<i>Section 1 - L'intégration de l'agriculture dans l'OMC</i> .....	53

<i>Section 2 - Le retour du secteur textile dans le droit commun</i> .....	67
Chapitre 4 - L'appréhension de secteurs économiques nouveaux.....	81
<i>Section 1 - La nouvelle protection des droits de propriété         intellectuelle : un handicap pour le développement</i> .....	82
<i>Section 2 - La nouvelle libéralisation des services et des         investissements : des conséquences encore imprévisibles         pour le développement</i> .....	99
<b>Partie III. Les conséquences institutionnelles des accords de l'OMC pour les pays en développement</b> .....	121
Chapitre 5 - Le progrès du droit : un nouveau système de règlement des différends.....	123
<i>Section 1 - Les lacunes du règlement des différends au sein du         GATT</i> .....	123
<i>Section 2 - L'amélioration du règlement des différends au sein de         l'OMC</i> .....	135
Chapitre 6 - Des nouveaux mécanismes institutionnels efficaces.....	147
<i>Section 1 - La coopération OMC-États : le mécanisme d'examen         des politiques commerciales</i> .....	147
<i>Section 2 - La coopération inter institutionnelle</i> .....	151
<b>Conclusion générale</b> .....	159
<b>Bibliographie</b> .....	163
<b>Table des matières</b> .....	171







Phénomènes de mode ou nécessités réelles, certaines questions en droit international sont d'une actualité brûlante. Toutefois, normes sociales, protection de l'environnement et autres ont tendance à faire oublier que le plus grand fléau de notre ère reste la misère des pays pauvres. Le "Tiers-monde" est considéré comme un vaste champ de batailles, de conflits ethniques. Le sous-développement n'est plus qu'une fatalité. Pourtant, le développement économique et le bien-être humain ne sont-ils pas le premier facteur de stabilité politique ?

Etudier la position des pays en développement dans le commerce mondial appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, comment reconnaître un pays dit "en développement" ? Le terme même laisse à désirer (1). Il n'existe pas d'uniformité de ces pays. Cette appellation recouvre donc des réalités variables, des niveaux de développement économique très inégaux. Toutefois, pour l'objet de cette étude, on s'en tiendra à la classification officielle de ces pays en trois groupes principaux : les nouveaux pays industrialisés (NPI), la vaste catégorie des "pays en développement", puis les pays les moins avancés (PMA).

L'évolution du commerce international a nécessairement des conséquences variables sur ces pays. Il s'agit ici de synthétiser les implications de cette évolution. Il n'est donc pas possible d'évaluer, pour chaque pays, ou même pour chaque groupe de pays, toutes les

---

(1) Ces pays sont liés par un facteur commun : celui du sous-développement économique. Mais ils sont appelés différemment selon la conception du sous-développement qu'ont les différents auteurs. Longtemps regroupés sous le terme générique de Tiers-monde, ces pays connaissent une grande diversité. Ce terme n'est donc pas représentatif de la réalité. De nombreuses autres expressions sont utilisées. Par exemple, "pays en voie de développement" renvoie à l'idée d'un retard économique qui se comblerait progressivement. On parle également de "Nord" et de "Sud" pour désigner les partenaires d'un dialogue pour un "Nouvel Ordre Economique International". La terminologie officielle actuellement employée par les organisations internationales est celle de "pays en développement". Malgré ses ambiguïtés conceptuelles, nous utiliserons généralement ce terme.

retombées des récents bouleversements institutionnels et normatifs du commerce mondial.

Une seconde remarque générale peut être effectuée : le commerce international n'est pas uniquement une matière technique. Il s'agit d'un domaine où les idéologies sont très présentes, variées et souvent antagonistes. Au cours de l'histoire, on a parfois opposé, de façon caricaturale, le libéralisme des pays développés occidentaux, au protectionniste des pays pauvres. Les libéraux considèrent que le commerce est le facteur essentiel de développement : il faut donc l'encourager, et éliminer tous les obstacles qui l'entravent. Parallèlement, certaines théories développées, notamment par Raul Prebisch ou Samir Amin, considèrent le commerce comme un facteur d'appauvrissement (2). La "dégradation des termes de l'échange" entre Nord et Sud (par la diminution du prix des matières premières exportées par les pays en développement, et l'augmentation du prix des produits manufacturés qu'ils importent) doit conduire les pays en développement à se protéger des pays développés. Il est vrai que cette théorie a connu une large audience parmi les pays en développement, qui ont utilisé des politiques protectionnistes de "substitution aux importations" (qui posent des obstacles aux importations et favorisent la production locale).

On considère ainsi que "*le libre échange tend à favoriser le fort et à défavoriser le faible*" (3). Ces antagonismes, présentés de façon très générale, ont conduit les pays en développement à s'opposer farouchement à l'institution créée pour libéraliser le commerce international : le GATT.

L'histoire de la création de cette institution illustre une volonté avortée d'unir tous les pays du monde, sur un même pied d'égalité, au sein d'une organisation commerciale internationale. Après la seconde guerre mondiale, il fallait reconstruire l'ordre économique, financier et politique : lors de la conférence de Bretton Woods, en 1944, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) ont ainsi été créés.

---

(2) Raul Prebisch fut le premier Secrétaire général de la CNUCED. Il eut une grande influence sur ses travaux, et fut le principal représentant de la pensée économique latino-américaine.

(3) H. Delorme, D. Clerc, *Un nouveau GATT ?*, Paris, Complexe, 1994, page 103.

Un troisième organe devait compléter ces institutions : il s'agissait d'une Organisation Internationale du Commerce. Le 24 mars 1948, la Conférence des Nations unies sur le commerce et l'emploi, réunie à Cuba, adopte le texte de la Charte de La Havane instituant cette OIC (4). D'inspiration libérale, elle avait néanmoins inclus, sous la pression des pays en développement existants, des dispositions en leur faveur (notamment sur les produits de base, sur les investissements, sur des accords préférentiels). Cette Charte n'est jamais entrée en vigueur (5). Son chapitre IV, relatif à la politique commerciale, fut néanmoins conservé et constitua l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, ou GATT.

Le GATT est ainsi l'instrument qui, de 1948 à 1995, régit le commerce international, dans une optique délibérément libérale. Considéré comme un "club de riches" par les pays en développement, il s'opposa à partir de 1964 à la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED), institution "tribune du Tiers-monde", opposée au libéralisme. C'est notamment par le biais de la CNUCED que les pays en développement ont élaboré une idéologie du développement qui connut un grand succès jusqu'au début des années 1980.

A partir de ce moment, plusieurs événements ont modifié la physionomie du commerce international : l'impuissance des pays en développement à faire reconnaître juridiquement leurs revendications, et le succès croissant du libéralisme ont entraîné une remise en question profonde des idées des pays en développement. Les années 1990, qui voient s'effondrer le bloc des pays socialistes, semblent marquer définitivement l'abandon de toute alternative au libéralisme économique et politique.

Par ailleurs, l'accélération des échanges internationaux, qualifiée de "mondialisation", a fait prendre conscience aux membres du GATT que celui-ci n'était plus adapté aux réalités économiques. Institution sans organisation formelle ni personnalité juridique, elle était limitée au

---

(4) Pour le texte de la Charte, voir B. Stern, *Un nouvel ordre économique international ?*, Paris, Economica, 1983, pages 99-158.

(5) Les États-Unis, qui avaient convoqué la Conférence, refusèrent de ratifier la Charte. Le texte fut donc abandonné. Voir D. Carreau, T. Flory, P. Juillard, *Droit International Économique*, Paris, LGDJ, 1990, 3<sup>ème</sup> édition, page 95.

commerce de certaines marchandises. Le développement du commerce des invisibles (par opposition au commerce des marchandises) devait être réglementé au niveau mondial, pour accroître la libéralisation. Ce fut le rôle des négociations commerciales du cycle d'Uruguay, de 1986 à 1994, qui ont entraîné la naissance de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) attendue depuis cinquante ans : la signature des accords, le 15 avril 1994, à Marrakech, révolutionne les aspects institutionnels et normatifs du commerce international.

La structure de l'OMC reflète, à la fois, le pragmatisme qui régnait au temps du GATT, et l'extension de ses règles sous une forme nettement institutionnalisée. Les accords de Marrakech sont une série de textes rédigés séparément puis regroupés, dans un bloc indivisible. On trouve d'abord l'Accord instituant l'OMC, dont le contenu est purement institutionnel : la nouvelle organisation, désormais dotée de la personnalité juridique, est pourvue de plusieurs organes et d'attributions élargies.

Au sommet se situe la "Conférence ministérielle", organe plénier composé des représentants de tous les États membres, qui se réunit une fois tous les deux ans. Entre ces sessions, la gestion de l'OMC est attribuée au Conseil général, composé comme la Conférence. Il est également établi un Secrétariat dirigé par un Directeur général (actuellement, Renato Ruggiero). Ces trois organes principaux sont complétés par une série d'organes spécialisés et de comités sectoriels.

Enfin, des organes de contrôle sont créés : l'organe de règlement des différends complété par un organe d'appel permanent, ainsi qu'un organe d'examen des politiques commerciales.

Cet accord institutionnel est doté de quatre annexes, qui illustrent l'extension du champ de compétences de l'OMC. L'annexe 1, relative au commerce des marchandises, inclut le "GATT de 1994" (version complétée du GATT de 1947), ainsi que plusieurs accords sur l'agriculture, les textiles et les investissements. Les annexes 1B et 1C traitent respectivement du commerce des services et des droits de propriété intellectuelle. Ensuite, l'annexe 2 contient le "mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends". L'annexe 3 détaille le mécanisme d'examen des politiques commerciales. Ces accords sont obligatoires pour l'ensemble des États, contrairement à l'annexe 4, relative aux "accords commerciaux

plurilatéraux” (sur le commerce des aéronefs civils, sur les marchés publics, sur le secteur laitier et la viande bovine). Enfin, l'ensemble de ces textes est complété par une multitude de “décisions et déclarations ministérielles”, au contenu variable, mi-juridique, mi-politique.

On peut ainsi juger de la complexité de la création de l'OMC, qui a nécessité huit ans de réflexions. La question qui se pose alors est celle de la place des pays en développement dans ce système entièrement nouveau : la création de l'OMC doit-elle être perçue comme un progrès, ou au contraire comme une régression pour ces pays ? La philosophie de l'OMC, comme celle du GATT, est délibérément libérale : *“l'existence des pays en développement n'est mentionnée que pour mémoire et comme du bout des lèvres, dans une formule dans laquelle toute idée de droits spécifiques et d'équité est bannie (...). On est donc aux antipodes des textes sur le nouvel ordre économique international”* (6). Pourtant, les pays en développement ont fait preuve d'une nette volonté de se faire entendre dans les négociations. Ils ont, dans l'ensemble, salué la création de l'OMC avec satisfaction. Contrairement au GATT, l'OMC affiche des prétentions universalistes et entend bien intégrer l'ensemble des pays du monde ; La plupart des pays en développement sont désormais membres de l'organisation (les absences remarquables de la Chine et de la Russie ne sauraient être que provisoires). Toutefois, quelles sont les conditions de cette intégration ? Que reste-t-il du traitement particulier qu'ils revendiquaient dans les années 1960-70 ? L'OMC peut-elle jouer un rôle bénéfique dans le développement ?

La réponse à ces questions est tout à fait incertaine, mais non hasardeuse. Une étude détaillée des accords peut permettre d'apporter des débuts de solution. Cependant, l'objet de cette étude n'est pas de procéder à une analyse détaillée de tous les accords. La masse des textes ne peut permettre une étude exhaustive. Certains d'entre eux reprennent les règles élaborées par le GATT, notamment lors du Tokyo Round de 1973 à 1979. Bien que ces règles soient perfectionnées par l'OMC, il est plus intéressant de s'attacher aux éléments nouveaux. Ainsi ne seront pas étudiés ici les accords sur les sauvegardes, sur les

---

(6) G. Burdeau, “Aspects juridiques de la mise en œuvre des accords de Marrakech”, in *La réorganisation mondiale des échanges*, Colloque de Nice, SFDI, Paris, Pédone, 1996, page 207.

subventions, sur les règles d'origine ou sur l'interprétation des dispositions du GATT.

En revanche, trois aspects de cette création de l'OMC entraînent une évolution notable de la position des pays en développement dans le commerce mondial.

Il s'agit tout d'abord d'étudier, de façon générale, l'évolution de leur statut juridique, du GATT à l'OMC. Cela peut permettre de constater si les idées exprimées par les pays en développement ont disparu, ou sont, au contraire, amenées à se régénérer. Ensuite, il est important d'analyser les conséquences matérielles de l'OMC pour les pays en développement. Compte tenu de l'extension extrême des compétences de l'OMC, les pays en développement seront soumis à de nouvelles disciplines, aux implications non négligeables. Enfin, il paraît également indispensable d'évoquer la modification du paysage institutionnel du commerce international. Les pays en développement vont-ils trouver la place qui leur convient au sein de l'OMC, comme au sein des autres organisations ?

L'OMC n'existe que depuis peu. On ne peut donc préjuger de la pratique : une organisation n'est que le reflet de ses membres. Il est toutefois souhaitable, pour tous, que chacun y ait une position équitable.



***Partie I : Du GATT à l'OMC :  
évolution du statut juridique des  
pays en développement dans le  
commerce mondial***

- Chapitre 1 :** *Le statut exceptionnel des pays en développement dans le cadre du GATT*
- Chapitre 2 :** *Le nouveau statut intégré des pays en développement dans le cadre de l'OMC*



## **Chapitre 1 - Le statut exceptionnel des pays en développement dans le cadre du GATT**

Suite à la décolonisation, les pays en développement vont obtenir une adaptation progressive des règles du GATT à leur situation économique. Outre l'adaptation des principes politiques, cela va également se traduire en pratique par la reconnaissance d'un statut juridique différencié au sein du GATT.

### ***Section 1 - L'adaptation progressive des principes du GATT aux pays en développement***

Dans les années 1960, les principes libéraux qui fondent le GATT sont rejetés par les nouveaux États qui doivent construire et protéger leur indépendance économique. Pendant près de vingt ans, la philosophie libérale du GATT et les revendications des pays en développement vont s'opposer.

#### **I - La philosophie libérale du GATT**

Créé par et pour les pays industrialisés, le GATT avait pour objectif de lutter contre les tentations protectionnistes et l'unilatéralisme révélés durant les années 1930. Ses principes fondateurs sont ainsi une réponse à leurs besoins, symbolisant le retour aux théories libérales classiques du XIX<sup>ème</sup> siècle. Néanmoins, ce libéralisme se veut progressif et tolère certains assouplissements et exceptions à la liberté des échanges.

#### ***A - Le GATT, une réponse aux besoins des pays développés***

La fin de la seconde guerre mondiale impose deux constats : d'une part, la nécessité de rétablir les échanges économiques afin de faciliter le retour de la croissance ; d'autre part, la nouvelle hégémonie américaine sur le monde occidental. Dès lors, l'ordre économique mondial va être régi par les principes libéraux anglo-saxons. La création du GATT répond à deux objectifs principaux des pays industrialisés : libéralisme et multilatéralisme.

Il repose sur quelques règles essentielles, constituant une véritable *“loi fondamentale”* (1) du libre-échange : le traitement de la nation la plus favorisée, le traitement national et la réduction des obstacles au commerce.

Tout d'abord, pour assurer une concurrence équitable, les partenaires commerciaux doivent recevoir un traitement similaire. L'article 1 du GATT répond à cette exigence de non-discrimination. Clé de voûte du GATT, il s'agit d'une *“clause de la nation la plus favorisée”*, qui pose l'obligation d'étendre les avantages accordés à un membre à tous les autres, ce qui exclut la possibilité de traitements préférentiels ou de rapports bilatéraux discriminatoires (2).

Une seconde règle complète cette obligation : celle du traitement national, posée à l'article 3. Selon ses termes, *“les parties contractantes sont tenues d'appliquer à tous les produits importés du territoire des autres parties contractantes le traitement national en matière d'imposition et de règlements intérieurs”* (3).

Par ailleurs, afin d'assurer la liberté des échanges, le GATT pose une obligation d'éliminer les obstacles à ceux-ci : les droits de douane doivent être réduits et *“consolidés”* (il s'agit là d'une interdiction de les relever) pendant une certaine période (articles 2 et 28-bis). Enfin, les restrictions quantitatives font l'objet d'une obligation générale d'élimination posée à l'article 11.

Ces obligations qui fondent le GATT visent à limiter (mais non à éliminer) le rôle de l'État dans l'économie, car il fausserait les mécanismes du marché. Dans un habile mélange de libéralisme économique et d'intervention étatique, le GATT instaure ainsi des règles du jeu visant à garantir une ouverture progressive des marchés nationaux.

---

(1) P. Messerlin, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Paris, Dunod, 1995, page 29.

(2) *“Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit (...) seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire (...)”*, in OMC, *Résultats des négociations multilatérales du cycle d'Uruguay : Textes juridiques*, Genève, 1994, page 2.

(3) *ibid.*

### **B - Un libéralisme souple**

Le GATT tolère deux sortes d'assouplissements à ses règles. On peut constater que la première série joue déjà en faveur des pays en développement, mais qu'il ne s'agit pas d'un traitement particulier : elle reconnaît la nécessité d'une certaine protection des économies nationales.

D'abord, l'article 12, par exception à l'article 11, prévoit la possibilité pour un État d'effectuer des restrictions quantitatives, "*en vue de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements*" (4).

Ensuite, l'article 18 reprend et étend cet assouplissement, pour les pays alors appelés "pays peu développés". Seule disposition du GATT relative à ces pays, il autorise "*l'aide de l'État en faveur du développement économique*", que ce soit à l'aide de subventions ou par l'imposition de droits de douane.

Enfin, l'article 24 constitue un aménagement du principe du traitement NPF. En effet, il tolère les zones de libre-échange, les unions douanières et par extension les préférences entre les pays membres de ces zones, destinées à faciliter le commerce entre les États concernés (5).

La seconde série de mesures représente une dérogation générale aux trois principes de base, et non uniquement à l'un d'entre eux. De plus, à l'inverse des premières, qui sont plutôt favorables aux pays en développement, ces mesures ont souvent été appliquées à leur rencontre.

Ainsi, l'article 6 autorise un pays à prendre unilatéralement des sanctions financières contre ceux qui pratiquent le dumping (souvent reproché aux pays en développement).

Par ailleurs, l'article 16 autorise les subventions internes, ainsi que les subventions à l'exportation de produits primaires. Or, bien que cette dernière disposition puisse sembler favorable aux pays en développement, il en a été autrement dans les faits : les pays développés ont plus largement subventionné leurs agricultures que les pays en développement, entraînant une concurrence excessive, au détriment de ces derniers.

---

(4) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 19.

(5) *ibid*, page 43.

Enfin, la clause de sauvegarde de l'article 19 permet à un pays d'appliquer des restrictions quantitatives à l'importation d'un produit, si cette importation "*porte ou menace de porter un préjudice grave*" aux productions nationales similaires. Or, il est bien difficile d'évaluer ce qui constitue une menace de préjudice grave. En ce, l'article 19 constitue une atteinte plus grave au GATT que l'article 12, car la notion à laquelle il se réfère est bien moins objective et quantifiable que celle de déséquilibre de la balance des paiements.

Ces règles ont toutes été redéfinies par l'OMC, pour pallier la pratique abusive et protectionniste des États, s'exerçant souvent (en particulier en matière de dumping) au détriment des pays en développement. Malgré ces assouplissements, ce système n'était pas adapté au problème des relations entre pays inégalement développés. Il n'offrait aucune protection aux pays en développement contre la concurrence de produits étrangers.

Ainsi, tant au niveau politique qu'économique, leurs revendications présentaient un caractère antagoniste certain avec les principes du GATT, qui seront assouplis par la suite.

## **II - Les revendications des pays en développement contre le libéralisme**

Les pays en développement, tout en reconnaissant que le commerce international est le premier instrument de développement (6), vont, pendant les années 1960-70, réclamer une modification de ses règles. Ces revendications s'inscrivent dans un cadre plus large : celui de la remise en cause du droit international et de son adaptation aux inégalités de développement. On assiste alors à la création d'un "*droit international du développement*" (7). Ses bases doctrinales reposent sur la souveraineté économique des pays en développement ainsi que son corollaire juridique : le principe de l'inégalité compensatrice.

---

(6) C'est l'intitulé de la résolution 1710 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1961 proclamant la 1<sup>ère</sup> décennie de l'ONU pour le développement.

(7) M. Virally, "Vers un droit international du développement", *AFDI*, 1965, pages 3-12. Sur la "décolonisation économique" : voir B. Stern, *Un nouvel ordre économique international ?*, *op. cit.*, pages xxii et suivantes.

### **A - Souveraineté économique**

Les pays en développement rejettent le droit international élaboré sans leur participation. Néanmoins, ils restent fortement attachés à son principe essentiel : l'égalité souveraine (8). Ce principe, pilier du droit international depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle, affirme l'égalité des États en droit, quelles que soient leur dimension, leur richesse, leur puissance militaire, ou leur forme de gouvernement.

Ce principe d'égalité souveraine comprenait, dans sa définition originelle, l'égalité juridique des États, leur souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique. Partant du principe que la souveraineté politique n'est rien sans l'indépendance économique, les pays en développement revendiquent une souveraineté "totale", politique et économique, mettant ainsi l'accent sur les conséquences économiques du principe d'égalité souveraine : non ingérence dans les affaires intérieures, libre choix d'un système politique et économique, souveraineté permanente sur les richesses et ressources naturelles (9).

Un constat s'impose : pour les pays en développement, l'acteur du développement économique est l'État, et seulement l'État. Au contraire, les principes du GATT visent à limiter le plus possible le rôle de l'État dans la vie économique nationale. Entre libéralisme et interventionnisme, le compromis paraît difficile.

Cet antagonisme a conduit les pays en développement à exprimer leurs revendications au sein de l'ONU, où le principe de vote " *un État, une voix* " leur conférerait plus de poids qu'au sein du GATT. Plusieurs résolutions ont ainsi reconnu les principes de la souveraineté

---

(8) Article 2 §1 de la Charte des Nations unies : "*l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de ses membres*". Voir K. Mbaye, "L'article 2 §1", in *La charte des Nations unies, commentaire article par article*, sous la direction de J. P Cot et A. Pellet, Paris, Economica, 1991, pages 79-96.

(9) La résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 4 novembre 1970 comprend ainsi dans la définition de l'égalité souveraine le principe que "*chaque État a le droit de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel*".

économique et du “nouvel ordre économique international” (10). Malgré leur absence de caractère obligatoire, elles ne sont pas sans portée juridique et eurent une répercussion indéniable sur l'évolution du droit international (11).

La maturation de l'idéologie du développement, notamment au sein de la CNUCED créée en 1964, a permis d'élaborer une réelle théorie juridique : elle est basée sur le principe de l'inégalité compensatrice, dont les conséquences économiques sont essentielles (12).

### **B - Inégalité compensatrice**

Ce principe repose sur une dualité des normes juridiques applicables à des pays dont le niveau de développement est inégal. Ainsi, la réforme du droit international souhaitée par les pays du “Tiers-monde” dans les années 1960, exige de passer d'une égalité formelle à une égalité réelle, par des correctifs juridiques : au nom de l'égalité souveraine, les pays en développement mettent en avant leur inégalité de fait, pour la faire reconnaître et corriger.

Certains auteurs ont insisté sur le caractère contradictoire de cette double revendication de l'égalité souveraine et de l'inégalité compensatrice (13) : alors que les pays en développement se montrent

---

(10) Les principales sont la résolution 1803 de l'Assemblée générale du 14 décembre 1961 : “Souveraineté permanente sur les richesses et ressources naturelles” ; résolution 3201 du 1<sup>er</sup> mai 1974 : “Déclaration sur l'instauration d'un nouvel ordre économique international”.

(11) Sur la valeur juridique des résolutions en droit du développement : voir B. Stern, “Le droit international du développement, un droit de finalité ?”, in *La formation des normes en droit international du développement*, Table ronde franco-maghrébine, Aix-en-Provence, OPU, 1982, pages 43-51.

(12) La Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, créé par 77 pays en développement, pour contrebalancer le pouvoir du GATT et représenter les idées du Tiers-monde. Voir C.A Colliard, L. Dubouis, *Institutions internationales*, Paris, Précis Dalloz, 10<sup>ème</sup> édition, 1995, pages 429-438.

(13) Notamment F. Borella, “Le nouvel ordre économique international et le formalisme juridique”, in *Mélanges offerts à Charles Chaumont*, Paris, Pédone, 1984, pages 73-88. Voir aussi A. Pellet, *Le droit international du développement*, Paris, PUF, collection Que-sais-je ?, 1987, page 33.

farouchement attachés à leur souveraineté nationale, ils développent une conception interventionniste du droit international. Toutefois, on peut considérer que l'inégalité compensatrice est un corollaire de l'égalité souveraine, et non un paradoxe : ainsi, *“autrefois, les États faibles utilisaient le postulat d'égalité souveraine pour se protéger contre les interventions ou les ingérences de voisins plus puissants. Aujourd'hui, les États du Tiers-monde invoquent leur inégalité de développement pour obtenir les interventions protectrices du droit international économique”* (14). Le droit du développement se justifie par ses finalités. Les États économiquement moins puissants restent souverains, et c'est au nom de cette souveraineté qu'ils réclament *“l'égalité à laquelle tout État a droit, c'est-à-dire l'égalité de développement, l'égalité de niveau de vie”* (15).

Les conséquences économiques concrètes de ce principe entrent en contradiction avec les principes fondamentaux du GATT. En effet, l'inégalité compensatrice prévoit que les pays développés devraient accorder des concessions aux pays en développement, sans exiger de réciprocité, afin de rétablir un certain équilibre économique entre eux : le principe de réciprocité cher au GATT ne peut être viable que si les partenaires sont dans une situation d'égalité. Toutefois, il n'est pas remis en cause dans son essence même ; l'abandon de la réciprocité n'a de sens que dans une perspective de développement permettant de la rétablir.

Le principe de l'inégalité compensatrice, tel qu'énoncé par la CNUCED en 1964, comprend également la possibilité de traitements préférentiels accordés par les pays développés aux pays en développement, sans être étendus aux autres pays. Cela implique ainsi la remise en cause de la clé de voûte du GATT : la clause de la nation la plus favorisée.

Rien n'était prévu dans le GATT pour répondre à ces objectifs. De plus, si la CNUCED jouait un rôle politique indéniable en faveur des pays en développement, elle n'avait en revanche aucun pouvoir de décision concret pour mettre en œuvre leurs revendications. C'est donc

---

(14) M. Flory, “Inégalité économique et évolution du droit international”, in *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, SFDI, colloque d'Aix-en-provence, Paris, Pédone, 1974, pages 11-40.

(15) G. de Lacharrière, “Influence de l'inégalité de développement des États sur le droit international”, *RCADI*, 1973-II, page 247.

au sein du GATT qu'ils devaient négocier : le poids du nombre des pays en développement, leur unité, ainsi que l'impact de la première CNUCED sur l'opinion internationale, vont amener le GATT à assouplir ses règles.

## **Section 2 - La reconnaissance d'un statut juridique différencié au sein du GATT**

La création de la CNUCED, comme "tribune du Tiers-monde" et anti-GATT, fut le facteur déclenchant de l'évolution des règles du GATT. Progressivement, entre 1964 et 1980, l'acceptation des revendications des pays en développement entraîne une dualité des normes au sein du GATT. Les principes fondateurs de celui-ci sont peu à peu écartés dans le traitement des pays en développement.

Toutefois, le statut juridique différencié de ces pays n'a pas suffi à entraîner un développement conséquent de la majorité d'entre eux. On peut ainsi constater des insuffisances dans le régime préférentiel du GATT, tout en soulignant qu'elles ne sont pas les seules causes de l'absence de développement de ces pays.

### **I - L'acceptation progressive de la dualité des normes**

L'évolution du GATT s'est produite en deux étapes essentielles. Ce fut d'abord la reconnaissance des principes revendiqués par les pays en développement, notamment celui de l'inégalité compensatrice. Puis vint une reconnaissance juridique concrète, par l'adoption de techniques préférentielles pour ces pays.

#### **A - Une reconnaissance juridique de principe**

Une disposition relative aux problèmes particuliers des pays en développement figurait dans le texte original du GATT de 1947 ; mais les préoccupations de ces pays sont, à l'époque, secondaires, et apparaissent ainsi exceptionnellement. L'article 18, bien que traitant des aides de l'État en faveur du développement économique, met néanmoins l'accent sur la réalisation des objectifs premiers du GATT. Comportant 23 paragraphes (c'est le plus long de l'accord), il offre notamment la possibilité aux pays en développement de conserver des droits de douane élevés et de subventionner les exportations de tous produits. L'objectif de ces mesures est de permettre à ces pays *"d'exécuter leurs programmes et leurs politiques de développement"*

*économique*” (§2) en favorisant la création de branches de production nationales et en protégeant l'équilibre de leur balance des paiements.

Outre leur peu d'intérêt (les pays développés disposent d'autant d'aménagements), *“ces mesures doivent recevoir l'approbation du GATT. Elles restent soumises à une surveillance annuelle et doivent faire l'objet de compensations”* (16).

Par la suite, grâce à l'impact politique de la CNUCED, d'autres dispositions furent prises, plus élaborées : en 1964, une partie entière fut rajoutée à l'accord, intitulée “Commerce et développement”. Cette partie IV inclut dans l'accord les objectifs de développement, et constitue une réelle reconnaissance de l'inégalité compensatrice. Elle comprend trois articles.

L'article 36 “Principes et objectifs” reconnaît, en des termes diplomatiques, l'importance du développement des pays en développement grâce à des correctifs juridiques. L'innovation principale réside dans le paragraphe 8 qui abandonne l'application du principe de réciprocité aux pays en développement : seuls les pays développés s'engagent à réduire les droits de douane et autres obstacles au commerce (17).

Toutefois, il ne s'agit pas d'une dérogation à la clause NPF ; en effet, le concept de préférences pour les pays en développement est, à l'époque, encore inconcevable. La dualité des normes reçoit donc une acception toujours limitée.

Les articles 37 et 38 prévoient certains engagements des pays développés, individuellement ou collectivement, notamment par la possibilité d'instaurer des accords internationaux sur les produits de base. Néanmoins, ces engagements n'ont pas de force obligatoire et ne constituent que de simples déclarations de bonne volonté. C'est pourquoi ces objectifs, trop généraux, ont reçu une application souvent limitée (18).

Il faut donc attendre les années 1970 pour qu'un véritable statut juridique ayant des applications concrètes favorables aux pays en

---

(16) P. Vincent, “L'Uruguay round et les pays en développement”, *RBDI*, 1995-2, page 489.

(17) OMC, *Textes juridiques*, *op. cit.*, page 56.

(18) D. Carreau, P. Juillard, T. Flory, *op. cit.*, page 216.

développement soit mis en place, encore une fois grâce aux travaux de la CNUCED.

### **B - Une reconnaissance juridique concrète**

Outre la non réciprocité, les pays en développement revendiquaient la possibilité de bénéficier de traitements préférentiels. Dès sa deuxième session, en 1968 à New Delhi, la CNUCED proposa un Système Généralisé de Préférences (SGP) que les pays développés accorderaient aux pays en développement. Mais la mise en place de ce système nécessitait l'accord des pays développés (19).

Malgré la persistance de nombreuses divergences, le SGP fut accepté et établi le 12 octobre 1970. Sa durée était fixée à 10 ans, et son entrée en vigueur conditionnée par l'accord du GATT.

Le système du SGP fait preuve d'une grande souplesse à l'égard des pays développés : sa mise en place était laissée à leur totale discrétion, n'entraînant pas d'obligations juridiques. Ils pouvaient ainsi choisir les États bénéficiaires (20). Le fonctionnement du système repose sur des préférences uniquement tarifaires, c'est-à-dire sur des droits de douane moins élevés pour les importations de certains produits en provenance des pays en développement que pour d'autres produits similaires. Par ailleurs, les produits industriels sont seuls concernés, et non les produits de base. Là encore, les pays donneurs sont libres du choix des produits.

Bien que le SGP soit par nature incompatible avec la clause NPF, il fut consacré par le GATT, qui accorda une dérogation générale pour l'entrée en vigueur du système, le 25 juin 1971. Toutefois, cet accord restait à titre exceptionnel. Il reposait sur l'article 25 §5 du GATT, prévoyant que *“dans les circonstances exceptionnelles autres que celles qui sont prévues par d'autres articles du présent accord, les parties contractantes pourront relever une partie contractante d'une des obligations*

---

(19) Les États-Unis, qui refusaient l'idée d'un tel système, se déclarèrent en 1967, lors d'une conférence de chefs d'États latino-américains à Punta del Este, *“prêts à étudier la possibilité d'avantages tarifaires préférentiels temporaires pour tous les pays en voie de développement”*, ce qui permit de conclure le SGP. E. Sauvignon, *La clause de la nation la plus favorisée*, Presses universitaires de Grenoble, 1972, page 303.

(20) Selon le principe de l'auto-élection, était pays en développement celui qui se déclarait comme tel. Mais les pays développés n'étaient pas liés par ce critère et pouvaient donc refuser cette qualification et les préférences en découlant.

*qui lui sont imposées, à la condition qu'une telle décision soit sanctionnée par un vote à la majorité des deux-tiers*" (21). Ce caractère exceptionnel se doublait d'un caractère provisoire, puisque le SGP était limité à une période de 10 ans.

Ce n'est qu'en 1979, lors du Tokyo round, qu'un traitement spécial et différencié, incluant le SGP dans l'accord, est admis. Cette reconnaissance est comprise dans un texte adopté en avril 1979, intitulé "*traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement*" (22). Son paragraphe 1, disposition relative à une "clause d'habilitation", reconnaît la licéité de tous les traitements préférentiels en faveur des pays en développement, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer une dérogation à la clause NPF, comme il était de mise avant cette date. Cette clause accorde ainsi un statut légal permanent au SGP.

L'ensemble de ces dispositions constitue une pleine reconnaissance de la dualité des normes souhaitées par les pays en développement, qui disposaient désormais d'un réel statut juridique particulier au sein du GATT. Néanmoins, le GATT demeurait un instrument essentiellement adapté au commerce entre pays industrialisés. Les pays en développement ont rapidement constaté que le régime juridique qui leur était accordé au sein du GATT ne suffirait pas, en lui-même, à les intégrer pleinement au commerce mondial.

## **II - Les insuffisances du régime préférentiel des pays en développement**

Au niveau juridique, on peut considérer que les règles favorables aux pays en développement ont un caractère relativement précaire. Quant à leur mise en œuvre, on constate l'inefficacité du statut qui est accordé à ces États.

### **A - Un statut précaire**

Malgré un aspect formel de légalisation des principes de non réciprocité et de traitement préférentiel, le statut des pays en développement conserve un caractère dérogatoire et provisoire. En

---

(21) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, pages 46-47.

(22) La nature juridique de ce texte est difficile à définir. Il ne s'agit pas d'une déclaration politique, mais d'un accord annexé au GATT. Il n'oblige pas les États membres développés à accorder des traitements préférentiels, mais les autorise.

effet, “*c’est au prix de mutations successives et d’une acrobatie intellectuelle très controversée que le GATT a pu accélérer l’intégration des pays en développement dans le système commercial international*” (23).

Depuis 1979, il n’est plus nécessaire de demander aux organes du GATT une dérogation pour le traitement des pays en développement. Toutefois, les conséquences restent identiques : leur statut n’a pas la même valeur juridique que les règles fondamentales du GATT. Le développement demeure un objectif secondaire pour celui-ci. Il coexiste deux catégories d’États et deux catégories de normes qui sont hiérarchisées : l’une est la règle, l’autre est l’exception.

Ce sentiment est par ailleurs renforcé par le caractère provisoire du statut des pays en développement. En effet, la clause d’habilitation ait fait du SGP un mécanisme permanent ; mais le second volet du texte du Tokyo round en est une contrepartie importante. Il s’agit de la “*clause évolutive*”, dont le principe est de supprimer les traitements préférentiels au fur et à mesure que les économies des pays en développement décollent. Ce fut le cas pour les NPI, qui ont subi la mise en application de cette clause à partir de 1980, sur le fondement de leur nouvelle capacité concurrentielle.

Ce caractère provisoire peut sembler justifié. Néanmoins, un problème subsiste : les critères d’application de la clause évolutive n’ont pas été définis. Par conséquent, ce sont les pays développés eux-mêmes qui vont décider quels pays sont encore sous-développés et quels pays ne le sont plus... en utilisant un ensemble de critères plus ou moins contestables. Cela renforce encore le pouvoir des pays développés face aux pays en développement, et la précarité du statut de ces derniers.

On peut donc dire que le statut des pays en développement est juridiquement fortement dépendant des choix nationaux des pays développés. Par ailleurs, outre les insuffisances juridiques du système, on peut constater que ce statut a été particulièrement difficile à mettre en pratique.

### ***B - Un statut inefficace***

De façon générale, le GATT a subi la critique de l’ensemble de ses pays membres : d’une part, les pays en développement critiquaient

---

(23) F.A Khavand, *Le nouvel ordre commercial mondial, du GATT à l’OMC*, Paris, Nathan, 1995, page 27.

les pays développés pour leur protectionnisme (24); d'autre part, les pays industrialisés exigeaient la suppression du régime spécial que le GATT avait accordé aux pays en développement.

Le GATT fait preuve d'une réglementation lacunaire en ce qui concerne la lutte contre ces pratiques protectionnistes. Il n'existe "*aucune définition de la notion de concurrence déloyale, ni de la notion de pratique commerciale déloyale. Aucune liste des pratiques commerciales déloyales n'a pu être établie.*" (25). Lors du Tokyo round, les membres du GATT ont tenté de lutter contre ce phénomène, notamment en matière de dumping. En effet, l'article 6 du GATT, relatif à la lutte antidumping, ne posait pas de conditions suffisamment strictes. Il définit simplement le dumping préjudiciable comme une pratique "*qui permet l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays, à un prix inférieur à leur valeur normale*" (26). C'est ainsi que (par exemple) les secteurs économiques fortement concurrentiels et exportateurs des pays en développement (notamment le textile) ont régulièrement fait l'objet de la procédure antidumping qui leur permet de prendre des sanctions unilatérales.

C'est pourquoi le Tokyo round a vu naître une série de codes élaborés pour lutter contre ces pratiques déloyales souvent préjudiciables aux pays en développement (27). Dans son prolongement, l'Uruguay round va encore préciser leur définition, et donner une valeur obligatoire à ces codes. Il va également interdire les accords d'autolimitation (du type de l'accord multi-fibres), fréquemment utilisés dans les relations commerciales Nord-Sud, et limiter l'unilatéralisme.

---

(24) Était visé particulièrement l'unilatéralisme traditionnel des sanctions commerciales américaines. En effet, le GATT de 1947 comprenait une "*grand-father clause*", qui accordait aux États membres le maintien en vigueur de leur législation incompatible avec l'accord. Or, les États-Unis possédaient déjà de nombreuses lois de nature protectionniste et unilatérale, qu'ils ont maintenues et utilisées.

(25) D. Carreau, T. Flory, P. Juillard, *op. cit.*, page 160-161.

(26) Article 6§1 du GATT, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 10.

(27) Ont été adoptés notamment un code antidumping et un code anti-subsidiation. Toutefois, leur adoption n'était qu'une faculté pour les pays membres, qui pouvaient ainsi choisir une réglementation "*à la carte*".

Mais le statut des pays en développement reste inefficace, notamment du fait de l'échec du SGP. En effet, son caractère discrétionnaire constituait une limite essentielle à son application. Il donnait aux pays développés *“toute latitude pour assortir la mise en œuvre de préférences généralisées de conditions multiples et diverses, leur permettant ainsi de procéder à la mise en œuvre selon leur appréciation”* (28). L'application qui en a été faite fut souvent discriminatoire (29). Aujourd'hui encore, le système est utilisé comme moyen de pressions économiques et politiques, et sert de prétexte à l'imposition de toutes sortes de conditions relatives aux normes de travail, ou environnementales. De plus, l'intérêt que présente le SGP *“s'est amenuisé en raison de l'augmentation du nombre des bénéficiaires qui comprennent désormais les États de l'ancienne URSS ; la gamme des produits visés est incomplète du fait de l'exclusion, le plus souvent, du gros des produits agricoles et de certains produits industriels dits sensibles”* (30). L'entrée en vigueur de l'OMC a par ailleurs encore réduit son intérêt, car la réduction générale des tarifs douaniers entraîne pour les pays en développement une diminution des marges de préférences. Ainsi, la reconnaissance formelle des principes revendiqués par les pays en développement ne fut que peu suivie d'effets.

Le GATT, au début des années 1980, ne satisfaisait plus personne. Les pays développés estimaient qu'il était dépassé, car son champ d'application restait limité au commerce des marchandises, et qu'il fallait libéraliser davantage de secteurs. Les pays en développement, quant à eux, constataient que le GATT demeurait un “club de riches”. Sa caractéristique était l'absence de réglementation contraignante, car il se voulait pragmatique. C'était une force pour les pays développés, qui pouvaient manipuler les règles, les adapter à leur propre politique nationale ; mais une faiblesse pour les pays en

---

(28) J. Rideau, La mise en œuvre du droit international économique, in *Les Nations unies et l'élaboration du droit international économique, op. cit.*, page 284.

(29) Ainsi, Les Etats-Unis ont exclu du bénéfice des préférences les membres de l'OPEP pour des raisons économiques, le Laos, l'Ethiopie et l'Afghanistan pour des raisons politiques. G. Feuer, H. Cassan, *Droit international du développement*, Paris, précis Dalloz, 1991, deuxième édition, pages 586-587.

(30) OMC, *Les pays à faibles revenus et l'OMC*, document d'information générale, Conférence ministérielle de Singapour, Genève, décembre 1996, page 19.

développement, dont le poids économique ne suffisait pas à imposer des décisions.

L'OMC annonce un retour à la primauté du droit (31). Elle doit aussi assurer une meilleure intégration des pays en développement dans le système commercial international. Après une "intégration rigide" fondée sur l'égalité absolue entre 1947 et 1964, puis une "intégration dualiste" entre 1964 et 1986, les pays en développement attendent de l'OMC une "intégration effective" (32). Leur possibilité de participer réellement à la vie économique, et non plus de manière fictive, dépend désormais des règles de l'OMC.

---

(31) Voir le rapport spécial du Directeur général de l'OMC intitulé "La libéralisation des échanges et la primauté du droit dans un monde interdépendant", *Focus*, no. 3, mars-avril 1995, pages 14-15.

(32) Notions développées par F.A. Khavand, *op. cit.*, pages 29-35.

## **Chapitre 2 - Le nouveau statut intégré des pays en développement dans le cadre de l'OMC**

L'attitude de l'OMC face aux pays en développement est différente de celle du GATT. Elle tente d'intégrer sur un même pied les pays en développement et les pays développés. Ceci justifierait *a priori* l'abandon d'un traitement différencié et plus favorable, la fin de la dualité des normes.

Faut-il pour autant oublier que le sous-développement persiste ? La philosophie de l'OMC à cet égard révèle bien des paradoxes.

D'une part, l'échec de la dualité des normes à induire le développement est avéré. Aussi veut-on abandonner celle-ci et passer à une intégration égalitaire des pays en développement. C'est ainsi que le traitement différencié semble disparaître sur un plan juridique pour n'être plus qu'un principe politique. A ce sujet, les opinions divergent.

D'autre part, les nombreux accords de l'OMC contiennent presque tous des dispositions (déclarations d'intention ou engagements réels) relatives aux pays en développement. En cela, l'organisation fait preuve d'un grand réalisme. Mais cela sera-t-il suffisant pour leur permettre d'assumer de nombreuses obligations nouvelles ?

C'est cet équilibre qu'il s'agit d'analyser : l'intégration obligatoire des pays en développement, en même temps qu'un pragmatisme de l'OMC, qui tente d'aménager au mieux cette intégration. Ainsi, on peut penser que le traitement juridique différencié des pays en développement tend à disparaître, de façon progressive.

### **Section 1 - De la dualité des normes à l'intégration obligatoire des pays en développement**

La philosophie de l'OMC prolonge celle du GATT : les principes libéraux qui la sous-tendent sont les mêmes. Deux phénomènes sont à étudier particulièrement : d'une part, on peut constater le renforcement du libéralisme économique ; d'autre part, il convient d'étudier l'évolution du traitement différencié des pays en développement au sein de l'OMC.

## **I - Le renforcement du libéralisme économique**

Les années 1990 sont celles de la victoire du libéralisme sur toute autre pensée politique et économique. On assiste ainsi à un revirement idéologique des pays en développement, qui va permettre à l'OMC de tendre vers l'uniformisation du système commercial international.

### **A - Le revirement idéologique des pays en développement**

Pour des raisons historiques, politiques et économiques, la fin des années 1980 marque l'absence d'alternative au libéralisme pour les pays en développement. De façon générale, ceux-ci adoptent les principes libéraux.

#### **1. L'absence d'alternative au libéralisme**

Dans les années 1970, les pays en développement affichaient une solide unité idéologique pour lutter contre les principes libéraux du GATT. Néanmoins, cette unité s'est peu à peu désagrégée, certains pays se tournant vers une économie de marché, ouverte sur l'extérieur. A la fin des années 1980, l'histoire accélère la tendance. La fin du modèle de développement socialiste, l'ouverture des pays de l'ex-URSS au capitalisme symbolisent en effet la victoire du libéralisme. Historiquement, l'alternative à cette voie disparaît.

Sur un plan politique, on constate que l'entreprise du nouvel ordre économique international, menée par les pays en développement au sein de l'ONU, aboutit à un échec, pour plusieurs raisons.

Premièrement, l'éclatement du Tiers-monde, terme qui ne recouvre désormais plus aucune réalité, ni politique ni économique. Les chocs pétroliers de 1973 et 1979 ont eu des répercussions très différentes sur les économies du Sud : forte croissance économique pour les pays exportateurs de pétrole, alors que les pays d'Amérique latine et d'Afrique, dépendants de leurs produits primaires, ont été durement touchés par la baisse de leur capacité d'exportation. Puis le développement de l'Asie du Sud-est, alors que l'Afrique s'enfonce dans le marasme économique, fait éclater les revendications communes.

Ensuite, les pays développés, qui doivent affronter la crise économique au Nord, se détournent du Sud. Le dialogue pour le développement est rompu. Certains auteurs affirment que "*si le Nord*

*éprouve moins d'intérêt pour le Sud depuis le repli soviétique, il perçoit de plus en plus le Tiers-monde comme une menace. La crainte qu'éprouvent les pays occidentaux peut les inciter à mettre en place une véritable politique de tutelle sur les pays du Sud. Le Nord impose ainsi son modèle politique et économique en échange de son soutien financier" (1).*

Enfin, il est vrai que l'hégémonie américaine sur l'ordre économique mondial enterre définitivement le NOEI. La politique extérieure des Etats-Unis conditionne en effet toute aide économique au respect des valeurs occidentales de la démocratie et des droits de l'homme (2).

Sur un plan économique, l'absence d'alternative au libéralisme s'explique par l'échec des politiques économiques de substitution aux importations pratiquées par de nombreux pays en développement. Cette stratégie était basée sur le développement de capacités internes de production, et le blocage des importations. Ce fut la méthode protectionniste adoptée notamment par le Mexique pendant longtemps, jusqu'à la déclaration de faillite de l'État mexicain en 1982 (3).

Pour ces différentes raisons, on peut constater une acceptation généralisée du libéralisme par les pays en développement, phénomène apparent au sein de plusieurs institutions.

## 2. L'acceptation des principes libéraux

Ce revirement doctrinal est illustré par les nouvelles positions de la CNUCED, ainsi que par l'attitude des pays en développement au sein de l'OMC.

L'évolution du discours de la CNUCED est très nette depuis 1992, date de sa huitième session, à Carthagène.

---

(1) M. Lefebvre, D. Rotenberg, *De l'invasion de l'Afghanistan à l'effondrement du communisme : la genèse du nouvel ordre mondial*, Paris, Ellipses, 1992, page 142.

(2) Voir l'analyse de la doctrine Carter par O. Schachter, "Les aspects juridiques de la politique américaine en matière de droits de l'homme", *AFDI*, 1977, pages 53-74.

(3) Pour l'analyse économique des stratégies des trois grands pays d'Amérique latine (Mexique, Brésil et Argentine), voir B. Balassa, "L'enjeu des négociations multilatérales pour les pays en développement", in *Conflits et négociations dans le commerce international*, sous la direction de P. Messerlin et F. Vellas, Paris, Economica, 1989, pages 35-55.

D'une part, la CNUCED encourage le respect des droits de l'homme comme condition de développement. Malgré le caractère contestable de l'articulation entre démocratie et développement (lequel entraîne l'autre ? le débat reste ouvert), les États membres de l'institution ont ainsi affirmé : *“notre mission est de veiller à promouvoir et à défendre tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, y compris le droit au développement, qui fait partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme”* (4).

D'autre part, l'acceptation des principes politiques libéraux se double de l'acceptation des principes économiques libéraux : la CNUCED *“reconnaît, dans le marché et l'initiative privée, les agents dynamiques de l'expansion économique, sans perdre de vue l'influence déterminante d'une bonne gestion des affaires publiques, et d'un État efficace, mais réduit”* (5).

Au sein de l'OMC, on est satisfait de constater cette libéralisation des pays en développement. En effet, l'examen régulier, qui est effectué par l'organisation, des politiques commerciales de différents pays, se conclut régulièrement par des félicitations envers ces pays (6). Renato Ruggiero, Directeur général de l'OMC, va même jusqu'à affirmer que *“la réussite finale du cycle d'Uruguay est due, dans une large mesure, au courage et à l'impulsion des pays en développement, qui sont restés dans la voie de la libéralisation, dans les moments où les pays industrialisés semblaient hésitants”* (7).

C'est pourquoi l'OMC envisage de traiter la majorité des pays en développement de façon identique aux pays développés. Leur attitude semble démontrer qu'ils sont désormais, pour la plupart, prêts à accepter les règles de l'organisation : *“le libre échange est-il en passe de*

---

(4) CNUCED, “Déclaration de Midrand”, TAD/INF/2669 du 7 mai 1996, non paginé. Documents de la neuvième session à Midrand, Afrique du Sud, disponibles sur le site internet : [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

(5) *Rapport du Secrétaire général à la neuvième session de la CNUCED*, Genève, 2 janvier 1996, TD/366, page 102.

(6) Voir les comptes-rendus réguliers de ces examens dans le bulletin de l'OMC, *Focus*.

(7) R. Ruggiero, “Le commerce de l'Afrique est au premier rang des priorités de l'OMC”, *Focus*, no. 4, juillet 1995, page 4.

*devenir une conception tiers-mondiste ?”* (8). On peut ainsi affirmer que l’OMC tend à uniformiser le commerce international.

### **B - Vers l’uniformisation du système commercial multilatéral**

L’OMC représente désormais le libéralisme universel. Les pays en développement doivent entrer dans le rang, afin de ne pas porter atteinte à l’uniformisation du commerce international.

#### 1. L’OMC, symbole du libéralisme universel

Les pays industrialisés occidentaux pratiquent depuis longtemps l’économie de marché. Désormais, les deux grands groupes qui s’opposaient au Nord dans les années 1960-70 (l’Est et le Sud) ont accepté ces principes. Cela facilite grandement la tâche de l’OMC, qui doit renforcer le multilatéralisme.

Son objectif essentiel est double : il s’agit non seulement de libéraliser les échanges, mais également d’harmoniser (jusqu’à un point non défini) les politiques commerciales nationales. Ceci apparaît clairement dans les accords de Marrakech d’avril 1994 instituant l’OMC. La Déclaration finale des ministres à Marrakech illustre ainsi la considération que *“la libéralisation des échanges et les règles renforcées (...) conduiront à un environnement commercial mondial de plus en plus ouvert”* (9). De plus, *“les ministres confirment leur résolution d’œuvrer en faveur d’une plus grande cohérence, au niveau mondial, des politiques menées dans les domaines commercial, monétaire et financier”* (10).

L’OMC symbolise une tentative d’instaurer un état de droit dans les relations commerciales internationales. Pour atteindre ce but, elle est désormais une institution réellement universelle : non seulement, de par sa composition, qui s’élargit régulièrement, mais également parce que ses États membres ont l’obligation d’accepter la totalité des accords, contrairement à la situation au sein du GATT. Le système actuel du “tout ou rien” peut néanmoins avoir des conséquences néfastes pour les pays en développement, qui voient leurs obligations renforcées.

---

(8) F.A. Khavand, *op. cit.*, page 103.

(9) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, pages 3-5.

(10) *ibid.*

## 2. L'intégration forcée des pays en développement

En décembre 1996 eut lieu la première Conférence ministérielle (organe principal de l'OMC), réunissant les représentants de tous les États membres de l'OMC. La déclaration ministérielle adoptée comme acte final réaffirme quelques objectifs essentiels, dont l'intégration des pays en développement. Son paragraphe 6, intitulé "Rôle de l'OMC", insiste sur l'engagement des États à oeuvrer pour la libéralisation, mais aussi pour *"l'élimination du traitement discriminatoire dans les relations commerciales internationales ; l'intégration des pays en développement, des pays les moins avancés et des économies en transition au système multilatéral"* (11).

Confirmant l'idée d'une intégration non discriminatoire des pays en développement, deux éléments viennent renforcer leurs charges : d'une part, l'obligation qui leur est faite d'accepter tous les accords ; d'autre part, les obligations nouvelles découlant des nouveaux secteurs englobés par l'OMC. Bien que certains assouplissements soient prévus, les pays en développement devront donc désormais assumer (dans l'ensemble) les mêmes obligations que les pays développés. Ceci va dans le prolongement de la clause évolutive de 1979, qui prévoyait un retour graduel des pays en développement dans le régime normal. Guy Feuer relève ainsi que l'idée était présente dans la Déclaration de Punta del Este, lançant le cycle d'Uruguay en 1986 : *"derrière une rédaction dont le caractère diplomatique n'échappera à personne, c'est une quasi-injonction, ou à tout le moins une invitation pressante qui est faite aux pays en développement d'améliorer leur capacité d'apporter des contributions dans le cadre des dispositions et des procédures de l'accord général"* (12).

Il semble qu'il s'agisse là d'une limite claire à la souveraineté économique tant revendiquée autrefois par les pays en développement. Cette limitation de leur liberté présente néanmoins un côté positif, selon l'OMC : on peut avoir l'espoir d'une amélioration de la stabilité politique interne dans certains pays en développement. En effet, *"le pouvoir discrétionnaire, s'agissant de la politique générale, est un outil à double tranchant : il donne la liberté aux gouvernements, mais il leur permet*

---

(11) OMC, "Déclaration ministérielle du 13 décembre 1996", WT/MIN/96, page 3.

(12) G. Feuer, "L'Uruguay round, les pays en développement et le droit international du développement", *AFDI*, 1994, page 763.

*aussi de changer souvent de politique, quelquefois pour répondre aux demandes de groupes d'intérêt spéciaux et politiquement puissants qui n'agissent pas nécessairement dans l'intérêt supérieur du pays*" (13).

L'OMC considère ainsi l'acceptation de nouvelles obligations comme un bienfait. Cependant, on ne peut négliger la marginalisation de nombreux pays, qui s'enfoncent dans la pauvreté. Il s'agit avant tout de trouver un équilibre entre le renforcement des obligations des pays en développement et la prise en compte de leurs difficultés pour mettre en œuvre les accords. Ainsi, *"pousser trop loin l'harmonisation, c'est ignorer la diversité des situations sociales et des niveaux de développement, et c'est priver les pays en développement des moyens de construire leurs avantages comparatifs"* (14).

Malgré la volonté d'intégrer les pays en développement dans le régime normal, d'éviter les traitements discriminatoires, il semble que les rédacteurs des accords de l'OMC aient eu conscience de cette difficulté. Le traitement différencié des pays en développement n'a pas été totalement oublié.

## **II - L'évolution du traitement différencié des pays en développement**

Tout au long des négociations du cycle d'Uruguay, les pays en développement ont été très présents. L'enjeu était de taille pour eux : il fallait éviter un retour en arrière dans la prise en compte de ces États. *"Il s'agissait de savoir si le fameux principe du traitement différencié et plus favorable, considéré comme le pivot du droit international du développement, dans le domaine du commerce, serait ou non reconduit dans son rôle. Là était l'enjeu"* (15). Sans aucun doute, les différents textes de l'OMC contiennent une reconnaissance au moins politique des problèmes du développement. Néanmoins, on peut relever que, si l'objectif d'intégration égalitaire des pays en développement est clair, les

---

(13) OMC, *Les pays à faibles revenus et l'OMC*, *op. cit.*, pages 3-4. On peut néanmoins affirmer que cet argument n'est qu'un prétexte, qui revêt des connotations néocolonialistes. En effet, le phénomène des lobbies existe également (et surtout) dans les pays développés.

(14) Y. Berthelot, "Plus d'obligations, moins d'incertitude : les pays en développement et l'Uruguay round", *Politique étrangère*, 1993-2, page 358.

(15) G. Feuer, *op. cit.*, page 759.

modalités de leur intégration juridique dans le système est mal définie (16).

#### **A - Une reconnaissance politique des problèmes du développement**

On a vu le paradoxe qui résultait des objectifs de l'OMC : libéraliser et intégrer le commerce des pays en développement, tout en tenant compte de leur situation précaire. Le discours politique des déclarations finales de Marrakech invoque souvent la prise en compte des pays en développement. Ce sont pour l'essentiel des déclarations de principe. Pourtant, fait positif, on peut constater une large prise en compte de plusieurs situations particulières.

##### 1. Des dispositions de principe

L'ensemble des textes issus du cycle d'Uruguay comprend la déclaration de Punta del Este de 1986, les accords juridiques de 1994, accompagnés de nombreuses déclarations et décisions ministérielles. Tous ces textes réaffirment le principe d'un traitement spécial pour les pays en développement. Néanmoins, le contenu de celui-ci n'est pas défini. La déclaration de 1986 souligne l'importance des pays en développement dans le système, mais avec un langage diplomatique qui manque de précision (17).

Par ailleurs, l'accord instituant l'OMC, ainsi que tous les accords qui lui sont annexés, contiennent des dispositions semblables dans leur préambule. L'accord principal affirme *“qu'il est nécessaire de faire des efforts positifs pour que les pays en développement, 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”* (18). On peut noter que cette disposition est identique à celle de l'article 36 §3 de la partie IV du GATT, le terme “partie

---

(16) *“Parmi les principales limites, de nature à réduire l'effectivité du nouveau système, on peut citer les suivants : (...) l'insertion des pays en développement et des pays en transition dans le nouveau système, qui est mal déterminée”*. T. Flory, *“Quelques remarques à propos du nouveau système commercial mondial”*, *op. cit.*, 1995-2, pages 890-891.

(17) *“Les ministres rappellent que les résultats des négociations comprennent des dispositions accordant un traitement différencié et plus favorable aux économies en développement”*. Déclaration de Punta del Este, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 4.

(18) *ibid*, page 5.

contractante peu développée” étant remplacé par “pays en développement” et “pays moins avancés”.

L'OMC n'innove donc en rien par rapport au GATT, pour ce qui est du principe du traitement des pays en développement. Une certaine évolution peut néanmoins être notée : le GATT ne différenciait pas les pays peu développés. Or, l'OMC prend en compte les situations particulières de certains pays.

## 2. La prise en compte de situations particulières

L'OMC englobe de nouveaux secteurs, alors que le GATT ne concernait que le commerce des marchandises. Cela entraîne des charges supplémentaires pour l'ensemble des pays en développement, et plus particulièrement pour certains d'entre eux. Les rédacteurs des accords ont eu conscience de ce fait, et ont pris en considération ces situations spéciales. Ainsi deux décisions ministérielles (de nature purement politique) ont été adoptées à ce sujet.

La première décision (“Décision sur les mesures en faveur des pays les moins avancés”) contient des engagements non négligeables. Reconnaisant la situation critique de ces PMA, elle affirme que ceux-ci *“ne seront tenus de contracter des engagements et de faire des concessions que dans la mesure compatible avec les besoins du développement”*. Par ailleurs, *“la possibilité sera étudiée d'améliorer encore le SGP et les autres systèmes, pour les produits dont l'exportation présente un intérêt particulier pour les PMA”* (19). Ces engagements louables doivent néanmoins être suivis d'effet. Or, pour ce qui est du SGP, aucune modification n'a encore été effectuée. Les pays en développement, de façon générale, se plaignent toujours du peu de produits concernés, et de l'exclusion des produits agricoles.

La seconde décision (“Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires”) reconnaît que la libéralisation du secteur agricole handicaperait certains pays qui auront des difficultés d'approvisionnement en produits alimentaires. Les pays développés s'engagent à pallier les difficultés de cette situation particulière.

---

(19) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 464.

Ainsi, le sous-développement reste présent dans les esprits. Que ce soit pour des problèmes généraux, ou pour des handicaps particuliers, les rédacteurs des accords ont tenu à affirmer leur pleine conscience des difficultés. Toutefois, ce ne sont là que des déclarations de bonne volonté. La réaffirmation du maintien juridique d'un traitement particulier des pays en développement ne convainc pas tout le monde. En effet, leur situation au sein de l'OMC n'est pas clairement définie.

### ***B - Une intégration juridique des pays en développement mal définie***

Contrairement au GATT, dont la partie IV et le texte de 1979 constituaient une reconnaissance définitive d'un statut juridique des pays en développement, l'OMC ne contient pas de texte juridique général accordant une telle position à ces pays. Toutefois, au vu des différents accords, on peut quand même affirmer que les pays en développement conservent un statut particulier.

#### 1. L'absence de texte général : un retour en arrière ?

L'ensemble de la doctrine reconnaît qu'une volonté politique existe au sein de l'OMC, qui prend en compte les problèmes du développement. Néanmoins, sur un plan juridique, l'évolution du traitement différencié ne fait pas l'unanimité.

D'un côté, Philippe Vincent constate que l'absence de texte général conduit à rechercher les indices d'un traitement spécial dans les différents accords. Selon lui, la prise en compte de situations particulières est un prétexte pour ne pas traiter du problème des pays en développement d'une façon générale. Toutefois, il paraît plus juste de dire que l'OMC a tenté de répondre concrètement à chaque question. L'auteur affirme également que *“lorsque des articles d'un accord sont consacrés aux pays en développement, ils se caractérisent souvent par leur caractère lapidaire, ou ne font référence qu'aux PMA”* (20). Il est vrai que les accords cherchent à protéger surtout les PMA, principaux perdants de l'Uruguay round, en voie de marginalisation et de pauvreté croissante. C'est pourquoi l'auteur estime que, bien qu'un traitement différencié existe, *“l'absence de texte général constitue incontestablement un recul pour les pays en développement (...) Ce traitement différencié ne constitue plus un*

---

(20) P. Vincent, *op. cit.*, page 493.

*droit que pour les PMA. Les autres pays (et plus particulièrement les nouveaux pays industrialisés) devront désormais négocier ce traitement différencié. Ceci marque un brutal retour en arrière de la part des pays développés, et un retour à la philosophie de l'accord général de 1947, à savoir la libéralisation et la non discrimination sans tenir compte des différents niveaux de développement” (21).*

Mais ne peut-on pas estimer, au contraire, que l'OMC tient compte des différences de développement ? En effet, il semble normal d'accorder un traitement plus favorable aux PMA qu'aux autres catégories. Une différenciation entre pays est bien effectuée. Pourtant, l'absence de définition des catégories concernées est un obstacle à la rigueur du traitement juridique (22).

D'un autre côté, l'optimisme de Guy Feuer contraste avec le pessimisme de Philippe Vincent. Il estime en effet que *“les textes de Marrakech ne se bornent pas à proclamer le principe du traitement spécial et différencié. Dans la plupart des cas, ils énoncent et réglementent, plus ou moins selon les accords, le contenu de ce traitement” (23)*. Effectivement, il existe bien des mesures qui allègent les obligations des pays en développement. Ces pays ne seront pas traités comme les autres, mais à terme leurs obligations sont les mêmes. Cela constitue-t-il réellement un traitement plus favorable ? Ce n'est pas sûr. En effet, s'il n'y a pas de rupture fondamentale entre le GATT et l'OMC, une nuance sémantique peut avoir des conséquences juridiques importantes : alors que dans le cadre du GATT, on employait le terme de “traitement différencié et plus favorable”, les textes de l'OMC utilisent généralement celui de “traitement spécial et différencié”. On peut ainsi voir que, si un traitement différent reste accordé aux pays en développement, cette affirmation doit être nuancée.

## 2. Le maintien relatif d'un statut particulier

On peut réellement parler de maintien d'un statut particulier. En effet, ce que Philippe Vincent ne relève pas, c'est que les

---

(21) P. Vincent, *op. cit.*, page 494.

(22) G. Feuer pense ainsi *“qu'il serait peut-être plus utile que l'OMC, à l'instar d'autres organisations internationales, définisse clairement ce qu'elle met sous l'appellation pays en développement”*. G. Feuer, *op. cit.*, page 773.

(23) *ibid.*, page 767.

dispositions du GATT favorables aux pays en développement restent en vigueur dans le cadre de l'OMC. En effet, à côté de l'accord instituant l'OMC, figurent de nombreux accords annexés, dont le GATT de 1994 fait partie intégrante. Or, celui-ci reprend le GATT de 1947, avec quelques amendements, mais les parties concernant les pays en développement sont les mêmes. Une seule limite peut être relevée : il existe une hiérarchie des normes entre les accords. Ainsi, s'il survient un contrariété entre une disposition du GATT 1994 et une disposition de l'accord OMC, celui-ci prévaudra (24).

Outre le maintien des textes du GATT, certains accords contiennent des dispositions explicitant le contenu du traitement différencié (sans toujours le détailler réellement) accordé aux pays en développement.

Néanmoins, il semble qu'il ne s'agisse que d'un maintien relatif. En effet, on ne peut évaluer le statut des pays en développement sans prendre en considération leur position vis-à-vis des nouvelles charges qui leur incombent. Dans le cadre du GATT, le traitement des pays en développement consistait à leur accorder de réelles préférences, discriminatoires par rapport aux pays développés. Il s'agissait du SGP. Dans le cadre de l'OMC, les nouvelles obligations des pays en développement sont bien plus lourdes. Or, ils ne bénéficient pas de dérogations ou d'exceptions dans l'application des accords, mais uniquement d'un allègement de leurs contraintes. Celui-ci ne compense pas l'augmentation préalable des obligations juridiques.

Ainsi, ils bénéficient toujours d'un traitement plus favorable que les pays développés (ce n'est que le respect de l'équité) ; mais dans l'absolu, leur position est moins favorable que dans le GATT.

Le sentiment général à la lecture des accords est néanmoins celui d'un certain pragmatisme des pays développés. En effet, l'objectif de l'OMC étant de renforcer le multilatéralisme, il était peu souhaitable de différencier les obligations juridiques et d'établir un régime à la carte selon les catégories de pays. Les aménagements effectués, s'ils restent insuffisants pour les pays en développement, peuvent néanmoins leur être utiles.

---

(24) Note interprétative générale relative à l'annexe 1A (GATT de 1994), in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 20.

Sans procéder immédiatement à une analyse détaillée des accords, on peut étudier la consistance générale du traitement différencié des pays en développement.

## **Section 2 - Le pragmatisme de l'OMC face aux pays en développement**

Sans qu'il soit question de préférences (le principe de non-réciprocité contenu dans le GATT n'est plus d'actualité), le traitement des pays en développement consiste désormais en un allègement de leurs obligations. Deux sortes de dispositions figurent dans l'ensemble des accords et constituent ainsi le statut juridique des pays en développement, en tant que catégorie générale : des délais supplémentaires pour l'application des accords, ainsi que l'octroi d'une assistance technique. On pourra constater au long de cette analyse, que ce statut, au demeurant provisoire, est souvent considéré comme insuffisant.

### **I - Une application différée des accords**

Il s'agit là de la disposition majeure en faveur des pays en développement. Le pragmatisme de l'OMC se révèle en ce que cette mesure doit être appliquée différemment selon les niveaux de développement. Certains pays sont aptes, plus rapidement, à remplir leurs obligations. Avant d'étudier les différents délais de mise en œuvre des accords, on peut constater que la classification des pays en développement au sein de l'OMC est loin d'être aisée.

#### **A - Un traitement variable selon les catégories de pays en développement**

Identifier les niveaux de développement, classer les différents pays en fonction de leurs besoins, n'a jamais été chose facile. L'unanimité quant aux critères à adopter reste introuvable. Ces difficultés d'identification sont encore renforcées aujourd'hui, pour plusieurs raisons. Pourtant, une telle catégorisation existe dans les accords, bien qu'elle soit incomplète.

##### **1. Les difficultés d'identification des catégories de pays en développement**

Sans une telle identification, il eut été difficile d'élaborer des normes adaptées aux situations variées des pays en développement. La

revendication d'une dualité (voire d'une pluralité) de normes applicables selon les niveaux de développement, a conduit à une hiérarchisation du Tiers-monde. C'est la CNUCED qui a effectué cette démarche, afin d'adapter le SGP à chaque groupe.

Les critères du sous-développement sont multiples et variables. On peut néanmoins retenir ceux de la CNUCED (25) :

- Un PIB par habitant inférieur ou égal à 100 \$.
- La part des industries manufacturières dans le PIB total.
- Un taux d'alphabétisation inférieur ou égal à 20% de la population.

Néanmoins, si ces critères permettent de différencier pays développés et pays en développement, il est plus délicat d'établir des catégories de pays en développement. En effet, on peut différencier plusieurs Sud, qui sont parfois plus éloignés les uns des autres, que des pays développés (26). Dès lors, il paraît impossible d'accorder un traitement identique à un NPI comme Singapour, et à un PMA comme le Mali, deux pays que tout sépare.

De manière générale, les organisations internationales établissent deux grandes catégories, les pays en développement et les PMA (la plupart des pays d'Afrique). Néanmoins, il en existe d'autres, variables selon les organisations et leurs objectifs (27).

L'OMC va graduer le traitement des pays en développement selon leur capacité à assumer les obligations issues des accords. Face à la difficulté d'établir des catégories, il semble qu'il faille rechercher celles-ci à travers les différents accords.

---

(25) G. Feuer, H. Cassan, *op. cit.*, pages 67-70. Voir aussi G. de Lacharrière, "Identification et statut des pays moins développés", *AFDI*, 1971, pages 461-482.

(26) "Quelle solidarité peut-il exister entre des pays exportateurs de pétrole, riches sans être développés, et PMA qui sont confrontés aux contraintes élémentaires de l'alimentation et de la santé publique ?". S. Sur, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 1995, page 145.

(27) Par exemple, la CNUCED distinguait les pays insulaires ou les pays sans littoral. La Banque mondiale, quant à elle, distinguait jusqu'en 1985 les pays à faible revenu, les pays à revenu intermédiaire, les pays exportateurs de pétrole à revenu élevé. Toutefois, en 1989, elle a reconnu que "le classement par niveau de revenu ne reflète pas nécessairement le degré de développement". G. Feuer, H. Cassan, *op. cit.*, pages 64-66.

## 2. Une catégorisation pragmatique mais incomplète

Thiébaud Flory note que *“l’une des innovations majeures de la déclaration de Punta del Este est (...) l’accentuation de la différenciation de ce traitement en fonction des diverses catégories de pays en développement, dans le sens d’un traitement plus favorable à l’égard des PMA, et d’un traitement de moins en moins favorable à l’égard des NPI”* (28). Si l’OMC n’a pas adopté de classification stricte, c’est probablement que chaque accord s’adresse à des catégories de pays qui varient d’un cas à l’autre.

La distinction générale entre pays en développement et PMA est respectée. Néanmoins, seuls les PMA sont réellement identifiés (29). Seul l’accord sur les subventions établit des critères d’identification : il distingue les PMA (selon la liste retenue par les Nations unies), vingt pays dont le PNB est inférieur à 1000 \$ par an et par habitant, et les autres pays en développement.

Ces différentes catégories ont l’avantage d’être désignées de façon pragmatique : chaque accord va ainsi adapter les obligations qu’il impose aux catégories qu’il concerne précisément. Néanmoins, afin d’éviter des discussions inutiles sur la qualité des parties lors de négociations, il serait mieux que chaque pays soit clairement identifié comme appartenant à telle ou telle catégorie. En effet, il est à présent difficile de savoir quel État a droit au traitement différencié de tel accord. Cela peut également poser un problème en cas d’accession d’un nouveau pays à l’OMC. Ainsi, la candidature de la Chine pose la question de savoir si ce grand pays recevra un traitement particulier, et si oui, lequel ?

Quoi qu’il en soit, les catégories considérées vont désormais bénéficier d’un allègement de leurs obligations.

### **B - Différents délais de mise en œuvre des accords**

De nombreux accords prévoient les délais de leur application. Souvent, ils sont plus longs pour les pays en développement que pour les pays développés. Toutefois, on peut estimer que ces mesures ne

---

(28) T. Flory, “Chronique de droit international économique”, *AFDI*, 1986, page 606.

(29) Une liste de 32 PMA, membres de l’OMC, figure dans le document OMC, “Conférence ministérielle de Singapour, Informations pour les médias”, 9-13 décembre 1996, non paginé.

constituent pas réellement un traitement plus favorable et que l'octroi de délais supplémentaires n'est pas suffisant.

#### 1. Champ d'application de ces mesures

Guy Feuer relève trois formes d'allongement des délais : *“ces trois formes consistent soit à autoriser une exception au régime général, soit à accorder aux pays en développement un délai de grâce pour leur permettre de différer la mise en œuvre de leurs obligations, soit à fixer directement un délai différent de celui qui est prescrit aux autres États”* (30).

L'illustration de ces différentes mesures est contenue dans les accords sur les subventions, sur les sauvegardes, sur l'agriculture, sur les investissements, et sur les droits de propriété intellectuelle.

L'accord sur les subventions est le plus représentatif. Il catégorise les différents pays en développement et leur octroie des délais différents. Cet accord a pour objectif d'interdire les subventions à l'exportation. Or, les produits des pays pauvres doivent nécessairement bénéficier d'aide, pour la production et l'exportation. Ainsi, les PMA sont exonérés de cette obligation, et bénéficient donc d'une exception au régime général. Les autres pays en développement ont droit à un délai de huit ans pour éliminer leurs subventions. Ici, c'est l'exemple du délai de grâce.

L'accord sur les sauvegardes part du même principe. Toutefois, il est nettement moins avantageux pour les pays en développement. Son objectif est d'autoriser des restrictions quantitatives à l'importation d'un produit qui porte une atteinte grave à la branche de production nationale similaire. Ces mesures sont autorisées pendant quatre ans pour les pays développés et six ans pour les pays en développement. C'est la dernière forme de mesures relevée par Guy Feuer : la fixation directe d'un délai différent pour certains pays.

Ensuite, l'accord sur l'agriculture tend également à interdire les subventions à l'exportation. Les pays industrialisés ont six ans pour les éliminer, les pays en développement ont dix ans (article 15). Disposition essentielle, les PMA ne sont tenus d'effectuer aucune réduction des subventions.

Enfin, les deux accords sur les droits de propriété intellectuelle et sur les mesures concernant les investissements fixent également des

---

(30) G. Feuer, *op. cit.*, page 771.

délais plus longs selon les pays. Le premier accorde un délai de cinq ans aux pays en développement pour mettre leur législation en conformité avec les normes de protection des droits de propriété intellectuelle ; les PMA disposent de dix ans. Le second accord pose l'obligation d'éliminer les mesures commerciales restrictives qui portent atteinte à la liberté des investissements (phénomène fréquent dans les pays en développement). Les pays développés ont deux ans pour les retirer, les pays en développement ont cinq ans, et les PMA ont sept ans.

A travers ces accords, on constate que les pays en développement et les PMA disposent d'un traitement spécial. Néanmoins, l'octroi de quelques années de plus, pour appliquer des mesures parfois extrêmement délicates, est-il suffisant ? Pas toujours, semble-t-il.

## 2. Insuffisances de ces mesures

L'accord le plus critiqué par les pays en développement est probablement celui sur les droits de propriété intellectuelle (accord ADPIC). Cinq ans ou dix ans pour modifier le droit et les pratiques de certains pays apparaît insuffisant. En effet, *“il convient de noter que cette période semble courte pour permettre, aux PMA surtout, de profiter de cette dérogation afin de poser les jalons d'un développement technologique solide (...) En réalité, la période transitoire a été introduite dans le projet d'accord pour écarter le principe du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement. L'objectif recherché est de ne plus moduler ou graduer les obligations juridiques en fonction du niveau de développement économique et technologique des États. Il découle des développements précédents un risque de régression juridique par rapport au principe du traitement spécial et différencié”* (31). Ces affirmations sont peut-être un peu excessives. Ces périodes constituent quand même un traitement différencié, bien que relativement peu favorable.

Ces insuffisances se révèlent également à travers d'autres accords. Ainsi, les délais de l'accord sur les subventions sont encadrés par deux limites sérieuses : d'une part l'interdiction, y compris pour les pays en développement, d'augmenter le niveau des subventions actuelles ; d'autre part, si les subventions ont pour effet de rendre un produit compétitif, les délais sont aussitôt revus. Les PMA ne sont plus

---

(31) A. Tankoano, “L'accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce”, *Droit et pratique du commerce international*, 1994, vol. 20, page 466.

exonérés et doivent retirer leurs subventions, et les pays en développement ne disposent plus que de deux ans au lieu de huit.

De même, dans le secteur agricole, les pays en développement n'ont que quatre ans de plus que les pays développés. C'est largement sous-estimer la différence de développement entre ces pays. La majorité des pays en développement est encore dépendante de ce secteur.

Enfin, on peut même constater, dans l'accord sur les textiles, un phénomène inverse : ce sont les pays développés qui bénéficient d'un délai (de dix ans !) pour s'adapter à la concurrence des produits des pays en développement, pour l'instant soumis à un protectionnisme très élevé. Que dire également du secteur des services, où aucun délai de mise en œuvre n'est fixé ? Les États doivent simplement négocier entre eux les mesures de libéralisation auxquelles ils sont prêts à procéder. Ceci laisse évidemment le champ libre aux rapports de forces économiques et au poids des lobbies dans les négociations.

On peut néanmoins souligner que, si ces délais sont insuffisants pour permettre aux pays en développement d'appliquer rigoureusement les accords, l'OMC a également prévu une aide concrète. Ainsi, l'octroi d'une assistance technique peut éventuellement les aider à accélérer les réformes.

## **II - Le rôle de l'assistance technique de l'OMC**

L'assistance existait déjà dans le cadre du GATT. Cependant, il semble qu'elle ait été améliorée au sein de l'OMC. Les pays en développement disposent ainsi d'une large gamme de mesures. Pourtant, une fois encore, les résultats concrets de ces dispositions n'assurent pas la capacité de ces pays à libéraliser leur économie sans subir les conséquences d'une concurrence accrue. La mise en œuvre de ce traitement différencié reste incertaine.

### **A - Une large gamme de mesures d'aide**

Rien ne figure dans l'accord du GATT, ni dans celui instituant l'OMC, qui définirait les mesures en question : c'était un élément né de la pratique des Nations unies. *“Mais, semble-t-il, cette fois-ci les négociateurs sont allés plus loin en insérant dans tous les accords ou presque, des dispositions prévoyant l'octroi d'une assistance technique”* (32). Deux

---

(32) G. Feuer, *op. cit.*, page 771.

questions se posent : quelle est la nature de cette assistance et quels en sont les auteurs ?

### 1. La nature de l'assistance technique

Dans le cadre du GATT, les pays en développement bénéficiaient d'une aide pour la préparation des négociations multilatérales. Une évolution notable, dans l'OMC, vient du fait que, cette fois, l'assistance sert non seulement à préparer les négociations, mais également à mettre en œuvre les obligations des pays en développement. En effet, *“le nombre élevé des pays en développement au sein de l'OMC (98 pays), la diversité des domaines couverts et la complexité des règles suffiraient à eux seuls à justifier un renforcement et une évolution de la coopération technique fournie par cette organisation”* (33).

Différentes obligations pèsent sur les pays en développement. Il leur faut améliorer leur législation, l'harmoniser avec les accords de l'OMC (34). Sur un plan procédural, ils doivent s'acquitter de nombreuses notifications aux différents organes de l'OMC (le système des notifications est très important pour assurer la transparence des politiques économiques nationales). Il leur faut également assurer une présence régulière aux nombreux conseils, comités et groupes de travail.

Ainsi, Guy Feuer souligne que *“les accords inclus dans l'Acte de Marrakech ont tous pour objet de régler des relations portant sur des questions d'une technicité parfois très poussée. Le concours de spécialistes est indispensable, à la fois pour comprendre une bonne partie des textes, et pour mettre en œuvre les obligations qui y sont contenues”* (35). C'est pourquoi certains accords particulièrement techniques ont prévu et défini le contenu de cette assistance. Il s'agit essentiellement de l'accord interprétatif de l'article 7 du GATT (relatif à la “Valeur en douane des marchandises”). Son article 20, intitulé “Traitement spécial et différencié”, prévoit que les *“pays développés membres fourniront, selon*

---

(33) OMC, Conférence ministérielle de Singapour, *op. cit.*, non paginé.

(34) La CNUCED relève que *“dans la plupart des pays en développement, les domaines visés par les obligations commerciales multilatérales ne font pas encore l'objet de lois et de réglementations nationales ou, s'il en existe, elles sont généralement moins détaillées que les accords”*. CNUCED, *Permettre aux pays d'exploiter au maximum les possibilités découlant des accords d'Uruguay*, TD/B/COM.1/2, Genève, 10 septembre 1996, page 29.

(35) G. Feuer, *op. cit.*, page 771.

*des modalités convenues d'un commun accord, une assistance technique aux pays en développement qui en font la demande*" (36). Les principales mesures prévues par cet accord se retrouvent dans d'autres : il s'agit de la formation du personnel, d'une aide pour les mesures de mise en œuvre des accords, de conseils, et surtout d'un accès privilégié aux sources d'informations concernant le domaine de chaque accord.

Des mesures plus techniques sont également prévues. Ainsi, dans l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, il est dit que l'assistance pourra porter "*sur les domaines techniques de transformation, de la recherche et de l'infrastructure, y compris pour l'élaboration d'organes réglementaires nationaux, et pourra prendre la forme de conseils, de crédits, de dons et d'aides (...) ainsi que des activités de formation et de matériel*" (37).

Pour synthétiser, l'assistance (ou coopération) technique a pour objet de mieux définir les politiques commerciales internes, de faciliter la compréhension des obligations, et surtout de permettre aux pays en développement d'avoir accès à toutes les informations dont ils ont besoin. La question est désormais de savoir qui fournit cette assistance. En effet, cela influe nécessairement sur la qualité de sa mise en œuvre.

## 2. Les auteurs de l'assistance technique

Guy Feuer affirme que "*dans le droit du développement traditionnel, l'assistance technique n'était fournie aux gouvernements que sur leur demande, ne s'accompagnait d'aucune condition de caractère politique, et n'autorisait aucune ingérence dans les affaires intérieures des États*" (38). Il fallait donc que le fournisseur de l'assistance soit dénué d'intérêt, et neutre.

Dans les accords de Marrakech, l'assistance est octroyée, soit par les gouvernements (de manière bilatérale), soit par l'organisation elle-même.

Dans l'accord interprétatif de l'article 7 du GATT, il est expressément affirmé que l'assistance est fournie par "les pays développés membres". Dans les autres accords, il n'est pas spécifié si les pays en développement doivent négocier cette assistance

---

(36) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 221.

(37) Article 9 de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, "*assistance technique*", *ibid*, page 78.

(38) G. Feuer, *op. cit.*, page 772.

bilatéralement ou si les membres, collectivement, par le biais de l'organisation, la fournissent automatiquement. Ainsi, l'accord sur les obstacles techniques au commerce, dans son article 11, dispose simplement que "les membres conseilleront les autres membres".

Un accord explicite mieux ce point : il s'agit de l'accord général sur les services (AGCS ou GATS en anglais). Son article 25 "coopération technique" prévoit deux sortes de mesures. D'une part, la mise en place de "points de contact" spécialement pour les pays en développement, par les pays développés, pour "*faciliter l'accès des fournisseurs de service des pays en développement membres aux renseignements (...)*". D'autre part, son paragraphe 2 dispose que "*l'assistance technique aux pays en développement sera fournie au plan multilatéral par le Secrétariat et déterminée par le Conseil du commerce des services*" (39).

On peut ainsi relever trois caractéristiques principales de ce traitement différencié. Dans la plupart des cas, l'assistance est fournie aux pays en développement par les pays développés sur un plan bilatéral. Par ailleurs, le contenu doit être négocié d'un commun accord. Enfin, l'assistance est accordée sur demande des pays en développement. Ces différents indices laissent penser que les pays en développement sont, une fois de plus, dépendants des pays développés pour leur traitement différencié.

Le contenu double du traitement juridique différencié des pays en développement (délais d'intégration et assistance technique) semble parfois insatisfaisant. La mise en œuvre de l'assistance, notamment, est incertaine.

### **B - Une mise en œuvre incertaine**

Deux questions se posent. D'une part, existe-t-il, dans les accords de l'OMC, un "droit à l'assistance technique", qui permettrait d'assurer une réelle mise en œuvre des mesures ? D'autre part, et de façon générale, existe-t-il pour ces pays, un "droit au traitement différencié" ?

#### 1. Un droit à l'assistance technique ?

L'enjeu de cette question est celui de la mise en œuvre du traitement différencié. Celui-ci est-il confié à la totale discrétion des

---

(39) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 367.

pays industrialisés, ou les pays en développement peuvent-ils le réclamer, voire même l'invoquer devant l'organe de règlement des différends ? Un élément fait pencher pour une réponse favorable aux pays en développement. Il s'agit de l'instauration des "points de contact" au sein de l'AGCS. En effet, cette disposition est rédigée de manière suffisamment précise pour constituer un réel droit. Elle est détaillée dans son contenu et délimitée dans le temps. Ainsi, *"les pays développés membres, et autant que possible, les autres membres, établiront des points de contact dans les deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord OMC"*. De plus, les renseignements traités dans ces endroits sont *"les aspects commerciaux et techniques de la fourniture de services ; l'enregistrement, la reconnaissance et l'obtention des qualifications professionnelles ; la disponibilité de technologie des services"* (40).

Ainsi, dans ce cas précis, il semble que les pays en développement aient le droit d'exiger de bénéficier de cette mesure. Toutefois, ce n'est pas le cas dans l'ensemble des accords. Plusieurs conditions le démontrent. Il s'agit des caractéristiques relevées précédemment, relatives au pouvoir discrétionnaire des pays développés dans l'octroi de l'assistance. Dans les accords contenant une disposition à ce sujet, il est bien stipulé que l'aide sera fournie par les pays qui en ont les moyens, *"si demande leur est faite"*. Or, sur ce point, l'ignorance même de ces dispositions conduit certains pays à ne pas en bénéficier. Plus encore, le Comité du commerce et du développement de l'OMC a relevé que *"même lorsque des conditions spéciales avaient été proposées aux pays en développement, ceux-ci n'avaient pas pris les mesures nécessaires pour en bénéficier, et les avaient peu utilisées"* (41).

L'assistance technique se révèle ainsi parfois peu efficace. Par ailleurs, le caractère fréquemment bilatéral de l'aide, et l'obligation de négocier son contenu, pourraient entraîner, de la part des pays fournisseurs, certaines exigences en retour.

Les mêmes interrogations peuvent être soulevées pour ce qui est du traitement différencié dans sa globalité : quelle est sa valeur juridique réelle ?

---

(40) Article 4 de l'AGCS *"participation croissante des pays en développement"*, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, pages 349-350.

(41) OMC, Conférence ministérielle de Singapour, *op. cit.*, non paginé.

## 2. Un droit au traitement différencié ?

Il demeure des incertitudes quant à la nature de ce statut juridique, tout comme à ses bénéficiaires. Il s'agit du problème global des normes du droit international du développement : ce sont des revendications générales, imprécises, dont le contenu idéologique prime sur la valeur juridique. Ce caractère de "soft law", sans réelle force juridique contraignante, ôte toute possibilité aux pays en développement de les invoquer.

Le traitement différencié ressort de la même idée. Son principe est réaffirmé, mais son contenu dépend, pour une grande part, de la bonne volonté des pays développés. Guy Feuer pose ainsi le problème : *"dans un domaine aussi sensible que celui du commerce international, le poids des grandes puissances commerçantes risque de continuer à s'imposer avec force, et face à celles-ci, le pouvoir de négociation des pays du Sud est bien léger (...). Reste à savoir alors si les pays en développement et les PMA peuvent s'appuyer sur les accords de Marrakech pour revendiquer un véritable droit au traitement spécial et présenter des plaintes pour le cas où ce droit leur serait refusé, nettement ou subrepticement"* (42).

La réponse à cette question ne peut être que nuancée. Certaines mesures favorables constituent un réel droit pour les pays en développement, sans doute invocable devant l'organe de règlement des différends : il s'agit des délais de mise en œuvre. En revanche, on a vu que l'assistance technique restait largement à la discrétion des pays développés (sauf en ce qui concerne le rôle du Secrétariat de l'OMC).

Par ailleurs, se pose la question de savoir qui peut bénéficier de ce droit. En effet, l'absence de définition des catégories de pays en développement (sauf pour les PMA) participe à ce flou juridique. Le problème se pose surtout pour les NPI, qui ne sont mentionnés nulle part dans les accords : leur statut au sein de l'OMC reste totalement indéfini.

Le bilan de l'évolution du traitement juridique différencié des pays en développement doit être nuancé.

D'un côté, on peut considérer que ce statut juridique est renforcé, par des mesures concrètes autres que le SGP. Il est de plus réadapté à l'évolution des pays en développement : l'accentuation des

---

(42) G. Feuer, *op. cit.*, page 775.

catégories par rapport à celles du GATT, dans lequel ces pays ne formaient qu'un seul groupe, est nette. Ainsi, les PMA bénéficient réellement d'un statut à part, d'un droit au traitement différencié. Ils disposent de dérogations et d'exceptions nombreuses aux obligations générales. Quant aux autres pays en développement, ils doivent réintégrer, mais progressivement, le régime normal. Enfin, il semble que les NPI ne soient pas considérés par ce traitement, et qu'ils soient au contraire exclus du statut des pays en développement. Compte tenu de leur niveau de développement actuel, cela semble justifié pour certains (les quatre dragons d'Asie), mais peut-être pas pour tous. La pratique seule permettra de situer ces pays dans l'OMC.

D'un autre côté, ce traitement est probablement très insuffisant pour pallier les nombreuses conséquences négatives que contiennent les accords de l'OMC. En effet, on ne peut évaluer ce statut juridique sans le mettre en rapport avec le contenu matériel des accords. Or, le renforcement du libéralisme est présent dans tous ceux-ci. Cela induit de nouvelles obligations pour les pays en développement. Thiébaud Flory relève ainsi la tendance qui est celle de l'OMC : *“plus on libéralise les échanges, plus on les réglemente”* (43). Cette évolution marque sans contester un recul de la souveraineté étatique, ce qui implique pour les pays en développement l'absence de choix quant à leur régime économique.

Par ailleurs, un autre phénomène renforce leurs obligations : l'OMC englobe désormais de nombreux secteurs économiques, bien plus que le GATT. Ces nouveaux accords ont des conséquences matérielles encore difficiles à évaluer pour les pays en développement, mais il convient néanmoins de les étudier.

---

(43) T. Flory, “La mise en place d'un régime global de libre-échange et ses limites”, in *La réorganisation mondiale des échanges*, Colloque de Nice, SFDI, Paris, Pédone, 1996, pages 89-112.



A faint, light gray world map is centered in the background of the page. The map shows the continents and is overlaid with a series of horizontal lines that create a subtle grid or texture.

***Partie II : Les conséquences  
matérielles des accords de l'OMC  
pour les pays en développement***

**Chapitre 3 :** *La "normalisation" de secteurs  
économiques traditionnels*

**Chapitre 4 :** *La libéralisation de secteurs  
économiques nouveaux*



### **Chapitre 3 - La “normalisation” de secteurs économiques traditionnels**

Certains domaines avaient su échapper aux règles du GATT. Dès l'origine pour l'agriculture, plus tardivement pour le secteur des textiles. Ces deux pans de l'économie sont essentiels pour les pays en développement. En effet, la majorité d'entre eux est encore fortement dépendante du secteur primaire ; pour ceux ayant connu une industrialisation, celle-ci s'est souvent effectuée dans le domaine des textiles. Face à la concurrence des pays en développement, les pays industrialisés avaient donc exclu du système ces deux éléments, qui ont connu une évolution contraire à celle du GATT, vers un protectionnisme de plus en plus poussé. Leur retour dans le régime commun, plus qu'une libéralisation, symbolise en réalité une “normalisation” de l'agriculture et du textile. Il s'agit d'une réelle intégration de l'agriculture, qui n'a jamais été soumise aux règles multilatérales, alors qu'il s'agit d'une réintégration du textile dans le droit commun, après plus de vingt ans de protectionnisme.

#### ***Section 1 - L'intégration de l'agriculture dans l'OMC***

Le lancement des négociations du cycle d'Uruguay fait apparaître un constat majeur : le commerce des produits agricoles est le secteur économique le plus protégé au niveau national (on pourrait presque évoquer une “souveraineté agricole”). Ce fut le domaine le plus conflictuel des négociations et le facteur qui prolongea celles-ci jusqu'en 1994, au lieu de 1991. Les rapports de force entre différents groupes d'États puissants, aux intérêts divergents, se sont exprimés de façon virulente. Néanmoins, leur objectif principal était le même : il fallait assainir ce domaine, soumis à des distorsions excessives.

Un second constat essentiel est que l'intégration de l'agriculture dans le régime normal a des conséquences importantes pour les pays en développement. L'accord sur l'agriculture assure à certains pays un traitement particulier, compte tenu de leur situation précaire.

## **I - L'assainissement du commerce des produits agricoles**

A l'origine, le GATT ne distinguait pas fondamentalement le commerce des produits agricoles de celui des produits industriels. L'agriculture aurait ainsi dû se soumettre au libre-échange. Pourtant, pour différentes raisons, ce ne fut pas le cas. Ce secteur a évolué dans le sens d'un protectionnisme croissant, surtout de la part des grands pays développés. L'engagement des négociations du cycle d'Uruguay a démontré l'échec de cette tendance à assurer ses objectifs. C'est pourquoi les accords de l'OMC ayant des implications en matière agricole visent, plus qu'une réelle libéralisation, un retour à un régime normal et une plus grande transparence.

### **A - L'échec du protectionnisme agricole**

L'exception agricole, souhaitée par les pays développés, avait pour objectif le soutien des producteurs nationaux et de l'exportation de leurs produits. Elle était favorisée par certaines dispositions du GATT, puis fut renforcée par la pratique des pays développés. Pourtant, après trente ans de protectionnisme, le marché du secteur primaire subissait les effets pervers d'une telle politique.

#### **1. Une exception agricole souhaitée par les pays développés**

Il faut distinguer, dans ce domaine, les produits tropicaux des produits agricoles des zones tempérées. Ce sont ces derniers qui importaient aux pays développés, et qui furent donc soustraits aux règles du GATT.

*“Pour des raisons stratégiques (les États estimant que les aléas du commerce international pouvaient mettre en cause leur sécurité alimentaire), socio-économiques (préservation des activités rurales) et politiques (poids électoral des agriculteurs), les produits agricoles se sont rarement soumis aux réglementations multilatérales et aux engagements internationaux en matière d'accès au marché” (1).* Ainsi les politiques agricoles des grands États commerçants étaient dans l'ensemble caractérisées par des mesures de subventions et des restrictions quantitatives aux importations, très importantes.

Cette exception agricole fut permise par certaines dispositions du GATT prévoyant un statut particulier pour les produits primaires. Il

---

(1) F. A. Khavand, *op. cit.*, page 149.

s'agit d'abord de l'article 11 du GATT, qui impose l'élimination des restrictions quantitatives. En effet, celui-ci prévoit dans son paragraphe 2, que la règle ne vaut pas pour les produits alimentaires et tout produit de l'agriculture, en général. Deux raisons sont exposées pour cette dérogation : son objectif est de lutter contre une éventuelle pénurie de produits agricoles, ainsi que de permettre l'application de mesures gouvernementales (d'où la notion de "politique agricole") visant à établir des quotas de production, notamment pour résorber un excédent temporaire (2). Ce texte permet ainsi de limiter les importations.

Une seconde disposition permet de subventionner l'agriculture. Il s'agit de l'article 16 du GATT, qui distingue les subventions aux exportations de produits manufacturés, qui doivent être éliminées, et celles des produits de base. Ces dernières ne sont pas interdites, le texte posant uniquement le "souhait" que *"les parties contractantes devraient s'efforcer d'éviter d'accorder des subventions à l'exportations des produits de base..."*. Une condition unique est posée : les subventions ne doivent pas conduire un État à détenir *"plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation"* (3). L'absence de précision de cette notion juridique de "part équitable" a engendré de nombreux conflits au sein du GATT, et les panels de règlements des différends n'ont jamais pu apprécier le seuil à ne pas franchir par les États (4).

Apparemment, ces dispositions ne suffisaient pas aux pays développés, qui souhaitaient une exception plus générale. Ainsi, les États-Unis sont les premiers à bénéficier d'une dérogation (waiver), au titre de l'article 25 §5 (relatif aux circonstances exceptionnelles), afin de faire primer leur législation agricole spécifique sur les dispositions du GATT (5). Si les dispositions du GATT permettaient d'appliquer des restrictions quantitatives et des subventions en la matière, la dérogation permettait d'échapper, par exemple, à la consolidation des droits de

---

(2) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, pages 17-18.

(3) Article 16-B §3 du GATT, *ibid*, page 48.

(4) Voir D. Carreau, T. Flory, P. Juillard, *op. cit.*, pages 154-157.

(5) L'Agricultural Adjustment Act de 1933 prévoyait des restrictions quantitatives en cas de menace sur les produits américains. Il est *"un exemple des dangers de la clause de l'antériorité permettant à un pays d'obtenir des dérogations aux disciplines du GATT pour continuer à appliquer des lois déjà en vigueur"*. P. Messerlin, *op. cit.*, page 56.

douane, on encore à l'obligation d'appliquer le traitement national ou la clause de la nation la plus favorisée. La conséquence de cette large dérogation fut le déclenchement d'une spirale protectionniste des pays développés et d'une guerre commerciale entre les États-Unis et la Communauté Européenne (avec l'instauration, dans les années 1960, de sa politique agricole commune).

## 2. Les effets pervers d'une protection excessive

Dans les années 1980, *“dans tous les pays industrialisés, on analyse désormais les politiques agricoles comme des machines à fabriquer des excédents, qui alourdissent les coûts budgétaires et déséquilibrent le marché international, sans pour autant garantir la croissance et l'égalisation des revenus agricoles”* (6).

En effet, on peut noter, par exemple, que la moitié des dépenses du budget total de la Communauté est consacrée à la seule PAC (politique agricole commune). Patrick Messerlin établit un constat de faillite de ce commerce agricole mondial : *“des prix intérieurs qui ne baissent pas ou peu, alors que les prix mondiaux décroissent régulièrement : ce double mouvement implique que la protection à l'encontre des importations ne cesse de croître”* (7). Les différents moyens de protection dans les pays de l'OCDE sont les suivants : *“droits de douane, prélèvements obligatoires, quotas à l'importation, subventions à l'exportation, subventions de soutien à la production ou aux revenus agricoles, etc.”* (8). Il relève que ces tendances ont eu comme conséquences des coûts astronomiques et croissants, et des aides de moins en moins efficaces pour les agriculteurs. On peut ainsi souligner que le marché international est caractérisé par des prix totalement artificiels.

Les grands pays développés ont donc abouti à un consensus lors du lancement du cycle d'Uruguay : la nécessité d'assainir et de “normaliser” le commerce des produits agricoles. Néanmoins, les stratégies étaient différentes selon les États, ce qui a entraîné des négociations très difficiles, marquées par l'opposition entre États-Unis et Europe. Toutefois, *“les négociations agricoles décrites par les quotidiens français ont laissé l'impression d'un duel franco-américain. Cette impression est, en large partie, inexacte (...). Le rôle essentiel des pays en développement,*

---

(6) H. Delorme, *op. cit.*, page 108.

(7) P. Messerlin, *op. cit.*, pages 58-59.

(8) *ibid.*

*grands exportateurs potentiels de produits agricoles, manifeste avec éclat l'existence d'une situation beaucoup plus complexe entre les parties en présence qu'un simple duel franco-américain*" (9).

La situation des pays en développement sur ce marché est difficile à synthétiser. Loin d'être uniforme, elle varie, non seulement selon les pays, mais également selon les produits concernés. Ainsi, "*les intérêts des pays en développement dans le secteur agricole divergent en partie du fait que les mesures envisagées devaient élever les prix, ce qui évidemment satisfait les exportateurs et inquiète les pays importateurs*" (10). Quatre groupes s'affrontent pendant les négociations : les États-Unis, la Communauté Européenne, et les pays en développement, divisés en exportateurs faisant partie du groupe de Cairns (11), et en importateurs.

Sans détailler l'histoire des négociations, on peut constater que la libéralisation du secteur agricole reflète un compromis entre chaque groupe (12). Elle doit s'effectuer de manière progressive, que ce soit pour les pays développés ou pour les pays en développement.

### **B - Une libéralisation progressive**

Lors du cycle d'Uruguay, trois objectifs ont été fixés (13) :

- Réduire les protections aux frontières afin d'améliorer l'accès aux marchés.
- Renforcer les règles applicables aux subventions directes ou indirectes, afin d'assainir le contexte de la compétition internationale dans les échanges agricoles.

---

(9) P. Messerlin, *op. cit.*, pages 65-66.

(10) Y. Berthelot, *op. cit.*, page 355.

(11) Ce groupe comprend quatorze pays et mêle pays développés et pays en développement : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Fidji, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Thaïlande et Uruguay.

(12) Les États-Unis souhaitaient une libéralisation totale du secteur, afin d'avoir accès au marché européen ; l'Union Européenne s'enfermait dans des divergences entre ses pays membres, et refusait une diminution trop importante des soutiens aux agriculteurs. Finalement, la PAC est réformée et les Américains ont atténué leurs exigences.

(13) Voir F. A. Khavand, *op. cit.*, page 151.

- Réduire les effets négatifs des mesures sanitaires et phytosanitaires sur le commerce des produits agricoles.

Deux accords participent à l'assainissement de l'agriculture. D'une part, l'accord sur l'agriculture encadre une libéralisation progressive et mesurée. D'autre part, un autre accord complète cet objectif : il s'agit de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

#### 1. L'accord sur l'agriculture

Cet accord n'opère pas une libéralisation totale, en ce qu'il tolère encore une certaine protection des produits agricoles (14). Il comprend trois volets principaux.

D'une part, "*l'amélioration de l'accès au marché pour les produits agricoles repose sur la "tarification", c'est-à-dire la transformation de toutes les mesures non tarifaires [restrictions quantitatives] en équivalent tarifaires, et sur la consolidation de l'ensemble des droits appliqués aux produits agricoles*" (15). De plus, les droits de douane doivent être réduits de 36% pour les pays développés, et de 24% pour les pays en développement.

D'autre part, la protection des producteurs nationaux doit être réduite de 20% (article 6).

Enfin, en ce qui concerne la concurrence (déloyale) à l'exportation, les subventions externes doivent être également réduites, dans les mêmes proportions que les droits de douane (article 9).

L'ensemble des mesures protectionnistes est ainsi visé, ce qui constitue un net progrès. On constate que cette libéralisation reste relative, et que l'accord tient compte des pays en développement. En effet, son objectif est avant tout d'assurer la stabilité et la sécurité du marché. Il s'agit d'une libéralisation progressive, car les pays développés disposent de six ans pour appliquer l'accord, les pays en développement

---

(14) Pour une analyse de la libéralisation des produits agricoles, par produit et par pays, voir l'étude de la CNUCED, *Agricultural trade liberalization in the Uruguay round : implications for developing countries*, UNCTAD/TTP/48, New-York, 1990, 199 pages.

(15) *Focus*, no. 1, janvier-février 1995, pages 8-9. L'article 4 §2 détaille ainsi les mesures qui doivent être modifiées : les restrictions quantitatives à l'importation, les régimes d'importation discrétionnaires, les autolimitations des exportations, etc.

disposant de dix ans (article 15), les PMA n'ayant aucune obligation dans ce domaine.

Il s'agit également d'une libéralisation relative : l'article 5 prévoit une "clause de sauvegarde spéciale" qui permet d'augmenter la valeur des droits de douane d'un tiers, pendant un an, pour les produits qui ont été soumis à une tarification. Cette clause peut être appliquée si le volume des importations excède un certain seuil, ou si le prix des importations descend au-dessous d'un certain seuil. Cette disposition permettra aux pays développés de lutter contre les importations massives et peu coûteuses en provenance de certains pays en développement, ce qui constitue un handicap pour ces derniers.

Néanmoins, l'accord offre un traitement différencié à ces pays. Ceux-ci sont tenus de réduire leurs subventions, mais dans une moindre mesure que les pays développés, et dans un délai plus long. Par ailleurs, des exceptions sont prévues aux articles 6 ("Engagements en matière de soutien interne") et 9 ("Engagements en matière de subventions à l'exportation"). Les mesures d'aides internes, prises par les pouvoirs publics des pays en développement pour encourager leur développement agricole, sont exemptées des engagements de réduction ; de même les subventions visant à réduire le coût des exportations (coûts de transport, de manutention) sont également exonérées de cette obligation, mais uniquement pour la période de mise en œuvre (dix ans) et "*à condition que celles-ci ne soient pas appliquées d'une manière qui reviendrait à contourner les engagements de réduction*" (16).

L'accord semble ainsi relativement équilibré. Il assainit le commerce agricole en éliminant les restrictions quantitatives, en diminuant les subventions ; il tient compte des intérêts des pays en développement. De plus, dans ses objectifs, il est complété par un autre accord, qui participe à la transparence de ce secteur.

## 2. L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires

L'accord sur l'agriculture, dans son article 14, dispose que "*les membres conviennent de donner effet à l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*" (17). Ce dernier est joint au précédent. Ces

---

(16) Article 9 §4, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 51.

(17) *ibid*, page 54.

deux accords *“forment un tout indissociable, même s’il existe une différence importante entre les deux accords en ce qui concerne le champ d’application par produits, puisque le second s’applique à tous les produits affectés par des mesures sanitaires et pas seulement à des produits agricoles”* (18).

Ces mesures sont celles que peut prendre un État pour protéger la santé, la vie des personnes et des animaux, et la préservation des végétaux. Or, ces mesures, notamment dans les relations Nord-Sud, peuvent constituer une forme déguisée de protectionnisme. En effet, les normes environnementales, qui concernent également la production agricole, sont de plus en plus exigeantes dans les pays développés ; il est souvent difficile aux pays en développement de respecter ce niveau d’exigence, qui n’est pas le même que le leur. Ils peuvent ainsi être sanctionnés, sans pouvoir prendre de contre-mesures, car les mesures sanitaires sont appliquées sur la base d’accords bilatéraux, et non contrôlées par une instance internationale.

Ces mesures font partie des “exceptions générales” prévues par l’article 20 §b du GATT : les États peuvent prendre les mesures de leur choix, à condition qu’elles ne constituent pas une restriction déguisée au commerce international. Mais comment estimer ce niveau nécessaire et adéquat de protection sanitaire ? L’accord OMC tente de clarifier les règles du jeu et de limiter le protectionnisme, en instaurant les mêmes règles pour tous. Néanmoins, ses objectifs sont contradictoires : *“des disciplines en matière d’harmonisation des mesures sanitaires et phytosanitaires, mais, simultanément, la reconnaissance d’une compétence de chaque membre pour définir lui-même le niveau approprié de sa protection”* (19).

En matière d’harmonisation, l’accord pose, dans son article 2 (“Droits et obligations fondamentaux”), que les mesures prises doivent être fondées sur des preuves scientifiques, et ne pas être discriminatoires. Peut-être ce caractère scientifique permettra-t-il de mieux juger l’utilité des mesures sanitaires. Cependant, on peut noter que, *“si l’emploi de normes internationales en matière sanitaire et phytosanitaire est encouragé, l’accord laisse la possibilité pour un pays d’employer des normes plus sévères que les normes internationales. Cette dernière disposition pouvait encore laisser la porte ouverte à des mesures de*

---

(18) D. Gadbin, “L’impact de l’Uruguay round sur l’agriculture”, *Trimestre du monde*, 1994-4, page 83.

(19) *ibid.*, page 85.

*protection déguisée : ce risque est cependant limité par la possibilité, pour les pays qui s'estimeraient lésés, de faire appel aux procédures de consultation et de règlement des différends de l'OMC*" (20). Mais ne peut-on pas craindre que les procédures évoquées soient inefficaces pour juger des normes nationales, variables et parfois très techniques ?

Cet accord, respectueux des souverainetés des pays développés en matière de santé publique, n'est peut-être pas tout à fait satisfaisant pour les pays en développement (21). Néanmoins, en tant que complément de l'accord sur l'agriculture, ses objectifs sont louables et il permettra de clarifier encore les règles du jeu (22). Toutefois, les conséquences d'une réforme de l'agriculture peuvent être dangereuses pour les pays en développement. C'est pourquoi, à travers plusieurs textes, on peut voir que l'OMC a tenu compte des impératifs du développement agricole de ces pays.

## **II - La prise en compte des pays en développement**

Il faut souligner que les conséquences de l'élimination du protectionnisme agricole sont bénéfiques pour certains pays en développement ; c'est loin d'être le cas pour tous. Pour tenir compte de ces répercussions variables, l'OMC a mis en place un traitement différencié pour certains pays. Néanmoins, ce traitement reste limité, ne pouvant pallier tous les inconvénients qui peuvent surgir à long terme.

### **A - Des répercussions variables selon les pays en développement**

La réduction des subventions aux exportations aura *"pour effet d'augmenter les prix internationaux des produits concernés, et donc d'alourdir*

---

(20) P. Messerlin, *op. cit.*, page 87.

(21) C'est au sujet de cet accord qu'on trouve le plus grand nombre de différends. Ils portent sur *"des domaines très divers, tels que la durée de conservation des produits alimentaires, les procédures d'inspection ou de contrôle, les restrictions applicables au traitement de l'eau en bouteille, les restrictions dues aux maladies des poissons et l'utilisation de produits à usage vétérinaire favorisant la croissance pour la production de viande"*. OMC, Conférence ministérielle de Singapour, *op. cit.*, non paginé.

(22) Par ailleurs, l'accord prévoit une assistance technique et des possibilités de dérogations aux obligations pour les pays en développement, qui sont à négocier. Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, articles 9 et 10, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 78.

*leur facture : une sorte de choc agricole, comparable au choc pétrolier*” (23). Il convient d'étudier les conséquences de ce choc sur les produits importants pour les pays en développement. Par ailleurs, on peut noter que cette augmentation des prix entraîne un décalage entre les pays en développement exportateurs et les importateurs.

#### 1. Le “choc agricole”

Les analyses varient quant à l'évaluation de la hausse des prix agricoles. Ainsi, Sam Laird, économiste et fonctionnaire à l'OMC, estime que les diminutions des différents soutiens *“n'entraîneront pas de changements majeurs dans les flux commerciaux ni dans les prix internationaux des produits agricoles. Cela vient du fait que la période de base choisie pour les réductions tarifaires est 1986-1988, période où les prix internationaux de nombreux produits étaient relativement bas”* (24). Néanmoins, selon ses estimations, les prix qui vont augmenter sont ceux de la viande, des céréales, du riz, du beurre et du sucre : ce sont là des produits importants pour les pays en développement. Quel que soit leur degré de hausse, l'accumulation des différents produits alourdira la charge financière des importations.

Toutefois, une différence notable doit être effectuée entre certains produits. En effet, les conflits des négociations agricoles concernaient uniquement les produits des zones tempérées, et non les produits tropicaux. *“En 1986, il existe deux agricultures dans le monde : celle des produits tropicaux et celle des pays à climat tempéré. Le commerce international des produits tropicaux (thé, café, cacao, épices, fleurs coupées et certaines huiles végétales) obéit déjà aux règles du GATT”* (25). La libéralisation n'aura donc pas les mêmes conséquences pour ces produits : *“pour les huiles végétales et les produits tropicaux, l'impact d'une libéralisation complète sur les prix est relativement faible. Cela reflète le fait que les mesures à la frontière et les taxes internes sont les seules formes*

---

(23) P. Messerlin, *op. cit.*, page 68.

(24) R. Safadi, S. Laird, “The Uruguay round agreements : impact on developing countries”, in *World development*, 1996, volume 24, no 7, page 1231.

(25) P. Messerlin, *op. cit.*, page 55. Voir également P. Low, R. Guzman, “Tropical products in the Uruguay round”, in *Uruguay round, papers on selected issues*, UNCTAD/ITP/10, New-York, 1989, pages 329-368.

*d'intervention étatique pour ces produits*” (26). L'estimation effectuée par la CNUCED sur l'ensemble des prix mondiaux est significative : alors que les produits des zones tempérées augmentent de 10 à 30%, aucun changement de prix n'est relevé pour les produits tropicaux (27).

Cette distinction qui doit être faite entre deux catégories de produits a ainsi des conséquences variables selon les pays exportateurs et importateurs de ces produits. De façon générale, le “choc agricole” touche massivement les pays importateurs de produits essentiels, comme les céréales, la viande, le lait, etc.

## 2. Le décalage entre pays en développement exportateurs et importateurs

La réforme agricole est un succès relatif pour les pays en développement exportateurs, qui vont voir augmenter leurs bénéfices avec la hausse des prix, mais un handicap très lourd pour les importateurs.

Pour les grands exportateurs du groupe de Cairns, *“disposant d'agricultures très efficaces puisque pouvant faire face aux prix mondiaux sans avoir besoin de se protéger par des barrières à l'importation et des subventions à l'exportation, l'avantage de la libéralisation est incontestable : ces pays peuvent espérer voir croître leurs exportations de façon considérable si les marchés protégés par la coalition protectionniste s'ouvrent”* (28). Toutefois, même parmi ces pays, la déception semble présente : alors qu'ils ne protègent pas l'agriculture, *“ce groupe de pays redoute par ailleurs la concurrence artificielle que les subventions américaines et européennes continueront à leur porter sur le marché international”* (29).

Il faut aussi considérer le cas des pays en développement exportateurs de produits tropicaux : les négociations ont consisté pour eux à consolider leurs tarifs douaniers. Le seul avantage pour ces pays est l'obtention de facilités d'accès aux marchés des pays développés qui

---

(26) *Agricultural trade liberalization in the Uruguay round: implications for developing countries*, *op. cit.*, page xv.

(27) *ibid.*, page xvi.

(28) P. Messerlin, *op. cit.*, page 66.

(29) H. Delorme, *op. cit.*, page 143.

important : ils ont ainsi obtenu des pays développés une réduction de 43% des droits de douane appliqués aux produits tropicaux (30).

De façon générale, les exportateurs sont satisfaits. Cependant, *“bien que quelques pays en développement soient des exportateurs nets de produits agricoles, la grande majorité des pays en développement sont des importateurs. Les céréales, la viande, les produits quotidiens (lait, beurre, fromage) et les huiles culinaires comptent pour plus de trois-quarts de leurs importations alimentaires”* (31). Pour ces pays, les conséquences risquent d’être insurmontables : c’est la majorité des pays en développement qui est concernée, et leurs importations principales sont celles qui vont coûter le plus cher (32).

Pour pallier ces handicaps, les accords de l’OMC ont mis en place un traitement différencié. Mais l’efficacité de celui-ci reste à démontrer.

### **B - Un traitement différencié limité**

La situation des pays en développement importateurs de produits alimentaires (dont la totalité des PMA) est indéniablement prise en compte par l’OMC, qui a prévu plusieurs mesures d’assistance. Pourtant, outre le fait que ces mesures ne seront probablement pas suffisantes pour ces pays, on peut souligner que les autres pays sont globalement soumis à une harmonisation des politiques agricoles mondiales. On peut se demander si cela signifie, pour ceux-là, la fin d’un droit à la politique agricole.

#### 1. La primauté du statut des PMA

L’élément essentiel de l’accord sur l’agriculture, en faveur des PMA, réside dans l’exonération totale de tout engagement de réduction du soutien agricole (article 15). Par ailleurs, pour lutter contre le coût

---

(30) Les produits tropicaux représentent la moitié des exportations de produits agricoles des pays en développement. Voir *Focus*, no 1, *op. cit.*, page 9.

(31) H. Thomas, “Agriculture in the Uruguay round: interests and issues”, in *Uruguay round, papers on selected issues, op. cit.*, page 228.

(32) L’OMC a ainsi comptabilisé 48 pays importateurs nets de produits alimentaires, membres de l’OMC, dont 32 PMA. Néanmoins, tous les pays touchés ne sont pas encore membres de l’organisation. Il est donc à craindre que ce chiffre ne s’allourdisse. OMC, Conférence ministérielle de Singapour, *op. cit.*, non paginé.

financier croissant des importations, la *“déclaration sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les PMA et les pays en développement importateurs nets”* analyse les handicaps pesant sur ces pays et propose quelques aménagements. Cependant, les propositions restent relativement vagues.

Ainsi, l'analyse des conséquences négatives est effectuée à court terme : d'une part, ces pays auront des difficultés à *“disposer d'approvisionnements adéquats en produits alimentaires de base provenant de sources extérieures suivant des modalités et à des conditions raisonnables”* ; d'autre part, ils auront *“des difficultés à court terme à financer des niveaux d'importations commerciales de produits alimentaires”* (33). Les solutions envisagées le sont également à court terme : il s'agit d'examiner les besoins en aide alimentaire des pays pauvres, de développer cette aide sous forme de dons, d'offrir une assistance technique et financière. Enfin, on peut noter l'intervention du FMI et de la Banque mondiale, qui devraient accorder des facilités financières à court terme.

Au travers de ces différentes mesures, on peut noter une certaine imprécision quant aux fournisseurs de l'assistance et quant aux délais prévus pour la mettre en place. Par ailleurs, une simple assistance technique à court terme ne peut probablement pas aider les PMA à modifier les structures agricoles qu'ils doivent adapter au marché international.

L'OMC elle-même constate *“une baisse de la rentabilité des investissements nationaux et étrangers dans leur secteur agricole, même s'ils profitent à court terme de l'accroissement de l'aide alimentaire. La contraction des investissements entraîne la réorientation des moyens de production vers d'autres secteurs moins compétitifs et retarde l'adoption de nouvelles techniques. A long terme, elle pourrait compromettre la capacité de ces pays de poursuivre des politiques appropriées en matière de production alimentaire”* (34). L'enjeu de la réforme agricole pour les pays en développement se situe bien à ce niveau : compte tenu des différences structurelles entre économies développées et “sous-développées”, les pays en développement disposent-ils des moyens de poursuivre leurs propres politiques agricoles ?

---

(33) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 472.

(34) Les pays en développement et le cycle d'Uruguay : tour d'horizon, <http://www.wto.org>, page 8.

## 2. La fin du droit à la politique agricole ?

Même si le statut des PMA est plus avantageux que celui des autres pays en développement, certaines règles sont contraignantes pour tous : le choix d'une politique agricole devient limité.

*“Que les pays soient importateurs ou exportateurs, il est utile que soient clairement distinguées les politiques autorisées de celles qui sont proscrites (...), ce qui importe aux pays en développement qui ne voudraient pas que leurs politiques de développement agricole donnent systématiquement lieu à contestation”* (35).

L'accord sur l'agriculture autorise plusieurs sortes de subventions favorisant le développement agricole des pays en développement. Cependant, bien que les PMA soient exonérés de l'obligation de diminuer les soutiens internes, l'interdiction de subventionner les exportations de produits agricoles qui n'étaient pas subventionnés jusqu'à présent, semble s'imposer à ces pays, au même titre qu'aux pays développés. Cela interdit un changement radical de politique basée sur l'exportation de nouveaux produits.

Par ailleurs, l'assistance financière du FMI reste soumise à l'obligation d'appliquer les programmes d'ajustement structurel, dont la rigueur présente des effets néfastes pour le développement social de la population.

La majorité des pays en développement présente encore la nécessité de développer l'agriculture par un soutien important de la structure étatique. L'ensemble des pays en développement est soumis à l'obligation de réduire le dumping à l'exportation (ce qui semble acceptable), mais également celle de réduire les soutiens aux producteurs. Par conséquent, *“on peut surtout redouter que l'accord ne prive les pays en développement du droit à la politique agricole, et ainsi n'affecte durablement leur croissance agricole (...). La modernisation implique une intervention de l'État pour réguler les transferts de productivité et laisser aux producteurs les ressources nécessaires au financement de l'investissement. Or, le modèle de politique agricole qu'autorise l'accord paraît totalement inadapté aux structures des agricultures des pays en développement”* (36).

---

(35) Y. Berthelot, *op. cit.*, page 355.

(36) H. Delorme, *op. cit.*, page 144.

Pour conclure, on peut noter que *“le traitement spécial accordé à ces pays confirme l’analyse car il ne fait que ralentir, sans l’empêcher, la mise en concurrence des agricultures du Sud avec celles du Nord”*<sup>(37)</sup> .

L'accord sur l'agriculture présente ainsi la même caractéristique que l'ensemble des textes de l'Uruguay round : visant à une harmonisation des politiques commerciales mondiales, il ôte une part de souveraineté économique à des pays pour lesquels le rôle de l'État ne peut s'effacer en une décennie. Ainsi, lors d'une réunion du Comité du commerce et du développement (un des organes de l'OMC), l'Inde a exprimé cette idée en observant que *“les pays en développement qui obtenaient de bons résultats avaient commencé par appliquer des mesures de protection tarifaire pour faire décoller leur industrie”* <sup>(38)</sup>. La concurrence accrue qui est la conséquence des accords OMC risque donc de handicaper certains pays qui n'ont plus les moyens de développer des industries naissantes.

L'attitude protectionniste des pays développés ne se révèle pas uniquement dans le secteur agricole. De même, le secteur textile est protégé depuis trente ans, pour contrer la concurrence efficace des pays en développement, qui nécessitait des réformes structurelles importantes au Nord.

## **Section 2 - Le retour du secteur textile dans le droit commun**

Le secteur textile <sup>(39)</sup> est d'une importance capitale pour les pays en développement. En effet, l'industrie textile *“s’approvisionne à partir des matières premières locales, utilise une main d’oeuvre abondante, et se suffit d’une technologie peu sophistiquée”* <sup>(40)</sup>. Par conséquent, certains pays du Sud ont réussi à concurrencer les industries vieillissantes des pays développés, beaucoup plus coûteuses. Le commerce des textiles, tout comme celui de l'agriculture, a connu une évolution protectionniste, sous la pression des lobbies des pays industrialisés. L'accord multi-fibres (AMF), depuis les années 1970, réglemente ce protectionnisme, en totale contradiction avec les principes élémentaires

---

<sup>(37)</sup> H. Delorme, *op. cit.*, page 144.

<sup>(38)</sup> *Focus*, no 12, août-septembre 1996, page 6.

<sup>(39)</sup> Le terme textile englobe également celui de vêtements, bien que techniquement, il s'agisse de produits différents.

<sup>(40)</sup> F. A Khavand, *op. cit.*, page 154.

du GATT. Protéger des industries en perte de vitesse est un phénomène coûteux. C'est pourquoi l'accord sur les textiles et vêtements, dans le cadre de l'OMC, prévoit un démantèlement progressif de l'AMF et un retour du textile dans le droit commun du libre-échange.

### **I - L'Accord multi-fibres, une dérogation aux règles du GATT**

L'AMF est un accord-cadre qui régit le commerce Nord-Sud, entre importateurs développés et exportateurs en développement. Il concerne environ un tiers du commerce mondial des textiles (41). Néanmoins, sous son influence, le reste du secteur fait également l'objet de mesures protectionnistes du même type.

Le principe de cet accord est d'institutionnaliser, pour la première fois, et pour un secteur entier de l'économie internationale, des restrictions quantitatives, d'un "commun accord" entre pays en développement et pays développés. Néanmoins, on peut constater que l'AMF produit de nombreux effets pervers, pour l'ensemble des pays concernés.

#### **A - L'institutionnalisation des restrictions quantitatives**

Dès le début des années 1960, sous l'influence des États-Unis, le GATT autorise des mesures restrictives à l'encontre des pays exportateurs les plus dynamiques. Les premiers accords sont limités au commerce du coton. Puis, entrant en vigueur le 1er janvier 1974, l'AMF s'étend à l'ensemble des produits textiles (naturels ou synthétiques). Ces accords ont plusieurs objectifs, d'une nature paradoxale : il s'agit de protéger les industries du Nord de la concurrence du Sud, tout en permettant le développement de ce dernier. Pour cela, des moyens exceptionnels et dérogatoires sont utilisés.

---

(41) "Constitué de dizaines d'accords bilatéraux, l'AMF réglementait en 1990 plus de 136 milliards de dollars d'exportations textiles, l'équivalent de 80% des exportations mondiales de ces produits, si l'on exclut les échanges intra-européens. L'AMF ne concerne ni les échanges entre pays industrialisés, ni ceux relevant d'accords préférentiels, comme les accords liant l'Europe à la zone ACP". F. A. Khavand, *op. cit.*, page 156.

## 1. Des objectifs ambivalents

Le principe des accords multi-fibres est de conclure des accords bilatéraux entre pays développés touchés par la crise du textile, et pays en développement, en plein essor dans ce domaine. Ils reflètent ainsi des compromis entre intérêts divergents, et sont censés offrir des avantages à chacun. Sont ainsi membres de l'AMF les grands importateurs et exportateurs (42).

Pour les pays développés, l'objectif était de limiter la concurrence en provenance des pays en développement, afin de permettre à leurs industries de se restructurer et de s'adapter au nouveau marché mondial. Ainsi, l'AMF repose sur un concept central : celui de "désorganisation du marché". Il s'agit, selon la définition du GATT, d'une situation d'augmentation brutale des importations, à faibles prix, qui causent un *préjudice grave* aux producteurs nationaux. Définition désormais classique (qui se retrouve dans les procédures antidumping), elle reste néanmoins à préciser. L'appréciation de ses critères est en effet difficile à effectuer, et chaque pays peut les envisager de manière différente.

L'AMF devait également offrir une contrepartie aux pays en développement exportateurs, qui voyaient leurs débouchés nettement restreints. En cela, les objectifs de l'accord peuvent sembler ambivalents : il affirme offrir aux pays en développement la continuité de leurs exportations et le partage du marché entre les différents pays concernés, par l'octroi de quotas d'exportation. Fereydoun Khavand relève ainsi ce caractère paradoxal : il s'agit de contrôler les pays en développement tout en les favorisant (43).

De cette ambivalence découle un principe : cette réglementation du commerce des textiles devait être provisoire. Le

---

(42) Parmi les 8 importateurs, l'Autriche, le Canada, la Communauté européenne, les États-Unis, la Finlande, la Norvège appliquent des restrictions en vertu de l'accord, tandis que le Japon et la Suisse ne le font pas. Voir documents Internet, [www.wto.org](http://www.wto.org). Les dix premiers exportateurs sont, en 1992 : la Communauté, la Chine, la Corée du Sud, Hong Kong, Taiwan, les États-Unis, le Japon, l'Inde, la Turquie, la Thaïlande. Mais de nombreux autres pays sont aussi concernés. Voir F. A. Khavand, *op. cit.*, pages 160-161.

(43) F. A. Khavand, "Droit international des textiles et pays en développement", *RGDIP*, 1987-2, pages 1241-1278.

protectionnisme cesserait dès que la restructuration des industries du Nord permettrait aux pays développés de rétablir une concurrence équilibrée. L'AMF était donc entré en vigueur pour quatre ans. Toutefois, il fut prorogé à six reprises, jusqu'en 1994.

Juridiquement, les moyens utilisés pour atteindre les objectifs de l'accord étaient tout à fait exceptionnels.

## 2. Des moyens exceptionnels

Alors que le protectionnisme agricole reposait sur une protection nationale du secteur, la réglementation du textile repose sur un principe différent et fondamentalement dérogatoire au GATT. Il s'agit des accords "volontaires" d'autolimitation des exportations. "*Au sens étroit du terme, le concept d'accord bilatéral d'autolimitation peut se définir de la façon suivante : à la demande d'un pays importateur, un pays exportateur prend l'engagement de limiter certaines de ses exportations vers ledit pays importateur pour des quantités convenues et pendant une période de temps déterminée*" (44). Les pays en développement concernés prenaient ainsi l'engagement de gérer leurs exportations, sous le contrôle de deux organes créés par l'AMF au sein du GATT : un comité des textiles, qui gère l'accord-cadre ; puis un organe de surveillance des textiles (OST), qui jouait notamment un rôle d'arbitre entre les parties.

Deux possibilités étaient proposées pour limiter les exportations des pays en développement : les membres de l'AMF pouvaient non seulement passer des accords bilatéraux d'autolimitation, mais également prévoir la seule réaction *a posteriori* de l'importateur, par le biais d'une clause de sauvegarde. Toutefois, la première technique fut la plus utilisée. C'est cette méthode qui constitue une infraction flagrante aux règles du GATT, alors que la clause de sauvegarde est conforme au GATT.

En effet, les accords d'autolimitation sont une violation du principe de non discrimination : chaque exportateur doit négocier les quotas dont il "bénéficiera". Par conséquent, chaque pays dispose de conditions particulières, selon son pouvoir de négociation.

Il s'agit également d'une violation du traitement de la nation la plus favorisée, puisque les pays développés ne sont pas tenus

---

(44) D. Carreau, T. Flory, P. Juillard, *op. cit.*, page 260.

d'accorder un traitement identique à tous leurs partenaires en développement.

Enfin, on peut noter la contradiction évidente avec l'article 11 du GATT, qui pose l'obligation d'éliminer toutes les restrictions quantitatives. L'instrument de protection des industries toléré par l'organisation est le droit de douane. Or, l'AMF repose sur des quotas (ou contingents).

Outre cette atteinte caractérisée au libre-échange, il faut souligner que le fonctionnement de l'AMF a entraîné de nombreux effets pervers, que ce soit pour le Nord ou pour le Sud.

### **B - Les effets pervers de l'AMF**

Le fonctionnement de l'AMF s'est révélé aléatoire, inefficace et très coûteux. *“Les AMF successifs ont contribué à adoucir la crise internationale du textile en freinant les importations en provenance des pays exportateurs dominants du sud-est asiatique. Mais cette réglementation de crise n'a finalement satisfait personne, ni les pays occidentaux importateurs, ni les pays en développement exportateurs”* (45). Les effets néfastes de l'accord ont ainsi entraîné une critique généralisée.

#### 1. Un fonctionnement inefficace

Les problèmes issus de l'AMF touchent non seulement les consommateurs de tous pays, mais aussi les producteurs des pays développés et des pays en développement.

D'une part, la restriction des échanges de produits textiles a entraîné une relative raréfaction des marchandises et donc un accroissement de leur prix : Patrick Messerlin souligne que *“comme dans le cas des produits agricoles, ce coût est encore plus lourd pour les consommateurs aux revenus les plus faibles, qui consacrent une part plus importante de leurs gains à ces dépenses nécessaires de vêtements”* (46). La hausse des prix engendrée par l'AMF est estimée entre 20% et 50% selon les produits.

D'autre part, l'objectif principal de l'AMF n'a pas été atteint : la restructuration des industries textiles du Nord ne s'est pas effectuée, ou a induit elle aussi des effets néfastes. Ce secteur est soumis à *“une crise structurelle dont les causes sont anciennes et qui se manifestent depuis*

---

(45) D. Carreau, T. Flory, P. Juillard, *op. cit.*, page 109.

(46) P. Messerlin, *op. cit.*, page 121.

*plusieurs années par des taux de chômage très élevés et des bénéfices inférieurs à la moyenne* (47). Or, *“en dépit de longues années de protection, l’emploi a continué à décliner. Le problème de l’emploi, utilisé par les pays développés pour justifier le protectionnisme, ne peut être résolu par cette seule méthode”* (48). La raison de cet échec est double : des investissements excessifs ont été effectués dans les pays développés pour maintenir des emplois peu productifs, ainsi que pour développer la technologie. Par conséquent, les emplois conservés l’ont été à un prix élevé (49).

Enfin, le fonctionnement de l’AMF s’est également exercé au détriment des pays en développement. La limitation de leurs exportations a eu un impact restrictif sévère (50). Outre le problème du peu de débouchés pour leurs produits, les pays en développement ont connu des effets pervers tenant au partage des quotas entre les différents exportateurs d’un même pays : *“très souvent, les quotas sont distribués de façon bureaucratique (selon la règle du premier arrivé, premier servi). En pareil cas, les rentes tombent dans les mains de ceux qui savent intriguer : ce système favorise l’inefficacité et engendre la corruption, autant de coûts (substantiels pour autant qu’on ait pu les estimer) qui s’ajoutent aux coûts directs des restrictions aux échanges”* (51).

Ainsi, après plus de vingt ans de protectionnisme, la critique envers l’AMF était généralisée.

## 2. Une critique généralisée

Les pays développés critiquent l’AMF en utilisant, pour prétexte à son inefficacité, l’argument selon lequel ces accords sont souvent des passoires et font régulièrement état de quotas largement dépassés. Ainsi, pour eux, l’AMF n’a pas empêché le ralentissement de leur activité.

---

(47) F. A. Khavand, *Le nouvel ordre commercial mondial du GATT à l’OMC*, *op. cit.*, page 155.

(48) “Agreement on textile and clothing”, in *the outcome of the Uruguay round, an initial assesment*, UNCTAD/TDR/14, New-York, 1994, page 109.

(49) “Pour chaque franc de salaire sauvé, elle revenait à dépenser 3 à 4 francs”. P. Messerlin, *op. cit.*, page 122.

(50) “Sans ce dernier, les exportations des pays en développement auraient été près du double de ce qu’elles ont été”. *ibid.*, page 119.

(51) *ibid.*, page 125.

Les pays en développement, quant à eux, critiquent les pays développés, qui n'ont pas fait "d'efforts sérieux" pour se restructurer. Ils réclament ainsi l'intégration du commerce des textiles dans les échanges normaux. Par ailleurs, ils critiquaient le rôle de l'organe de surveillance des textiles : il est composé de fonctionnaires nationaux, dont le caractère impartial peut être mis en doute, bien qu'ils soient censés siéger à titre personnel. De plus, la composition de l'organe assure la représentation permanente de tous les grands importateurs (Communauté, États-Unis, Japon), alors que les sièges réservés aux pays en développement sont attribués par roulement, ce qui rend la négociation plus difficile, dans un domaine où les rapports de force sont vivaces.

Pour autant, chaque groupe n'a pas su tirer les conséquences de ces critiques, hésitant à réformer l'AMF. Les tergiversations s'expliquent, par des raisons essentiellement politiques. En effet, les pays développés *"sont prisonniers du dilemme classique du pays qui protège son pays : il favorise des intérêts particuliers bien concentrés, donc bien défendus, au détriment de l'intérêt général des consommateurs, plus diffus donc plus difficile à faire valoir"* (52).

Quant aux pays exportateurs, les avis sont partagés. En effet, les grands exportateurs de textile sont favorables à une élimination de l'AMF, et en attendent une augmentation de leurs exportations. Toutefois, de nombreux autres pays, dont l'industrie textile est modeste ou en voie d'expansion, ne tiennent pas à une telle réforme : *"si l'AMF est bien discriminatoire vis-à-vis des gros exportateurs du Tiers-monde, il protège, par l'octroi de quotas, les petits exportateurs de la concurrence des gros et leur offre des niches dont certains ont su profiter"* (53). Arthur Dunkel, Directeur général du GATT pendant les négociations, affirmait ainsi que *"le confort assuré par une part garantie de marché, à la différence des risques que fait courir une situation concurrentielle, devient très facilement une drogue pour les pays exportateurs eux-mêmes"* (54).

La réforme de l'accord multi-fibres était néanmoins une absolue nécessité pour l'OMC et ses ambitions universalistes.

---

(52) P. Messerlin, *op. cit.*, page 123.

(53) Y. Berthelot, *op. cit.*, page 356.

(54) Cité par F. A. Khavand, "Droit international des textiles et pays en développement", *op. cit.*, page 1277.

Toutefois, compte tenu des hésitations de chacun, l'accord sur les textiles et les vêtements (ATV), qui prévoit le démantèlement de l'AMF, se veut très progressif.

## **II - L'accord sur les textiles et les vêtements : un démantèlement progressif de l'AMF**

On ne peut nier le caractère critiquable de l'AMF et ses conséquences néfastes pour la majorité des pays, développés ou non. Cependant, l'accord qui le remplace est décevant, car trop progressif. On se demande s'il marque réellement la fin du protectionnisme. Par ailleurs, il faut noter que ce caractère mesuré entraîne des conséquences limitées pour les pays en développement.

### **A - La fin du protectionnisme ?**

L'ATV symbolise sans conteste une normalisation du secteur des textiles : il prévoit expressément la fin de l'AMF et des restrictions quantitatives. Toutefois, entre normalisation et libéralisation, une nuance existe, que nous avons déjà rencontrée.

On peut ainsi souligner que certaines dispositions du nouvel accord démontrent l'absence de réelle libéralisation.

#### **1. La normalisation progressive du secteur textile**

L'entrée en vigueur de l'ATV ne signifie pas pour autant la fin immédiate de l'AMF : les deux accords vont coexister pendant une période de dix ans, au cours de laquelle les restrictions quantitatives devront être éliminées. Un calendrier relativement précis est prévu, qui expose les obligations des États. Les quotas devront disparaître suivant quatre étapes. Il faut souligner que les produits et les États concernés ne sont pas uniquement ceux de l'accord multi-fibres. Tous les produits textiles et tous les États membres de l'OMC sont couverts par l'accord.

Le calendrier est le suivant (article 2) :

- Dès le 1<sup>er</sup> janvier 1995, 16% du volume des importations totales de textiles et vêtements devront être libéralisés. Une condition unique est posée : pendant cette période, un produit de chaque catégorie de produits (l'accord distingue peignés et tissés, tissus, articles de confection, et vêtements) doit être inclus dans la libéralisation.

- Entre 1995 et 1998, selon la même condition, 17% supplémentaires seront libéralisés.
- Entre 1998 et 2002, une nouvelle tranche de 18% sera soumise à ces règles.

Finalement, entre 2002 et 2005, la majorité restante, soit 49%, est concernée par ces mesures.

Le point important à relever dans ce calendrier est que *“l’essentiel de la libéralisation ne se produit qu’à la toute dernière minute, en 2005. Par essentiel, il faut non seulement entendre la plus grande partie, mais aussi, selon toute logique politique, les produits les plus sensibles”* (55). Or, ces produits dits sensibles sont ceux exportés par les pays en développement et couverts par l’AMF, alors que les trois premières phases ne devraient libéraliser, en fin de compte, que le commerce entre pays développés.

Par ailleurs, *“si la perspective de voir tous les produits textiles et d’habillement intégrés dans le GATT pour l’an 2003 est un succès pour les pays en développement, la transition sera complexe à suivre, étant donné que chaque partie choisira les produits à intégrer à chaque stade et que, dès lors, les restrictions ne seront pas éliminées de façon uniforme dans les pays importateurs”* (56). Cela confirme le fait que les pays développés disposent d’une marge de manoeuvre très large pour éliminer les quotas qu’ils imposent. De plus, de nombreuses dispositions, incluses dans l’accord, laissent penser que la libéralisation attendue par de nombreux pays en développement n’est pas envisagée.

## 2. L’absence de réelle libéralisation

La progressivité de la libéralisation du secteur est confortée par la possibilité de maintenir les restrictions quantitatives : nulle tarification n’est envisagée, comme il est de mise dans l’accord sur l’agriculture. Ainsi, l’ATV lui-même n’est pas respectueux des règles fondamentales du GATT. Le principe des accords d’autolimitation reste en vigueur, alors que l’accord de l’OMC prévoit leur élimination générale. Les restrictions quantitatives maintenues doivent simplement être notifiées à l’organe de supervision des textiles (OSPT) qui remplace l’organe de

---

(55) P. Messerlin, *op. cit.*, page 127.

(56) Y. Berthelot, *op. cit.*, page 356.

surveillance des textiles, et les nouvelles restrictions quantitatives sont interdites (article 2 §4).

De plus, phénomène essentiel en faveur des pays développés, l'article 6 de l'accord prévoit un "mécanisme de sauvegarde transitoire". Des mesures de sauvegarde pourront être prises lorsque "*il sera démontré qu'un produit particulier est importé sur le territoire d'un membre, en quantités tellement accrues, qu'il porte ou menace réellement de porter un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires, et/ou directement concurrents*" (57). Ce principe de sauvegarde, déjà présent dans l'accord sur l'agriculture, identique aux formules relevées dans l'article 19 du GATT, soulève les mêmes problèmes : la nature peu juridique du concept de préjudice grave rend son appréciation difficile par les juges.

Pourtant, l'article 6 tente de le préciser. Il s'agit de tenir compte de "*variables économiques pertinentes, telles que la production, les salaires, l'emploi, les prix antérieurs, les profits et les investissements (...). Un accroissement brusque et substantiel, effectif ou imminent, des importations [doit être prouvé]*" (58). Néanmoins, il semble que cela ne suffise pas (59).

Enfin, il faut noter que l'accord autorise le recours aux mesures de sauvegarde et aux mesures antidumping, conformément aux articles 19 et 6 du GATT.

Ces différentes mesures conduisent Patrick Messerlin à se demander s'il s'agit d'un accord de normalisation ou de libéralisation : une réelle libéralisation à terme serait bénéfique pour les exportateurs ; en revanche, une simple normalisation signifie que "*le passage de l'AMF à des actions antidumping sera coûteux pour les pays en développement : ces derniers feront face à une protection équivalente, sans pour autant bénéficier des rentes que leur accordait l'AMF*" (60). Or, les craintes des pays en

---

(57) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 99.

(58) *ibid.*, page 100.

(59) Un différend est actuellement examiné par l'OMC, entre l'Inde et les États-Unis. En effet, lors de consultations devant l'OSPT, les membres de celui-ci n'avaient pu parvenir à un consensus sur l'existence d'une menace réelle de préjudice grave et avaient noté que l'ATV ne disait rien sur la question de savoir si la limitation des importations pouvait continuer à être appliquée en l'espèce. Voir OMC, Conférence ministérielle de Singapour, *op. cit.*, non paginé.

(60) P. Messerlin, *op. cit.*, page 132.

développement à ce sujet semblent justifiées : les effets bénéfiques attendus risquent de rester limités.

### **B - Des conséquences limitées pour les PED**

Les pays du Sud expriment plusieurs inquiétudes : d'une part, la mise en œuvre de l'ATV paraît incertaine ; d'autre part, on peut noter que l'accord ne leur réserve pas réellement un traitement plus favorable.

#### 1. Une mise en œuvre incertaine de l'accord

Lors de la préparation de la conférence de Singapour, de nombreux pays en développement (notamment la Colombie, le Pakistan, Hong-Kong, l'Inde et la Corée) ont réitéré leurs préoccupations au sujet de la mise en œuvre de l'accord. Selon eux, *“la première étape de l'intégration du secteur des textiles et vêtements dans le GATT 1994 n'a pas eu de résultats significatifs sur le plan commercial pour les exportateurs, puisque, à l'exception d'un seul produit, l'accord s'applique à des produits qui ne sont pas soumis à limitation au titre de l'AMF”* (61).

Par ailleurs, on peut constater que les grands pays développés occidentaux ont abondamment utilisé les mesures protectionnistes que leur offre l'accord. Ainsi, *“au cours des deux premiers mois de 1994, la Communauté a imposé une vingtaine d'actions antidumping sur des produits textiles en provenance de nouveaux exportateurs, comme le Pakistan et l'Inde”* (62). De plus, *“en 1995, première année de mise en œuvre de l'accord, les États-Unis ont recouru vingt-quatre fois à des mesures de sauvegarde à l'encontre de quatorze pays en développement exportateurs”* (63).

Les pays en développement prétendent que les pays importateurs utilisent le calendrier en quatre étapes pour retarder jusqu'au dernier moment l'intégration de la plupart des produits importants. Ils craignent que ce fait incite les pays développés à renégocier les modalités de l'accord, puisqu'ils auront probablement des difficultés à libéraliser la grande majorité des produits dans le délai de trois ans fixé pour la dernière étape. L'attitude des pays importateurs marque en effet les réticences des gouvernements occidentaux à aller contre les intérêts des lobbies du secteur.

---

(61) *Focus*, no. 12, *op. cit.*, page 3.

(62) P. Messerlin, *op. cit.*, page 132.

(63) OMC, Conférence ministérielle de Singapour, *op. cit.*, non paginé.

Outre cette critique, les pays en développement estiment que le fonctionnement de l'OSPT n'est pas suffisamment impartial pour permettre une mise en œuvre efficace de l'ATV. Sa composition, basée sur le même principe que son prédécesseur (l'OST), révèle, en effet, que ce sont surtout les grands pays développés qui surveillent cette mise en œuvre : ils examinent la validité des mesures de sauvegarde, jugeant ainsi la réalité des préjudices graves qu'ils subissent (64). Son rôle de conciliateur semble n'être pas assez efficace, puisque sept différends relatifs à l'ATV ont été portés devant l'OMC : c'est le plus grand nombre après les différends relatifs aux mesures sanitaires et phytosanitaires. Deux d'entre ces différends ont ainsi conduit à l'établissement d'un panel, n'ayant pas été résolus par les négociations (65).

De nombreux doutes peuvent ainsi apparaître quant à la bonne foi des pays développés : des décennies de protectionnisme ne peuvent laisser place rapidement au libre échange. Par ailleurs, il semble que les pays en développement soient également insatisfaits du traitement que leur réserve l'accord, qui leur impose de nouvelles obligations.

## 2. L'absence de traitement plus favorable

Aucune disposition de l'accord ne prévoit qu'un traitement préférentiel devra être accordé aux pays en développement, malgré l'importance de ce secteur pour eux. Certaines catégories particulières sont évoquées, mais de manière lapidaire. Ces dispositions, qui sont autant d'engagements de bonne volonté, concernent les petits fournisseurs, les nouveaux venus, les producteurs de coton, et les producteurs de laine. Un traitement favorable "devrait" leur être accordé, mais ils doivent le négocier : *"les membres conviennent qu'il faudrait, en consultation avec les membres exportateurs, refléter les intérêts*

---

(64) Cet organe est composé de fonctionnaires nationaux. Bien que devant siéger "à titre personnel", ils représentent néanmoins leurs États respectifs. Le Canada, le Japon, la Communauté et les États-Unis ont chacun un siège, alors que plus de vingt pays en développement se partagent cinq autres sièges.

(65) Il s'agit d'une plainte indienne contre les États-Unis au sujet de mesures de sauvegarde américaines. La seconde plainte oppose le Costa Rica aux États-Unis, pour le même problème : une décision du panel a été rendue en faveur de ces derniers ; le Costa Rica a fait appel.

*particuliers de ces membres, dans la mise en œuvre des dispositions du présent accord” (66).*

Seuls les PMA font l’objet d’une mesure plus concrète (bien que peu précise). L’article 6 §6 dispose que les pays appliquant des mesures de sauvegarde doivent le faire avec modération et accorder un traitement plus favorable aux PMA.

Les rédacteurs de l’accord ont certainement estimé que le texte, en lui-même, était bénéfique aux pays en développement, et qu’un traitement plus favorable risquait d’augmenter excessivement leur compétitivité.

Cependant, outre l’absence de dispositions favorables, les pays en développement se voient soumis à de nouvelles obligations, qui viennent en contrepartie de la libéralisation effectuée par les pays développés. En effet, l’article 7 de l’accord pose l’obligation, pour tous les membres de l’OMC, d’améliorer l’accès à leur marché interne, par *“l’abaissement et la consolidation des droits de douane, l’abaissement ou l’élimination des obstacles non tarifaires, et la facilitation des formalités douanières et administratives et des formalités de licences” (67)*. Les pays en développement exportateurs de textile, dont certains sont très protectionnistes (comme l’Inde et le Pakistan), ont ainsi dû prendre des engagements d’ouverture. Cela peut poser un problème pour les nouveaux exportateurs, encore peu concurrentiels, et dont l’industrialisation nécessite une protection efficace.

Par ailleurs, il faut noter qu’un phénomène extérieur à l’accord vient renforcer les obligations de ces pays. Ce même article 7 prévoit que tout pays doit mener une politique qui assure des *“conditions commerciales justes et équitables, notamment en matière de protection des droits de propriété intellectuelle”*. Or, l’accord de l’OMC sur les droits de propriété intellectuelle vise à lutter contre la contrefaçon, phénomène très répandu dans le secteur textile des pays en développement. Par conséquent, si les débouchés des produits textiles en provenance de ces pays augmentent, la production d’un certain nombre d’entre eux sera certainement ralentie du fait de ce phénomène.

---

(66) ATV, article 1 §4, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 89.

(67) ATV, article 7 §1-a, *ibid.*, page 104.

Pour conclure, on peut estimer que l'ATV, tout comme l'accord sur l'agriculture, ne sera bénéfique qu'aux pays en développement les plus avancés, suffisamment développés et compétitifs pour ouvrir leurs marchés, sans craindre la concurrence (68).

La libéralisation de ces deux grands domaines leur ouvre des débouchés supplémentaires. En revanche, les pays les plus pauvres devront utiliser au mieux les dérogations qui leur sont offertes par l'OMC, pour favoriser leur développement économique. L'agriculture et le textile sont, pour de nombreux pays en développement, les deux secteurs économiques les plus productifs. Leur retour dans le droit commun et la fin du protectionnisme des pays développés représentent globalement un progrès pour nombre d'entre eux.

L'OMC ne s'est pas contentée de cette "normalisation". D'autres secteurs, prenant une ampleur croissante dans le commerce mondial, sont également couverts par l'organisation. Leur soumission aux règles multilatérales du libre échange induit nécessairement des conséquences pour les pays en développement.

---

(68) Un étude chiffrée de Sam Laird démontre que les principaux "gagnants" en la matière sont la Chine, la Corée, Taïwan et le Brésil, alors que les "perdants" seront Macao, le Pakistan, ainsi que tous les autres producteurs récemment arrivés sur le marché international. Voir R. Safadi, S. Laird, *op. cit.*, pages 1229-1230.

## Chapitre 4 - L'appréhension de secteurs économiques nouveaux

Trois secteurs économiques supplémentaires sont désormais couverts par les accords de l'OMC : il s'agit des droits de propriété intellectuelle, des services et des investissements. Les négociations à leur sujet ont reflété les vues divergentes, parfois diamétralement opposées, du Nord et du Sud.

La démarche de l'OMC diffère selon ces secteurs : ainsi, la réglementation des droits de propriété intellectuelle, pour la première fois universelle (bien que des accords internationaux existent déjà en la matière), tend à augmenter et uniformiser les normes de protection de ces droits. L'accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC ou TRIPS en anglais) est certainement l'accord le plus détaillé, le plus complet, et le plus abouti de tous les accords de l'OMC. Ses conséquences pour les pays en développement sont, dès à présent, évaluables, et représentent certains handicaps pour le développement.

Une toute autre démarche est adoptée pour les deux autres secteurs. Bien que l'accord général sur le commerce des services (AGCS ou GATS en anglais) et l'accord sur les mesures d'investissement liées au commerce (MIC ou TRIMS en anglais) soient deux accords distincts, de nombreux points communs les rapprochent. D'une part, l'objectif de l'OMC est de libéraliser progressivement ces secteurs. Ce ne sont que des accords-cadres, qui doivent être suivis de négociations entre les États membres, par le biais de listes nationales de concessions. D'autre part, on peut estimer que ces deux secteurs sont matériellement très proches. Ainsi, Geneviève Burdeau souligne que *“la notion moderne de commerce international tend à englober l'investissement et les échanges de biens et de services comme deux types d'activités absolument complémentaires...”* (1). Enfin, les accords sur les services et sur les investissements ont en commun un point important pour les pays en développement : compte tenu de l'inachèvement de ces accords, les répercussions qu'ils peuvent avoir sur les économies du Sud sont

---

(1) G. Burdeau, “Aspects juridiques de la mise en œuvre des accords de Marrakech”, in *La réorganisation mondiale des échanges, op. cit.*, page 207.

encore largement imprévisibles. Néanmoins, sans adopter une démarche futuriste, on peut déjà étudier le traitement que ces accords leur réservent.

### **Section 1 - La nouvelle protection des droits de propriété intellectuelle : un handicap pour le développement**

Le terme de droits de propriété intellectuelle recouvre en réalité deux domaines : d'une part, la propriété industrielle, qui protège les inventions, les marques de commerce et de fabrique, les dessins et modèles industriels, et les appellations d'origine. D'autre part, à côté de la propriété industrielle, existe la propriété intellectuelle : ce sont les droits d'auteur sur les œuvres littéraires, musicales, artistiques, photographiques ou radiophoniques (2). Cette notion de droits de propriété intellectuelle est donc très large, et l'accord de l'OMC englobe l'ensemble de ces domaines.

Son objectif est non seulement d'uniformiser, mais également de renforcer les normes de protection. C'est pourquoi l'ADPIC effectue, en quelque sorte, une synthèse "vers le haut" des législations des pays développés, renforçant donc les normes de protection pour les autres pays. En ce, on peut estimer qu'il constitue un frein au transfert de technologie vers les pays en développement. En effet, la technologie, qui repose sur les droits de propriété intellectuelle acquis par de longues années de recherche, sera désormais plus difficile à importer, car sa valeur sera plus élevée.

#### **I - L'ADPIC : une synthèse des législations des pays développés**

L'utilisation des droits de propriété intellectuelle peut conduire à des mesures qui restreignent le commerce. C'est pourquoi la philosophie de l'accord, qui se révèle parfois paradoxale, tend à atteindre un équilibre fort délicat entre protection de la propriété intellectuelle et protectionnisme. Par ailleurs, les objectifs de l'ADPIC sont d'autant plus ambitieux que son champ d'application est très étendu.

---

(2) Voir l'ouvrage de Shu Zhang, *De l'OMPI au GATT, la protection internationale des droits de la propriété intellectuelle*, Paris, Litec, 1994, 383 pages.

### **A - Philosophie de l'accord : le difficile équilibre entre protection et protectionnisme**

La tâche des négociateurs du cycle d'Uruguay fut particulièrement difficile. En effet, le sujet de la propriété intellectuelle met en jeu des intérêts opposés entre pays développés et pays en développement. L'accord illustre une tentative "diplomatique" de répondre à leurs inquiétudes. Ses objectifs affichés sont, non seulement de renforcer la protection des droits de propriété intellectuelle, mais également de favoriser le transfert de technologie. On peut estimer qu'il s'agit là d'objectifs paradoxaux.

#### 1. Des intérêts opposés

L'intérêt des droits de la propriété intellectuelle est double : *"d'une part, en assurant la rémunération des créateurs, ils jouent un rôle essentiel d'incitation à l'innovation ; d'autre part, ils constituent un instrument de régulation de la concurrence, en protégeant les investissements de ceux qui ont fait des dépenses de recherche pour aboutir à une création, et des frais en vue de la mettre en exploitation"* (3). Ainsi, on assure une protection de la propriété intellectuelle pour favoriser le développement technologique d'un pays, en protégeant les inventeurs. Mais les pays ne disposant pas de capacité de recherche-développement, de capacité d'innovation, doivent importer cette technologie. Or, le transfert de technologie est, pour eux, très coûteux. C'est pourquoi les positions des pays développés et des pays en développement se sont opposées pendant les négociations du cycle d'Uruguay. Le contexte très politisé des débats illustre ces affrontements.

Les grands pays développés poursuivent deux objectifs. Il s'agit d'abord de conserver leur avantage comparatif par rapport aux pays en développement : leur capacité technologique (par opposition à l'avantage comparatif des pays en développement, qui repose sur le faible coût de la main d'œuvre, et donc du travail). Par ailleurs, il leur faut également lutter contre la contrefaçon, qui s'est fortement développée dans certains pays en développement, notamment en matière informatique, pharmaceutique et artistique.

---

(3) B. Boval, "L'accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC ou TRIPS)", in *La réorganisation mondiale des échanges, op. cit.*, page 132.

Face aux pays développés, les pays en développement disposaient jusqu'à présent de législations nettement moins protectrices de la propriété intellectuelle. Un renforcement de cette protection signifie pour eux, non seulement un coût plus élevé de leurs importations de technologie, mais surtout une augmentation des prix des produits sur leurs marchés intérieurs. *“Il y a une quinzaine d'années, la propriété intellectuelle était dénoncée en termes extrêmement virulents, dans des enceintes telles que la CNUCED, à partir de l'idée suivant laquelle la technologie devait être un «patrimoine commun de l'humanité»”* (4). Sans être aussi radicales, leurs revendications actuelles luttent contre l'obligation qui leur est imposée d'établir de nouvelles législations protectrices de la propriété intellectuelle.

Or, l'accord est un échec pour eux ; en effet, l'ADPIC est un reflet exact des exigences des pays développés. Les rapports de forces économiques, pendant les négociations, ont tourné à leur avantage, sous l'impulsion des États-Unis et de leurs firmes (5). Par ailleurs, les États-Unis ont utilisé des sanctions unilatérales, contre les plus fervents opposants de l'accord (6). Enfin, les pays en développement eux-mêmes se sont désunis pendant les négociations, notamment parce que les NPI ont des intérêts plus proches des pays développés que des autres pays en développement.

## 2. Des objectifs paradoxaux

Deux objectifs peuvent être relevés dans l'accord. Le premier objectif est affirmé dès le premier paragraphe de l'accord. Il s'agit *“de réduire les distorsions et les entraves au commerce international et, tenant compte de la nécessité de promouvoir une protection suffisante et efficace des*

---

(4) B. Boval, “L'accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC ou TRIPS)”, in *La réorganisation mondiale des échanges, op. cit.*, page 136.

(5) A. Tankoano, “L'accord ADPIC”, *Droit et pratique du commerce international*, vol. 3, no. 20, 1994, page 438. En mars 1986, les 12 plus grandes firmes ont créé un “Comité de la protection intellectuelle”. Parmi ces firmes, on note la présence de Dupont, General Electric, Hewlett Packard, IBM, etc...

(6) *ibid.*, pages 130-131. Ainsi le Brésil a subi des sanctions commerciales de la part des États-Unis qui ont imposé 100% de droits de douane sur des exportations évaluées à 39 millions de dollars.

*droits de propriété intellectuelle, de faire en sorte que les mesures et les procédures visant à faire respecter les droits de propriété intellectuelle ne deviennent pas elles-mêmes des obstacles au commerce légitime”* (7). Cet objectif paraît difficile à atteindre. En effet, il tend à établir un équilibre très précaire entre un niveau renforcé de protection et le protectionnisme qui pourrait en découler. Cependant, l’appréciation du seuil de protection à ne pas dépasser n’est pas défini.

Afin de réaliser cet objectif d’amélioration de la protection, l’accord fait référence aux normes existant déjà : les nouvelles règles à établir doivent s’ajouter *“aux accords ou conventions internationaux pertinents en matière de propriété intellectuelle”* (8). Là encore, un problème se pose : celui de la coexistence entre deux types de normes. En effet, si l’ADPIC est le premier accord véritablement universel, d’autres conventions multilatérales préexistent, Par ailleurs, de nombreux pays n’en sont pas membres (9).

Or, l’ADPIC renvoie fréquemment à ces normes, et les rend opposables à tous : comment imposer des normes à des pays qui ne les ont pas ratifiées (et qui ne sont pas tenus d’y adhérer), et qui doivent désormais rendre leur législation compatible avec ces principes ? Le même problème se retrouve au niveau institutionnel : il existe une organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), dont le siège est à Genève (tout comme l’OMC), qui gère les différentes conventions internationales. Très critiquée par les pays développés pour

---

(7) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 387.

(8) *ibid.*

(9) Il s’agit de quatre grandes conventions internationales : la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (1967) compte 120 membres (les principales exceptions sont l’Inde, la Thaïlande, et divers États latino-américains). La Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (1971) compte 105 membres et n’a été ratifiée par les États-Unis qu’en 1989. La Convention de Rome sur la protection des artistes, interprètes ou exécutants (1961) n’a que 45 membres, dont ne font pas partie les États-Unis. Le traité de Washington sur la propriété intellectuelle en matière de circuits intégrés (1989), qui contient des dispositions que refusent les États-Unis, n’est pas entré en vigueur. Pour une étude détaillée de chacune de ces conventions, voir l’ouvrage de Shu Zhang, précité.

son manque d'efficacité et son soutien aux pays en développement (10), ses rapports avec l'OMC ne sont pas définis. Sur les 73 articles que compte l'ADPIC, un seul fait référence à l'OMPI, et de manière laconique : l'article 78, qui instaure un "Conseil des ADPIC", prévoit que *"en consultation avec l'OMPI, le Conseil cherchera à établir, dans l'année qui suivra sa première réunion, des dispositions appropriées en vue d'une coopération avec les organes de cette organisation"* (11).

Parallèlement au renforcement des normes existantes, l'accord insiste (souvent de manière diplomatique) sur la reconnaissance des besoins des pays en développement. Ainsi, le préambule affirme l'importance des objectifs "en matière de développement et de technologie". L'OMC considère qu'une meilleure protection des droits de propriété intellectuelle favorise le transfert de technologie vers les pays en développement : si ceux-ci protègent la propriété intellectuelle, les investisseurs auront tendance à accepter plus facilement de transférer leur technologie, en sachant qu'elle ne sera pas piratée. L'article 7 de l'accord affirme ainsi que *"la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle devraient contribuer à la promotion de l'innovation technologique, au transfert et à la diffusion de la technologie (...)"* (12).

Néanmoins, cela ne paraît pas réellement convaincant : les principes fondamentaux de l'ADPIC assurent aux pays développés une marge de manœuvre plutôt large pour appliquer les accords : la protection des droits de propriété intellectuelle pourrait être telle qu'un transfert de technologie serait excessivement onéreux pour les pays en développement.

---

(10) *"Depuis sa création, l'OMPI a souffert de deux maux principaux : chargée d'administrer et de coordonner les différents traités et conventions cités, elle a subi le fait que ces derniers n'avaient de réel impact dans les pays membres que dans la mesure où ils étaient traduits dans des lois nationales, ce qui est loin d'être toujours le cas. Sans pouvoirs, l'OMPI a été, très vite, le théâtre agité de conflits entre les pays développés (...) et les pays en développement"*. P. Messerlin, *op. cit.*, page 256.

(11) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 423.

(12) *ibid.*, page 391.

### 3. Des principes fondamentaux

Le préambule de l'accord établit ses objectifs principaux ; quant à la partie I, qui comprend 8 articles, elle traite des "dispositions générales et principes fondamentaux". Il s'agit de l'application au domaine de la propriété intellectuelle des principes du GATT, pour la première fois.

L'article 1, qui semble s'inspirer du système communautaire des directives, accorde aux Etats le choix des moyens de transposition des obligations dans leur ordre interne, "*dans le cadre de leurs propres systèmes et pratiques juridiques*" (13). Cela laisse donc une certaine latitude aux pays en développement, qui peuvent adapter leurs obligations au contexte local. En faveur des pays développés, on peut noter que le même article dispose que "*les membres pourront, sans que cela soit une obligation, mettre en œuvre dans leur législation une protection plus large que ne le prescrit le présent accord*" (14). C'est là que le risque de dépassement d'un seuil "approprié" de protection est présent.

Par ailleurs, l'accord applique à la propriété intellectuelle les principes de traitement national et de traitement de la nation la plus favorisée. Le principe du traitement national était déjà présent dans les conventions internationales. Phénomène plus nouveau, le principe du traitement de la nation la plus favorisée figure à l'article 4 de l'accord. Ainsi, tous les privilèges accordés à un État doivent être étendus à l'ensemble des membres de l'OMC. Cette disposition était revendiquée par les pays en développement, en ce qu'elle induit l'impossibilité de maintenir des rapports de force bilatéraux, notamment pour les États-Unis. Ceux-ci avaient en effet pour pratique de conclure des accords bilatéraux et d'exiger la réciprocité des avantages accordés. Or, pour de nombreux pays en développement, "*le principe de réciprocité est dénué d'un intérêt réel, puisque ces pays sont importateurs plutôt qu'exportateurs de technologie*" (15).

Ces derniers principes n'ont pas fait l'objet d'oppositions entre pays développés et pays en développement. En revanche, le contenu même de l'accord, relatif aux normes de protection des droits de

---

(13) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 388.

(14) *ibid.*

(15) A. Tankoano, *op. cit.*, page 436.

propriété intellectuelle, a donné lieu à des affrontements Nord-Sud, en général réglés en faveur des pays développés.

### **B - Un champ d'application très étendu**

Le préambule de l'accord établit, pour répondre aux objectifs principaux, les nouvelles règles qui doivent être adoptées. Deux sortes de règles peuvent ainsi être distinguées : d'une part, "*les normes et principes adéquats concernant l'existence, la portée et l'exercice des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*" ; d'autre part, "*les moyens efficaces et appropriés pour faire respecter les droits de propriété intellectuelle (...) et l'élaboration de procédures efficaces et rapides*" (16). On peut ainsi distinguer le renforcement des normes générales de protection, puis le renforcement des garanties d'effectivité des droits de propriété intellectuelle.

#### 1. Le renforcement des normes générales de protection

La propriété intellectuelle comprend sept grands domaines, certains classiques, d'autres plus récents. Le domaine important des brevets sera étudié plus tard, en ce qu'il induit des conséquences essentielles pour les pays en développement : cette partie de l'accord doit être reliée au statut (peu avantageux) des pays en développement.

On peut ainsi étudier les nouveautés que recèle l'accord, en ce qui concerne les six autres domaines : droits d'auteur, marques de fabrique et de commerce, indications géographiques, dessins et modèles industriels, topographies, protection des renseignements non divulgués, sont l'objet de la partie II de l'accord.

Le droit d'auteur (section 1) illustre un type de protection classique, commune à l'ensemble des droits de propriété intellectuelle : les titulaires de droit sur une œuvre (qu'elle soit cinématographique, informatique, musicale, radiophonique ou télévisuelle) peuvent autoriser ou interdire la reproduction et la diffusion de leur œuvre. Deux nouveautés sont contenues dans l'accord, qui prend en compte l'évolution contemporaine des technologies. Ainsi, les programmes d'ordinateur seront protégés en tant qu'œuvres littéraires (article 10). Cet élément est essentiel, compte tenu de la durée de la protection qui est de cinquante ans (article 12) : les pays en développement auraient

---

(16) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 387.

souhaité appliquer à ces programmes la protection des brevets, qui n'est que de vingt ans (17). La seconde nouveauté concerne la création d'un "droit de location" (article 11), "*en ce qui concerne au moins les programmes d'ordinateur et les œuvres cinématographiques*" (18) : les titulaires de droits d'auteur pourront interdire la location commerciale de leurs œuvres.

En ce qui concerne la protection des marques (section 2), l'objectif visé est ici de lutter contre la contrefaçon et l'utilisation d'une marque sans le consentement de son détenteur. C'est le premier accord international qui définit précisément le type de signes pouvant être protégés (19). La personne qui détient une marque dispose d'une protection de sept ans, renouvelables indéfiniment : il est ainsi possible d'interdire aux tiers d'utiliser de signes identiques pour un produit similaire.

La protection accordée aux indications géographiques (section 3) relève de la même logique : il s'agit d'éviter l'utilisation d'une indication géographique qui serait inexacte, surtout dans le domaine des vins et spiritueux (champagne, porto, calvados, etc...). L'ADPIC est le premier accord international prenant en compte ce domaine.

En matière de dessins et modèles industriels (section 4), une protection est accordée à ceux qui sont "*créés de manière indépendante, qui sont nouveaux ou originaux*" (article 25). Il s'agit d'un secteur particulièrement propice à la contrefaçon, notamment en matière de textile ou d'automobile (pièces détachées).

Un nouveau domaine est couvert par l'accord : il s'agit des secrets commerciaux (section 7), qui présentent des enjeux importants pour les pays en développement. Ceux-ci se sont opposés à ce que l'on considère les secrets commerciaux comme des droits de propriété intellectuelle, avec quelque raison : "*en effet, le fondement principal du*

---

(17) A. Tankoano, *op. cit.*, page 440. Ceci n'est pas exclu puisque "*une évolution se dessine de plus en plus nettement aux États-Unis et au Japon pour permettre aussi la protection des logiciels par brevet*".

(18) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 392.

(19) Article 15 : "*tout signe, ou toute combinaison de signes, en particulier les mots, y compris les noms de personnes, les lettres, les chiffres, les éléments figuratifs et les combinaisons de couleur (...) seront susceptibles d'être enregistrés comme marque de fabrique*". *ibid*, page 394.

*droit de propriété intellectuelle est sa révélation par sa publication et son enregistrement, tandis que le fondement principal d'un secret commercial est sa confidentialité*" (20). L'objectif de ces dispositions est de lutter contre la concurrence déloyale. Mais il conduit à renforcer le pouvoir des grandes sociétés multinationales, qui sont les principales bénéficiaires des droits de propriété industrielle. Celles-ci peuvent en effet arguer de cette nouvelle protection pour refuser de transmettre leur technologie.

On peut donc constater que les obligations de fond imposées aux États sont détaillées et nombreuses, ce qui aura nécessairement des implications plus importantes pour les pays en développement (qui devront faire plus d'efforts) que pour les pays développés.

L'ADPIC est d'autant plus novateur que, outre des normes de fond, il *"impose aux États membres de prévoir, dans leur législation nationale, des procédures et des voies de recours efficaces pour faire respecter les droits de propriété intellectuelle dans l'intérêt des détenteurs de ces droits, qui sont principalement des entreprises privées"* (21).

## 2. Le renforcement des garanties d'effectivité des droits de propriété intellectuelle

Les pays développés reprochaient à l'OMPI son inefficacité pour faire appliquer les normes de protection par les États. Outre l'absence fréquente de transpositions des normes dans les législations nationales, l'absence de mécanisme de sanction était visée : l'OMPI ne dispose pas d'un système de règlement des différends (22).

Par conséquent, l'ADPIC oblige les États à se doter de procédures civiles, pénales et administratives, pour prévenir et sanctionner les atteintes à la propriété intellectuelle. Les procédures à établir *"seront loyales et équitables. Elles ne seront pas inutilement complexes ou coûteuses ; elles ne comporteront pas de délais déraisonnables, ni*

---

(20) A. Tankoano, *op. cit.*, page 444.

(21) OMC, "Les pays en développement et l'Uruguay round : un tour d'horizon", *op. cit.*, page 7.

(22) Seule la convention de Paris, en 1967, a prévu une telle procédure, en octroyant compétence à la Cour internationale de justice (CIJ) pour régler les litiges relatifs à la propriété industrielle. Cependant, on connaît la longueur des procédures, qui porte atteinte aux intérêts pécuniers des parties. Voir A. Tankoano, *op. cit.*, page 460.

*n'entraîneront de retards injustifiés*" (23). Ces objectifs louables pèchent cependant par leur manque de précision juridique. Néanmoins, la partie III ("Moyens de faire respecter les droits de propriété intellectuelle") les explicite.

Au niveau des procédures judiciaires, les victimes d'atteintes à leurs droits doivent disposer de la possibilité de porter plainte, de faire appel, et d'avoir accès, en dernier ressort, à une possibilité de révision judiciaire. Le principe du contradictoire doit être respecté (articles 42 à 45). Ceci implique, pour de nombreux pays en développement, des charges accrues : trois degrés de juridiction sont nécessaires, ainsi qu'une compétence technique accrue des juges.

Outre des procédures judiciaires civiles, des sanctions pénales doivent être possibles : en effet, hormis les dommages et intérêts prévus en cas de responsabilité civile, des peines de prison et / ou d'amendes sont obligatoires (article 61), "*au moins pour les actes délibérés de contrefaçon de marque de fabrique ou de commerce, ou de piratage portant atteinte à un droit d'auteur, commis à une échelle commerciale*" (24).

Enfin, la collaboration des autorités douanières avec les titulaires de droits (donc avec des entreprises privées) est nécessaire : ceux-ci peuvent demander la saisie à la frontière des produits, et leur conservation pendant la procédure de plainte, en cas de simple soupçon (25). Les produits soupçonnés de contrefaçon seront ainsi suspendus de la circulation pendant dix jours prorogables (article 55), puis détruits, ou remis en circulation si aucune preuve n'a été apportée de la fraude.

D'autres mesures détaillées sont prévues par l'accord. Néanmoins, les principales sont celles étudiées, qui démontrent le poids des charges administratives et financières que représente la mise en œuvre de l'accord, pour la majorité des pays en développement. Pour confirmer ce fait, d'autres obligations de procédure incombent aux États : ainsi, l'article 63 leur impose de publier toutes lois,

---

(23) Article 41 de l'accord, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 409.

(24) *ibid.*, page 418.

(25) L'article 52 oblige toutefois le détenteur d'un droit à fournir des éléments de preuve adéquats pour convaincre les autorités compétentes.

réglementations et décisions judiciaires et administratives finales, ainsi que de notifier ces mesures au conseil des ADPIC.

Pour conclure, on peut noter que l'efficacité de ces mécanismes est renforcée par l'application du système de règlement des différends de l'OMC au domaine de la propriété intellectuelle (article 64). Ceci présente l'avantage pour les pays en développement d'éviter les sanctions unilatérales de certains pays coutumiers du fait.

L'ADPIC est donc un texte touffu, complexe, fort détaillé, et qui impose de très nombreuses obligations aux pays en développement (beaucoup plus qu'aux pays développés, qui disposent déjà de législations très complètes). Les normes de fond, tout comme les obligations de procédure, vont alourdir les charges des pays en développement, et on peut estimer qu'il s'agit là d'un frein au transfert de technologie.

## **II - L'ADPIC : un frein au transfert de technologie**

Certaines dispositions de l'accord prévoient un statut particulier pour les pays en développement. Néanmoins, comme dans la majorité des accords de l'OMC, ce traitement différencié n'en est pas réellement un : il n'est que faussement favorable aux pays en développement. De surcroît, le niveau élevé de protection des droits de propriété intellectuelle qui doit être instauré conduit à se demander si la mise en œuvre concrète de l'accord par les pays en développement est réalisable.

### **A - Un statut peu avantageux pour les PED**

La partie VI de l'accord, intitulée "Dispositions transitoires", traite des problèmes des différents pays en développement et propose plusieurs mesures pour pallier les inconvénients qui découlent de l'accord. Toutefois, ce statut est nettement insuffisant, d'autant plus que les pays en développement se voient contraints d'assumer des obligations accrues dans un domaine essentiel : celui des brevets.

#### **1. Un traitement différencié insuffisant**

Les rédacteurs de l'ADPIC ont formellement reconnu les handicaps qui résultent de cet accord pour certains pays en développement (notamment les PMA). Ainsi, certaines dispositions légitiment des mesures que peuvent prendre les États pour lutter contre

le protectionnisme qui pourrait découler du renforcement des droits de propriété intellectuelle.

La légitimation des législations particulières des pays en développement est présente dans les articles 8 et 40 de l'accord.

D'une part, l'article 8 dispose que les États pourront *“adopter les mesures nécessaires pour protéger la santé publique et la nutrition, et pour promouvoir l'intérêt public dans des secteurs d'une importance vitale pour leur développement socio-économique et technologique, à condition que ces mesures soient compatibles avec les dispositions du présent accord”* (26). Ainsi, ce paragraphe constitue une reconnaissance de principe des besoins des pays en développement. Par la suite, le même article 8 reconnaît que *“des mesures appropriées pourront être nécessaires afin d'éviter l'usage abusif des droits de propriété intellectuelle par les détenteurs de droits ou le recours à des pratiques qui restreignent de manière déraisonnable le commerce, ou qui sont préjudiciables au transfert international de technologie”* (27). Cependant, outre le manque de précision de cet article, il conditionne toute prise de mesures au respect de l'ensemble de l'accord. Ceci pourrait conduire à des différends relatifs à l'interprétation des actions possibles.

D'autre part, l'article 40, dans le même esprit, légitime un contrôle des pratiques anticoncurrentielles de certaines entreprises par des mesures législatives. Il affirme que *“certaines pratiques ou conditions en matière de concession de licences touchant aux 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”* (28). Par conséquent, les États peuvent légiférer pour délimiter ce qu'ils considèrent comme un “usage abusif” des droits de propriété intellectuelle. Ils peuvent également réglementer le contrôle de ces pratiques abusives.

Toutefois, ces deux articles ne dispensent pas les pays en développement d'appliquer l'ensemble des accords. Les autres dispositions dites “transitoires” ne le font pas non plus. Mais si l'accord ne permet aucun traitement spécial et différencié pour les pays en développement, il leur offre en revanche des périodes d'adaptation

---

(26) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 391.

(27) *ibid.*

(28) *ibid.*, page 408.

plus longues : l'article 65 prévoit un délai de cinq ans pour mettre en œuvre l'accord, aux pays en développement ainsi qu'aux ex-pays à économie planifiée. Ensuite, l'article 66 accorde un délai de onze ans aux PMA, prorogeable "sur demande dûment justifiée".

Cette partie VI prévoit également une coopération entre pays développés et pays en développement, qui se révèle très peu contraignante, et fort délicate à mettre en œuvre. Ainsi, l'article 66 dispose que les pays développés "*offriront des incitations aux entreprises et institutions sur leur territoire afin de promouvoir et d'encourager le transfert de technologie vers les PMA pour leur permettre de se doter d'une base technologique solide et viable*" : cela ne ressemble guère à une obligation juridique, et les entreprises des pays développés n'ont pas pour objet de faire de la philanthropie.

De même, l'article 67 prévoit une coopération technique des pays développés en faveur des pays en développement. "*Cette coopération comprendra une assistance en matière d'élaboration des lois et réglementations relatives aux droits de propriété intellectuelle, (...) et un soutien en ce qui concerne l'établissement ou le renforcement de bureaux et d'agences nationaux chargés de ces questions, y compris la formation de personnel*" (29). Si cette dernière mesure peut être utile, il semble que "l'assistance législative" puisse être une atteinte grave à la souveraineté des pays en développement.

Il paraît ainsi douteux que ces mesures puissent être efficaces. De plus, une période de cinq ou dix ans pour développer une technologie, même de base, peut paraître insuffisante : n'a-t-il pas fallu de nombreuses décennies aux pays développés pour effectuer leur révolution industrielle ?

En outre, il faut souligner que ces délais comportent des exceptions importantes, dans le domaine le plus important de la propriété industrielle.

## 2. Des obligations accrues en matière de brevets

Les articles 27 à 34 de l'ADPIC traitent des brevets. L'article 27 constitue une large extension des domaines de brevetabilité : on peut désormais obtenir un brevet "*pour toute invention, dans tous les domaines*

---

(29) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 422.

*technologiques*” (30). Les critères de la brevetabilité sont néanmoins les mêmes que dans les autres conventions internationales : l’invention doit être nouvelle, impliquer une activité inventive, et être susceptible d’application industrielle. Le détenteur dispose alors de droits pendant vingt ans. Des exceptions à la brevetabilité, fort techniques, sont invoquées. Ainsi, ne sont pas brevetables les inventions contraires à l’ordre public et aux bonnes mœurs, les méthodes thérapeutiques, les végétaux et animaux. Néanmoins, la protection des biotechnologies (grâce à la brevetabilité des micro-organismes) et des variétés végétales est obligatoire. Ces dispositions ont des conséquences pratiques importantes pour les pays en développement, pour les produits alimentaires, les produits chimiques pour l’agriculture et pour les produits pharmaceutiques (ces derniers produits étant rarement protégés dans ces pays).

Or, sur ces domaines sensibles, l’ADPIC n’accorde aucune dérogation, ni aucun assouplissement aux pays en développement. En effet, l’article 70 (“Protection des objets existants”) est une exception importante à la partie VI relative aux délais supplémentaires d’intégration des pays en développement. Il stipule que dans les domaines des produits pharmaceutiques et des produits chimiques pour l’agriculture, **tous** les membres de l’OMC devront mettre en place des droits de propriété intellectuelle, dès l’entrée en vigueur de l’OMC, et ce **“nonobstant les dispositions de la partie VI”** (31) ; cela signifie que les pays en développement ne peuvent ici faire jouer les dispositions en leur faveur, notamment relatives aux délais supplémentaires. C’est là un succès indéniable pour les lobbies américains : *“pour soutenir la thèse de la brevetabilité des produits pharmaceutiques, les industries chimiques et pharmaceutiques américaines ont invoqué 3,2 milliards de dollars de pertes annuelles dues au piratage”* (32).

---

(30) Patrick Messerlin souligne que *“cette définition est très large, et notamment exclut le refus des brevets pour des raisons de développement économique ou « d’industries dans l’enfance », raisons souvent avancées par les pays en développement”*. P. Messerlin, *op. cit.*, page 263.

(31) Article 70 §8, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 424.

(32) A. Tankoano, *op. cit.*, page 448. L’auteur note auparavant qu’un projet d’accord avait, en 1990, prévu d’exclure de la brevetabilité les produits alimentaires, chimiques et pharmaceutiques, pour des motifs liés à la santé publique et à la sécurité alimentaire.

Les conséquences pratiques de ces obligations peuvent être sérieusement néfastes pour les pays en développement. On peut même douter que la mise en œuvre complète de l'accord soit possible, tout au moins dans les délais impartis.

### **B - Une application concrète impossible ?**

De façon générale, l'OMC elle-même reconnaît l'augmentation des coûts et des charges qui découlent de cet accord, pour certains secteurs. Par ailleurs, certains éléments démontrent que la mise en œuvre de l'accord s'effectue difficilement : particulièrement dans les domaines d'applicabilité immédiate, des différends surgissent entre pays développés et pays en développement. Ils peuvent constituer un mauvais présage pour la suite.

#### 1. Des conséquences sectorielles néfastes

Certes, la protection de la propriété intellectuelle peut favoriser la confiance des investisseurs du Nord. Mais il faut souligner que le lien entre droits de propriété intellectuelle et investissements n'est pas si évident dans certains pays : par exemple, la Chine est un important "pirate" de produits de toute sorte ; pourtant, c'est l'un des pays qui attire le plus d'investissements étrangers au monde.

Globalement, les conséquences de l'ADPIC *"constitueront une charge administrative supplémentaire, et les secteurs qui, en l'absence de législation nationale en la matière, produisaient des marchandises qui seront désormais considérées comme des marchandises de contrefaçon, pourraient avoir à supporter des redevances et des coûts d'ajustement plus élevés."* (33). Cela est surtout valable pour les produits pharmaceutiques et agricoles.

Les changements législatifs nécessités et l'augmentation du coût des médicaments atteignent particulièrement les pays d'Amérique latine. En effet, certains ont développé des industries de médicaments dits "génériques", moins onéreux et donc plus accessibles à la population, mais qui sont aujourd'hui considérés comme de la contrefaçon. L'exemple de l'Argentine est très représentatif. Ce pays produit la moitié de ses médicaments lui-même, mais ils sont désormais considérés comme de la contrefaçon. Ainsi, *"l'Argentine fait partie des pays qui ignorent volontairement la propriété industrielle, dans le but de*

---

(33) A. Tankoano, *op. cit.*, page 448.

*développer une industrie locale*” (34). Elle détient désormais toute la chaîne de conception de ces produits, mais ne dispose pas de recherche scientifique propre. Par conséquent, pour ce pays, l'augmentation du prix des médicaments est évaluée à 273 % (35). Il faut de plus souligner que les grands pays développés eux-mêmes n'ont accepté de breveter les produits pharmaceutiques que lorsque qu'ils eurent atteint un niveau de développement économique élevé (36).

Le second secteur touché est celui des produits agricoles. C'est dans ce domaine que les pays en développement sont également tenus de breveter ces produits sans délai. Il existe déjà depuis 1961 une convention internationale sur la protection des variétés végétales. Cependant, *“jusqu'à présent, aucun pays africain n'était partie contractante à cet accord”* (37). De plus, les pays en développement importent plus qu'ils n'exportent ou ne produisent de produits chimiques pour l'agriculture : ils devront alors payer des redevances importantes pour les importer.

Pour conclure, on peut estimer que *“si tous les pays en développement acceptaient ce TRIPS, tous les secteurs de production devraient verser des royalties aux détenteurs de brevets presque exclusivement établis dans les pays riches. De nombreuses productions risqueraient désormais d'être interdites aux pays pauvres parce qu'elles seraient qualifiées de contrefaçons. Un potentiel de développement serait ainsi anéanti. L'application stricte de la réglementation en matière de brevet ne ferait que renforcer le monopole de firmes du Nord. Ce serait l'inverse du libre échange qui serait institutionnalisé au sein du GATT”* (38). Or, les pays en développement ont bien accepté l'accord. Mais l'appliqueront-ils ?

---

(34) C. Legrand, “Washington veut contraindre les argentins à respecter les brevets pharmaceutiques”, *Le Monde*, 28 janvier 1997.

(35) A. Tankoano, *op. cit.*, page 453.

(36) Une telle protection ne fut accordée qu'en 1960 en France, en 1968 en Allemagne, 1976 au Japon, en 1987 au Canada, et les législations finlandaises et norvégiennes ne prévoyaient pas en 1994 la brevetabilité de ces produits. *ibid*, page 452.

(37) *ibid*, page 450.

(38) G. Blanc, “Peut-on encore parler d'un droit du développement ?”, *JDI*, 1991-4, page 942.

## 2. Une mise en œuvre délicate

Les changements législatifs nécessités pour une application correcte de l'accord sont importants. Certains droits de propriété intellectuelle doivent être appliqués immédiatement par les pays en développement, en matière de brevet. Or, cette première mise en œuvre ne se passe pas sans heurts. L'organe de règlement des différends de l'OMC examine actuellement plusieurs litiges relatifs à l'ADPIC. L'un d'entre eux oppose les trois grandes puissances économiques (États-Unis, Europe, Japon) entre elles. Tous les autres sont un affrontement entre les États-Unis et des pays en développement. Le fond des litiges repose sur les quatre dispositions suivantes de l'accord : l'article 27 sur la brevetabilité et ses exceptions ; l'article 33 sur la durée de protection d'un brevet (20 ans) ; l'article 65, accordant des délais aux pays en développement, l'article 70 §8 et §9 sur la brevetabilité immédiate des produits pharmaceutiques et agricoles.

Ainsi, le 30 avril 1996, les États-Unis ont demandé l'ouverture de négociations avec le Pakistan. Ils font valoir qu'il n'existe au Pakistan *“aucune protection conférée par un brevet pour les produits pharmaceutiques et les produits chimiques destinés à l'agriculture, ni aucun système permettant de déposer des demandes de brevet pour ces produits ; aucun système permettant d'accorder des droits exclusifs de commercialisation pour ces produits”* (39). En octobre 1996, la demande d'un groupe spécial qui avait été effectuée par les États-Unis a été retirée, probablement pour permettre de nouvelles négociations bilatérales entre les États-Unis et le Pakistan. Un litige exactement identique oppose les États-Unis à l'Inde.

Ne pouvant plus utiliser des moyens de sanctions unilatérales, les États-Unis utilisent le système de l'OMC comme moyen de pression, avec une certaine efficacité : dans l'ensemble, les pays assignés devant l'organe de règlement des différends ont modifié leur législation.

Les difficultés d'interprétation de l'accord (non seulement au sein des pays en développement, mais également dans les pays développés) semblent bien annoncer une mise en œuvre très difficile de celui-ci. Toutefois, seule l'application future du reste des dispositions de

---

(39) OMC : “Différends portés devant l'OMC”, note pour la presse, 26 novembre 1996, page 14.

l'ADPIC par les pays en développement démontrera les possibilités d'une véritable mise en œuvre de cet accord.

L'accord ADPIC pourrait quasiment être qualifié de "sanction" envers les "pays en développement pirates". Il en va certainement autrement pour les deux autres domaines nouvellement couverts par l'OMC : les services et les investissements représentent des enjeux moindres pour les pays en développement, et n'ont que peu fait l'objet d'affrontements Nord-Sud. La libéralisation de ces secteurs était surtout importante pour les pays développés, qui l'envisagent de manière très progressive. C'est pourquoi, pour les pays en développement, les conséquences sont encore largement imprévisibles. Toutefois, on peut constater que l'accord sur les services présente des perspectives favorables à certains pays en développement, alors que l'accord sur les investissements paraît plus négatif.

### **Section 2 - La nouvelle libéralisation des services et des investissements : des conséquences encore imprévisibles pour le développement**

Le GATT n'avait reçu aucune compétence pour gérer le secteur des services, ni celui des investissements. Mais depuis les années 1970, le phénomène de "tertiarisation" de l'économie des pays développés a mené ces deux domaines à une place prédominante dans le commerce mondial. Ce sont deux secteurs étroitement liés : d'une part, ils ont en commun le rôle important de l'État pour leur réglementation. En effet, de nombreux services sont considérés comme des prérogatives souveraines, et sont ainsi des monopoles d'État. De même, pour l'entrée des investissements étrangers, l'État est législateur et souverain, et contrôle l'accès à son territoire. Ce sont donc deux secteurs très peu libéralisés, bien qu'il faille nuancer cette affirmation, car certains pays (y compris des pays en développement) sont très ouverts aux investissements étrangers.

D'autre part, les activités que recouvrent les services et les investissements sont interdépendantes. Ainsi, *"les investissements directs*

*étrangers se déploient de plus en plus vers le secteur tertiaire”* (40) qui est celui des services. Parallèlement, *“la plupart des exportations et des importations de services se font par le truchement d’investissements directs”* (41).

Par conséquent, la libéralisation de l’un nécessite la libéralisation de l’autre : l’objectif de l’OMC est donc de réaliser, à long terme, le libre échange du secteur tertiaire, tout comme le GATT l’avait effectué pour le secteur secondaire de l’industrie. C’est par le biais de l’accord sur les services que cet objectif doit être réalisé. En effet, aucun consensus ne fut réellement trouvé au sujet des investissements, pris isolément : leur libéralisation n’est, pour l’instant, qu’à l’état de projet.

### **I - L’accord général sur les services**

Plusieurs obstacles s’opposent à une libéralisation de ce domaine : l’interventionnisme très marqué des États, la complexité et la diversité des opérations en jeu, ainsi que des obstacles “naturels” à la libre circulation des services (42). En raison de ces obstacles, l’accord opère une libéralisation très progressive, et peu contraignante. Cela représente un avantage pour les pays en développement, dont la souveraineté est préservée. Ainsi, l’accord est potentiellement favorable à ces pays, en ce qu’ils disposent d’une marge de manœuvre très large pour ouvrir, et *a contrario*, pour protéger leur secteur des services.

#### **A - Un accord peu contraignant**

On peut caractériser l’AGCS comme étant novateur, mais incomplet. Novateur, car il étend pour la première fois le libre échange à certains secteurs clairement définis. Incomplet, car de nombreuses exceptions aux obligations établies existent. Ainsi, il ne constitue qu’une

---

(40) F. A. Khavand, *op. cit.*, page 171. De plus, une étude chiffrée montre que les secteurs des services *“les plus importants sont les transports (25% du total), les revenus d’investissements (35%) et les voyages (20%)”*. D. Carreau, T. Flory, P. Juillard, *Droit international économique, op. cit.*, page 293.

(41) P. Messerlin, *op. cit.*, page 214.

(42) *“Beaucoup ne sont pas mobiles par définition (cas des administrations, de l’hôtellerie), tandis que d’autres le sont peu pour des raisons culturelles ou linguistiques (professions libérales, films)”*. D. Carreau, T. Flory, P. Juillard, *op. cit.*, page 294.

approche générale du commerce des services, et n'impose que des obligations étatiques mesurées.

### 1. Une approche générale du commerce des services

L'AGCS, contrairement à certains autres textes fort techniques, fait preuve de vertus pédagogiques : il définit ce que recouvre le terme de service, ainsi que celui de "commerce des services. Il importe d'étudier cette approche générale du domaine, afin d'évaluer son importance pour les pays en développement.

L'article 1 de l'AGCS offre plusieurs définitions. Son paragraphe 3-b explique que "*les services comprennent tous les services, de tous les secteurs, à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental*" (43). Le même article définit surtout ce que l'on peut considérer comme un commerce de services, et distingue ainsi quatre "modes de fourniture" d'un service : "*le commerce d'un service est défini comme étant la fourniture d'un service :*

- *en provenance du territoire d'un membre et à destination du territoire de tout autre membre ;*
- *sur le territoire d'un membre à l'intention d'un consommateur de service de tout autre membre ;*
- *par un fournisseur de service d'un membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre membre ;*
- *par un fournisseur de service d'un membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un membre sur le territoire de tout autre membre*" (44).

Cela signifie que pour le premier mode, le service traverse la frontière, sans qu'il y ait déplacement, ni du fournisseur, ni du consommateur (par exemple, par la voie des télécommunications). Pour le second mode, le consommateur franchit la frontière et bénéficie du

---

(43) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 347. L'OCDE établit la liste des différents services : services fournis aux entreprises, services de communication, services de construction, de distribution, d'éducation, d'environnement, ainsi que les services financiers, services relatifs au tourisme, services culturels, services de transport. OCDE, "L'accord général sur le commerce des services : une analyse", OCDE/GD (94) 123, Paris, 1994, pages 6-7.

(44) Article 1 §2, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 347.

service à l'étranger. Il s'agit donc essentiellement du secteur du tourisme, qui est essentiel pour les pays en développement.

Pour le troisième mode, le fournisseur établit une "présence commerciale" à l'étranger. Le quatrième mode, relatif aux mouvements de personnes physiques, est celui le plus important pour les pays en développement : "*ce mode de fourniture touche un point assez sensible, car il concerne les droits souverains des pays de contrôler l'entrée de particuliers sur leur territoire*" (45). Le problème qui se pose est celui de l'immigration de la main d'œuvre, souvent peu qualifiée, du Sud vers le Nord. L'intérêt de cette disposition, pour les pays en développement, est "*qu'elle permet d'assimiler le mouvement temporaire de personnes au delà des frontières à un commerce de service, et non pas exclusivement à une immigration, [ce qui] est un acquis essentiel pour ces pays qui, pour la plupart, disposent d'une main d'œuvre excédentaire*" (46). Cette reconnaissance est un succès relatif pour les pays en développement : relatif seulement, car la libéralisation des pays développés à ce sujet reste à leur entière discrétion.

Pour compléter cette appréhension générale du secteur des services, l'AGCS comprend huit annexes sectorielles, qui détaillent les objectifs de libéralisation des services les plus importants. Il s'agit des secteurs où les négociations doivent se poursuivre, jusqu'à l'obtention d'accords plus détaillés. Ce sont les services financiers (banques et assurances), les transports maritimes et aériens, et les télécommunications ; il serait difficile d'étudier le détail de ces annexes sectorielles, qui contiennent essentiellement des listes d'engagements techniques de chaque État. Toutefois, on peut souligner qu'elles reprennent les principes contenus dans l'AGCS.

L'ensemble de ces définitions n'a pas donné lieu à des divergences entre les pays développés et les pays en développement, ces derniers ne se sentant que peu concernés par la plupart des domaines. En effet, ils sont dans l'ensemble tournés vers un processus d'industrialisation qui délaisse le développement des services (le tourisme restant, surtout en Afrique, assez peu développé et d'un poids économique insuffisant). De même, compte tenu du caractère peu

---

(45) OCDE, "L'accord général sur le commerce des services : une analyse", *op. cit.*, page 8.

(46) Y. Berthelot, *op. cit.*, page 356.

contraignant des obligations que pose l'accord, on ne relève pas de grandes divergences entre ces groupes de pays.

## 2. Des obligations étatiques mesurées

On peut constater que l'AGCS transpose les principes fondamentaux du GATT du commerce de marchandises au commerce des services. Deux types d'obligations figurent dans l'accord : d'une part, des obligations générales qui concernent l'ensemble des États (partie II, articles 2 à 15). Elles sont peu contraignantes, en raison des nombreuses exceptions qui peuvent leur être apportées. D'autre part, la méthode de négociation repose sur des engagements de libéralisation unilatéralement proposés par chaque État. Ainsi, une deuxième série d'obligations concerne ces "engagements spécifiques" (partie III et IV, articles 16 à 21).

L'article 2 de l'accord pose comme principe fondamental de l'accord l'octroi "sans conditions" de la clause NPF par l'ensemble des États membres. Cette clause inconditionnelle, si elle avait été réellement appliquée, aurait pu constituer un net avantage pour les pays en développement : cela leur offrirait un accès au marché des pays développés, sans qu'ils soient forcés d'accorder des concessions en retour (47). En effet, les pays en développement n'ayant que peu de services à libéraliser, leurs engagements ne peuvent être que limités. En revanche, ils auraient pu bénéficier de l'ensemble des avantages accordés par les pays développés. La réalité de l'accord est toutefois différente. De nombreuses exceptions, en effet, peuvent être apportées à ce principe NPF (il existe notamment une annexe relative aux "exemptions des obligations énoncées à l'article 2"). D'une part, l'annexe autorise les membres à formuler, une seule fois, des dérogations au principe NPF, et pour une durée de dix ans (mais cette durée n'est que de principe : il faut s'attendre à des délais plus longs). Cette disposition représente une inquiétude pour les pays en développement. En effet, *"il convient de noter que les exemptions à la clause NPF peuvent couvrir des obligations de réciprocité (...) contrares à*

---

(47) *"Les pays en développement craignent, en effet, que ne soit insérée une clause conditionnelle qui aurait pour effet de subordonner le bénéfice des concessions à l'acceptation d'un certain niveau de libéralisation". Y. Berthelot, op. cit., page 357.*

*l'esprit du GATS*" (48) : c'est la confirmation de la crainte des pays en développement d'être obligés d'offrir des concessions (par exemple en matière de services financiers) pour pouvoir bénéficier d'ouvertures des pays développés (notamment en matière de mouvements de personnes physiques). D'autres exceptions à la clause NPF sont autorisées, pour le traitement préférentiel des échanges dans les zones frontalières (article 2 §3) et pour les intégrations économiques régionales (article 5).

Le même caractère mesuré peut être relevé dans le second type d'obligations étatiques : il s'agit du principe de transparence (article 3). Les États doivent publier "*toutes les mesures d'application générale pertinentes qui visent ou affectent le fonctionnement du présent accord*", ainsi que "*les accords internationaux visant ou affectant le commerce des services*" (49). De plus, les États doivent coopérer entre eux, et établir des "points d'information" sur les questions de reconnaissance des qualifications professionnelles et sur la disponibilité des technologies de service. Cela peut être une aide précieuse pour les pays en développement, en ce que "*l'accord entend faciliter l'accès à cette clé de la réussite qu'est l'information*" (50).

Néanmoins, contrairement à l'ensemble des autres accords, l'AGCS n'impose pas de notification des législations nationales à l'OMC. Or, le rôle d'assistance technique du secrétariat de l'OMC pour les pays en développement repose, semble-t-il, sur ces notifications. Elles permettent à l'organisation de disposer d'un accès facilité aux informations, et de les communiquer aux pays en développement.

Le principe de la nation la plus favorisée et la transparence sont deux fondements essentiels du GATT transposé à l'AGCS. D'autres obligations générales sont néanmoins prévues (il s'agit cependant plus de principes que d'obligations) : la reconnaissance mutuelle des qualifications (article 7), l'élimination des pratiques commerciales anticoncurrentielles (article 9), ou encore la coopération des pays

---

(48) OCDE, "L'accord général sur le commerce des services : une analyse", *op. cit.*, page 11.

(49) Article 3 §2, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 348.

(50) J.C. Berr, "L'accord général sur le commerce des services", *AFDI*, 1994, page 750. Toutefois, l'auteur nuance justement ses propos en relevant "*le peu d'intérêt que présente la seule connaissance des règles générales d'accès à une activité quelque peu sensible*".

développés avec les pays en développement, qui sera étudiée plus précisément.

Suite à ces obligations générales, qui se révèlent très souples, l'accord établit des obligations spécifiques pour les États ayant décidé de libéraliser tel ou tel secteur. Toutefois, il est important de souligner que le principe fondamental de l'accord est que *“les membres seront libres de décider dans quel secteur et jusqu'à quel point ils souhaitent poursuivre la libéralisation. En particulier, il n'y a pas d'obligation de libéralisation progressive unilatérale”* (51). Ainsi, l'AGCS n'est qu'un accord-cadre, qui laisse toute liberté aux États, et qui respecte leurs choix de politique économique.

La liberté de libéraliser est donc clairement établie. Pour les États ayant souscrit des engagements d'ouverture, trois obligations spécifiques sont à respecter. D'abord, l'accès au marché doit être facilité (article 16), par le biais de l'élimination de restrictions quantitatives (52). Ensuite, l'article 17 de l'accord pose l'objectif du traitement national. Il s'agit d'un objectif et non réellement d'une obligation, puisque *“là encore, il va de soi que les États doivent indiquer avec précision jusqu'où ils sont disposés à aller dans cette générosité. Ce n'est donc que par la lecture attentive des listes d'engagements spécifiques que l'on peut se faire une idée (au moins abstraite) du degré d'ouverture”* (53). Enfin, pour compléter ces deux éléments, l'article 6 de l'accord établit *“le principe général selon lequel les mesures intérieures doivent être administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale, et les fournisseurs étrangers doivent être en mesure de contester les décisions administratives devant un tribunal”* (54).

On constate, à travers ces différentes dispositions, le caractère peu contraignant des obligations étatiques : ce sont des objectifs de principe, que les États doivent respecter, mais dans la mesure qu'ils

---

(51) OCDE, “L'accord général sur le commerce des services : une analyse”, *op. cit.*, page 14.

(52) Il s'agit par exemple de limitations concernant le nombre des fournisseurs de service, ou le nombre d'opérations, ou la valeur totale des transactions ou encore l'obligation de créer des co-entreprises. Article 16, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, pages 361-362.

(53) J.C. Berr, *op. cit.*, page 751.

(54) OCDE, “L'accord général sur le commerce des services : une analyse”, *op. cit.*, page 19.

désirent. Par conséquent, *“le sens de la portée universelle du GATS doit être bien appréciée : il s’agit d’une universalité de principe”* (55), qui ne porte aucunement atteinte aux souverainetés étatiques : l’accord en lui-même est donc favorable aux pays en développement. De plus, leurs différences de développement sont clairement prises en compte.

### ***B - Un accord potentiellement favorable aux pays en développement***

Les négociations sur les services n’ont que peu opposé pays développés et pays en développement. En effet, ces derniers ont rapidement réalisé que cet accord pouvait leur offrir des opportunités dans des secteurs comme le tourisme.

Plusieurs sortes de mesures concrètes sont prévues par l’accord en leur faveur, bien qu’il ne s’agisse pas d’un traitement juridique différencié (l’absence même d’obligations rend inutile l’établissement d’une dualité des normes). Toutefois, il faut souligner le fait que les conséquences de cet accord-cadre sont encore imprévisibles, puisque la libéralisation du secteur est loin d’être entamée. Ainsi, il est difficile d’affirmer avec certitude que l’accord apportera des avantages aux pays en développement.

#### **1. Des mesures concrètes en faveur des pays en développement**

On a constaté que l’article 19 de l’AGCS, relatif aux engagements de libéralisation, insiste sur la possibilité pour les pays en développement d’offrir moins de concessions d’ouverture que les pays développés. De même, le préambule de l’accord constitue une reconnaissance de principe de la nécessité de tenir compte des intérêts spécifiques des pays en développement, reconnaissant les *“asymétries existantes pour ce qui est du degré de développement”*, ainsi que les *“graves difficultés qu’ont les PMA”* (56).

Cette reconnaissance de principe s’accompagne de deux sortes de mesures concrètes. Les unes tendent à encourager la coopération entre pays développés et pays en développement, les autres accordent

---

(55) P. Messerlin, *op. cit.*, page 229.

(56) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 346.

des dérogations supplémentaires aux quelques obligations qui leur sont imposées.

C'est surtout l'article 4, intitulé "participation croissante des pays en développement", qui tend à faciliter l'accès de ceux-ci à l'information relative aux services. Ainsi, cette disposition impose aux pays développés d'établir *"des points de contacts, dans les deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord sur l'OMC, pour faciliter l'accès des fournisseurs de services des pays en développement aux renseignements, concernant les aspects commerciaux et techniques de la fourniture de services, l'enregistrement, la reconnaissance et l'obtention des qualifications professionnelles, et la disponibilité de technologies des services."* (57)

On a pu constater que cette disposition (voir chapitre 2) ne constituait pas un simple engagement de bonne volonté de la part des pays développés, mais bien une réelle obligation juridique, qui offre aux pays en développement un droit invocable devant l'organe de règlement des différends.

Cette incitation à la coopération Nord-Sud s'accompagne d'un encouragement à l'intégration Sud-Sud. Ainsi, l'article 5 de l'accord, qui autorise les intégrations régionales en matière de services, comporte deux éléments en leur faveur : d'une part, une appréciation plus souple des restrictions au commerce des services effectuées dans le cadre de ces accords régionaux, que celles effectuées par les pays développés. D'autre part, en ce qui concerne les accords régionaux conclus uniquement entre pays en développement, *"un traitement plus favorable pourra être accordé à leurs personnes morales"* (58).

La seconde série de dispositions, de manière classique, reprend des éléments déjà présents dans le GATT. Ainsi, l'article 12 de l'AGCS autorise des *"restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements"*, pour assurer un niveau de réserves financières suffisant

---

(57) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 348. Une décision du Conseil du commerce des services du 28 mai 1996 impose aux États membres de l'OMC de lui notifier les coordonnées de ces points de contacts et d'information. Ainsi, en application des articles 3 §4 et 4 §2, l'ensemble des pays développés les ont mis en place avant la fin de l'année 1996. Ces coordonnées sont disponibles sur le site web de l'OMC, dans les "documents on line", à la cote S/ENQ.

(58) *ibid.*, page 351.

pour exécuter les programmes de développement économique des pays en développement ou en transition (59). Enfin, l'article 15 relatif aux subventions, reconnaît le rôle de celles-ci pour le développement des services dans les pays en développement. Elles sont donc autorisées.

Ainsi, l'AGCS, loin d'être contraignant pour les États, accorde toute liberté aux pays en développement pour prendre les mesures qu'ils jugent nécessaires au développement de leur secteur tertiaire.

Qu'en est-il de la mise en œuvre de cet accord ? Il semble qu'elle s'effectue de manière très progressive. Ainsi, la Déclaration ministérielle de Singapour du 13 décembre 1996, a noté que *“la réalisation des objectifs convenus à Marrakech pour les négociations sur l'amélioration de l'accès au marché dans le secteur des services, s'est avérée difficile. Les résultats ont été décevants”* (60). Néanmoins, des accords complémentaires ont été signés dans les domaines des télécommunications et des services financiers en 1997, ce qui constitue déjà un net progrès pour l'application de l'AGCS. Toutefois, les répercussions de ces accords, pour les pays en développement, sont incertaines et ne pourront être évaluées qu'à long terme.

## 2. Des répercussions à long terme

*“L'avenir même de l'accord est assurément difficile à prévoir (...). S'il ne fait guère de doutes que l'expansion des services est appelée à se poursuivre dans les prochaines décennies, c'est plutôt sur la répartition des forces en présence qu'il faut s'interroger. Car il est patent qu'au-delà de son caractère multilatéral et égalitaire, l'accord dissimule à peine qu'il entérine les différences de niveaux de développement entre les États membres dans le domaine des services, de sorte que certaines évolutions à peine perceptibles aujourd'hui risquent de remettre en question les données sur lesquelles il repose”* (61). Ainsi, le faible intérêt actuel que présentent les services pour de nombreux pays en développement (notamment les PMA) est appelé à évoluer. Les conséquences de l'accord dépendent donc du

---

(59) OMC, *Textes juridiques*, *op. cit.*, page 357. Il faut toutefois souligner que ces restrictions sont soumises à plusieurs conditions limitatives : elles doivent être non discriminatoires envers l'ensemble des autres États, être temporaires, et être compatibles avec les statuts du FMI.

(60) OMC, “Déclaration ministérielle de Singapour”, *op. cit.*, page 7.

(61) J.C. Berr, *op. cit.*, pages 755-756.

développement de chaque branche de services, et de la capacité de ces États à saisir des opportunités.

La libéralisation de services sera très longue à effectuer, compte tenu également de la difficulté d'apprécier les obstacles à éliminer. En ce qui concerne le secteur des marchandises, les droits de douane ou les restrictions quantitatives sont facilement quantifiables. En matière de services, les obstacles aux échanges reposent sur des législations qui réglementent la fourniture de services : *“il est bien difficile de déterminer objectivement quelles sont les règles restrictives qui sont fondées sur une volonté exclusivement protectionniste, et celles qui relèvent d'un souci légitime de protection des consommateurs de services”* (62).

Toutefois, il faut noter que l'absence de réglementation rigoureuse dans ce domaine laisse place, pour le moment, à des négociations souvent bilatérales et aux rapports de force. On peut ainsi souligner, à propos des services financiers, que *“si les obstacles à la conclusion d'un accord complet sur les services ne cristallisent pas véritablement un conflit global Nord-Sud, ils témoignent cependant d'un affrontement entre les principaux exportateurs de services financiers (États-Unis et Europe principalement) et plusieurs pays en transition d'Amérique latine et d'Asie du sud-est”* (63). Les pressions que subissent les pays en développement en matière de services financiers sont symptomatiques de l'attitude des pays développés dans les négociations : certains d'entre eux exigent le respect d'un principe de réciprocité des avantages (notamment les États-Unis). Par conséquent, les besoins des pays en développement en matière de mouvements de personnes physiques risquent fort de ne pas être satisfaits, à moins d'une ouverture du secteur financier : cela inquiète certains pays en développement (ceux dont les services financiers sont naissants et qui vont subir la concurrence des services bancaires de toutes sortes, en provenance de l'étranger). Une autre source d'inquiétude peut être relevée : *“une des conséquences du GATS est que la large base des échanges de mesures de libéralisation sera exclue, puisque la réciprocité ne peut être satisfaite qu'à travers des négociations secteur par secteur. Cela peut conduire celles-ci à devenir otages des exigences et des intérêts des plus grands acteurs de chaque*

---

(62) J.C. Berr, *op. cit.*, page 757.

(63) A. Piquemal, “La libéralisation des services financiers dans le cadre du GATT et de l'OMC”, in *La réorganisation mondiale des échanges, op. cit.*, page 178.

*industrie*” (64). Or, le poids des sociétés multinationales occidentales, en termes de concurrence, est bien plus important que celui des pays en développement. Ainsi, il semble que l’AGCS ne puisse avoir des conséquences positives que pour les pays en développement ayant des éléments à poser dans la balance des négociations. Pour les PMA notamment, cela semble difficile.

On peut éprouver un certain sentiment d’inachèvement et d’insatisfaction à la lecture de cet accord, qui contient peu d’engagements concrets. Toutefois, l’essentiel, pour les pays en développement, est de retenir que la libéralisation sera l’expression d’un choix souverain, adapté à chaque politique de développement.

Il semble que la situation soit différente en matière d’investissement : dans un domaine où certains pays en développement sont traditionnellement méfiants et protectionnistes envers les investisseurs étrangers, l’accord sur les investissements tend à accorder un poids de plus en plus important aux exigences des sociétés multinationales.

## **II - L’accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce**

Bien que l’accord sur les services comprenne des règles relatives aux investissements, la mission de l’OMC était de parvenir à la conclusion d’un accord exclusivement consacré à cette question.

Il s’agit là d’un domaine qui prend une importance croissante pour les pays en développement. En effet, *“si les pays riches diminuent l’aide publique au développement, les capitaux privés prennent le relais”* (65). Les flux d’investissements sont aujourd’hui beaucoup plus importants que les flux commerciaux. Pourtant, l’accord de l’OMC relatif aux investissements est décevant : expression d’un compromis Nord-Sud, ce n’est qu’un accord embryonnaire. Malgré ce fait, cet accord et l’évolution qu’il présuppose semblent aller contre les intérêts des pays en développement.

---

(64) R. Safadi, S. Laird, *op. cit.*, page 1237.

(65) J.P. Tuquoi, “L’OCDE observe un recul historique de l’aide au développement”, *Le Monde*, 7 février 1997.

## **A - Un accord embryonnaire**

L'investissement international fait appel à la notion de délocalisation d'entreprises, qui évoque souvent des rapports Nord-Sud. Il s'agit, pour les pays développés, d'avoir un accès facilité au territoire du pays d'accueil de l'investissement ; pour les pays en développement, l'enjeu est la protection de leurs politiques de développement, et le contrôle des capitaux étrangers. Depuis 1986, les négociations au sujet de cet accord n'ont cessé d'être conflictuelles, des divergences apparaissant même au sein de chaque groupe. L'absence de consensus a donc entraîné la rédaction d'un texte très court (neuf articles) dont le contenu reste limité.

### 1. Des négociations difficiles

La compétence de l'OMC, définie en 1986, ne visait pas l'investissement dans sa globalité, mais uniquement dans ses liens avec le commerce. Quels sont-ils ?

L'investissement, pour les pays développés, est conçu comme un moyen de pénétrer un marché étranger, en contournant les obstacles commerciaux : ainsi, une entreprise qui éprouve des difficultés à exporter ses produits en raison de droits de douane élevés, va délocaliser et produire sur place. Or, le pays en développement, qui se trouve dans la situation du pays d'accueil, cherche à imposer un certain comportement à l'investisseur étranger. Celui-ci doit respecter des obligations de résultat (performance requirements) lorsqu'il s'approvisionne, lorsqu'il produit, ou lorsqu'il réexporte. *“Les mesures concernant l'investissement et liées au commerce adoptées par les gouvernements des pays d'accueil, pour contrôler et attirer l'investissement étranger direct, sont de deux sortes. Les premières sont une série d'incitations à l'investissement, comme des incitations fiscales, des prêts et autres conditions préférentielles. Les secondes sont une série de conditions ou d'exigences, visant à encourager un usage de l'investissement conforme aux priorités nationales. Elles peuvent prendre la forme d'exigences d'exportation, de transfert de technologie, d'approvisionnement local, etc”* (66). Ce sont ces dernières que l'OMC devait éliminer. Or, les positions des différents pays étaient

---

(66) H. Puri, D. Bondad, “Trims, development aspects and the general agreement”, in *Uruguay round: further papers on selected issues*, New-York, UNCTAD/ITP/42, 1990, page 57.

strictement opposées. Les pays développés souhaitaient traiter de disciplines plus larges, alors que les pays en développement ressentait cet accord, une fois de plus, comme une atteinte à leur souveraineté.

Pourtant, leur position avait nettement évolué : alors qu'entre 1960 et 1980, ils disposaient généralement de législations très restrictives quant à l'entrée de capitaux étrangers et l'installation de sociétés multinationales sur leur territoire, ces législations n'existent plus guère à l'heure actuelle. Les pays en développement ont plutôt tendance à encourager l'investissement (67). Mais dans tous les pays d'accueil, on s'inquiète des répercussions des investissements étrangers sur la capacité des autorités à gérer l'économie nationale.

Globalement, les négociations sur les investissements sont demeurées dans une perspective Nord-Sud : *“l'accord GATT sur les mesures concernant l'investissement et liées au commerce (MIC) est le fruit d'une laborieuse négociation entre les États-Unis et les pays en développement. A l'origine, en effet, les États-Unis souhaitaient que soient éliminées toutes les prescriptions de résultat imposées aux investisseurs internationaux et produisant des effets de distorsion et de restriction sur le commerce international (...). Les pays en développement, certes, ne manifestaient pas une opposition de principe à l'élimination des prescriptions de résultat. Mais ils se prononçaient en faveur d'une hiérarchie entre priorités d'élimination”* (68). L'accord obtenu représente un certain succès pour les pays en développement, en ce qu'il est, pour l'instant, très limité.

## 2. Un contenu limité

On peut identifier trois étapes dans cet accord. D'abord, le type de mesures visées est précisé ; puis le texte pose l'exigence qu'elles

---

(67) En 1995, 112 milliards de dollars ont été investis dans les pays en développement. La Chine absorbe un tiers de ceux-ci. 9 autres pays se partagent 35% : le Mexique, la Malaisie, Singapour, le Brésil, l'Indonésie, l'Argentine, le Chili, la Thaïlande et *Hong Kong*. 135 autres pays en développement et en transition se partagent 31% restant. Les PMA, quant à eux, ont attiré, entre 1990 et 1995, un milliard de dollars, soit 0,5% des flux d'investissement. OMC, “Commerce et investissement étranger direct”, PRESS/57, 9 octobre 1996, pages 9-10.

(68) P. Juillard, “L'accord sur les MIC”, in *La réorganisation mondiale des échanges, op. cit.*, page 113.

soient notifiées et éliminées. Enfin, il est prévu un réexamen du sujet cinq ans après (soit en l'an 2000), afin de compléter l'accord.

Il faut souligner que le texte ne donne aucune définition des MIC. Cependant, on peut les identifier comme des mesures prises par les pouvoirs publics (législations ou actes administratifs), qui restreignent la liberté de gestion de l'investissement étranger sur leur territoire. L'accord, dans son article 2, vise deux dispositions du GATT de 1994, qui permettent d'appréhender cette notion. En effet, cet article dispose que *“aucun membre n'appliquera de MIC qui soit incompatible avec les dispositions de l'article 3 ou de l'article 11 du GATT de 1994”* (69). Ce sont donc des mesures qui sont incompatibles avec le principe du traitement national (article 3 du GATT), ou qui imposent des restrictions quantitatives interdites par l'article 11. L'accord se contente d'établir une *“liste exemplative”* de MIC incompatibles avec ces obligations. Il s'agit des trois types de mesures suivants :

- Celles qui imposent à l'investisseur un approvisionnement local en certains produits, ou dans une proportion donnée de sa production.
- Celles qui limitent l'utilisation par l'entreprise de produits importés.
- Celles restreignant les exportations de l'entreprise, spécifiant les proportions du volume ou de la valeur de la production qui doivent ou ne doivent pas être exportées.

Les deux premières mesures, relatives à l'approvisionnement, sont contraires au principe du traitement national, en ce que les investisseurs nationaux ne sont pas soumis à de telles conditions. Le troisième type de mesures est incompatible avec l'obligation d'éliminer les restrictions quantitatives. Ces catégories de mesures *“sont le fait de pays en développement, qui les mettent en œuvre pour ramener en situation d'équilibre leur balance commerciale ou leur balance des paiements. A cet égard, l'accord apparaît bien comme l'expression de la volonté politique des pays développés, car il traduit une conception de l'investissement et du*

---

(69) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 153.

*commerce qui est celle des pays développés, et non des pays en développement” (70).*

Toutefois, la portée de l'accord reste très limitée, car il ne vise pas l'ensemble des MIC existant, ni l'ensemble des dispositions du GATT. On peut s'interroger sur la nature de cette “*liste exemplative*” : est-elle simplement indicative, ou exhaustive ? Il semble que, pour la durée de cinq ans de l'accord sans réexamen, ce soit les seules mesures mises en cause : “*une interprétation étroite des règles implique que toute mesure, qui n'est pas couverte strictement par l'accord sur les MIC (...), et qui est conforme aux principes fondateurs du GATT, est acceptable ou légitime*” (71).

Une fois la mesure identifiée, elle doit être notifiée au Conseil du commerce des marchandises, dans un délai de 90 jours après l'entrée en vigueur de l'accord. Suite à leur notification, les MIC devront être éliminées (article 5). Les rédacteurs de l'accord, ayant conscience de ses limites, ont ensuite prévu un réexamen du texte et de son fonctionnement, au plus tard en l'an 2000 : “*au cours de cet examen, le Conseil du commerce des marchandises déterminera s'il convient de compléter l'accord par des dispositions relatives à la politique en matière d'investissement et de concurrence*” (72).

Le contenu de cet accord est donc limité, d'autant plus qu'il n'est pas novateur. En effet, il se borne à donner valeur conventionnelle aux conclusions du rapport d'un panel du GATT de 1984 qui, jugeant un différend entre les États-Unis et le Canada, avait déjà estimé que certaines MIC étaient incompatibles avec les articles 3 et 11 du GATT (73). Ainsi, cet accord ne constitue pas actuellement un réel handicap pour les pays en développement, si ce n'est que les

---

(70) P. Juillard, “L'accord sur les MIC”, in *La réorganisation mondiale des échanges, op. cit.*, page 127.

(71) *The outcome of the Uruguay round: an initial assessment*, New-York, UNCTAD/TDR/14, 1994, page 143.

(72) Article 9 de l'accord sur les MIC, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 156. Lors de la conférence de Singapour de décembre 1996, un groupe de travail a ainsi été institué, afin d'examiner les liens entre commerce, investissement et concurrence.

(73) Pour un exposé détaillé de cette affaire, voir P. Juillard, “L'accord sur les MIC”, in *La réorganisation mondiale des échanges, op. cit.*, pages 117-119.

politiques de substitution aux importations sont désormais clairement interdites : ils ne peuvent plus limiter les importations en vue de favoriser la production locale.

Pour l'heure, ils restent maîtres du contrôle des entrées des investissements sur leur territoire. Il semble que cela ne soit que provisoire, car le "climat" international relatif aux investissements est celui d'une libéralisation accrue.

### ***B - Un accord virtuellement défavorable aux pays en développement***

L'accord sur les MIC offre aux pays en développement un statut particulier. Toutefois, l'OMC entend poursuivre les négociations en la matière, et les lier au domaine de la concurrence. On peut ainsi se demander si les pays en développement ne vont pas devenir de plus en plus dépendants des sociétés multinationales étrangères présentes sur leur territoire.

#### **1. Un statut spécial pour les pays en développement**

Plusieurs sortes de dispositions, désormais classiques, sont prévues pour l'application de l'accord par les pays en développement.

L'une des raisons des réticences des pays en développement envers les investissements réside dans le fait que l'entrée et la sortie massives de capitaux peuvent entraîner des déséquilibres de leur balance des paiements. Pour remédier à cela, l'article 4 de l'accord sur les MIC prévoit expressément la possibilité d'utiliser l'article 18 du GATT de 1994 : celui-ci autorise les pays en développement à déroger temporairement à leurs obligations en cas d'un tel déséquilibre.

En outre, des délais d'applications sont prévus. Ainsi, les pays développés sont tenus d'éliminer les MIC dans un délai de deux ans. Ce délai est étendu à cinq ans pour les pays en développement, et à sept ans pour les PMA (article 5 §2). Par ailleurs, le Conseil du commerce des marchandises peut proroger cette période pour ces deux catégories de pays, si ceux-ci démontrent qu'ils rencontrent des "difficultés particulières" dans la mise en œuvre de leurs obligations.

Cet accord est donc souple pour les pays en développement, ce qui conduit certains auteurs à être critiques envers les conditions de

délai, “équivalentes à une dérogation de fait” (74). Toutefois, on peut réaffirmer qu’il ne s’agit pas là d’un réel traitement juridique différencié : “le traitement différencié ne concerne que le délai d’élimination : il n’affecte en rien le principe de l’élimination qui s’impose à tous les membres, pays développés comme pays en développement. Le développement du commerce international primerait-il le développement ?” (75). A long terme, on peut penser que tel sera le cas. En effet, si les pays en développement sont dispensés d’appliquer l’accord pendant cinq ans, c’est justement la période au terme de laquelle celui-ci devrait être renforcé. Leurs obligations futures pourraient ainsi être identiques à celles des pays développés.

On peut donc estimer que, si pour l’instant, les pays en développement sont relativement protégés, le problème se situe postérieurement à la révision de l’accord. Sans faire de la futurologie, on peut légitimement estimer que cet accord n’est qu’une prémisse à une dépendance accrue des pays en développement envers les sociétés multinationales.

## 2. Vers une dépendance accrue des pays en développement à l’égard des entreprises multinationales ?

L’accord sur les MIC, bien que limité, pose un principe clair : les États d’accueil de l’investissement ne doivent pas entraver la liberté de gestion de l’investissement. Or, l’élimination des MIC implique une limitation de souveraineté ; le libre échange prime alors les nécessités de développement.

Sans entrer dans les polémiques qui entourent le rôle des sociétés multinationales dans les pays en développement, on peut néanmoins souligner leur influence sur les marchés de ces pays, ainsi que leur autonomie par rapport aux pouvoirs publics locaux et aux entreprises locales : celles-ci “ont généralement un avantage comparatif tenant à leur connaissance des marchés internationaux, à la taille et à l’efficacité de leurs réseaux de distribution, et à leur capacité de réagir

---

(74) P. Messerlin, op. cit, page 282 : l’auteur estime qu’il y a lieu de qualifier ces dispositions de “traitement super-spécial pour les pays en développement”.

(75) P. Juillard, “L’accord sur les MIC”, in *La réorganisation mondiale des échanges*, op. cit., page 127.

*rapidement à l'évolution de la structure de la demande sur les marchés mondiaux*" (76). Les autorités locales ont d'autant moins d'influence sur le comportement de ces entreprises, que celles-ci sont généralement proches des autorités de leur pays d'origine. Ainsi, *"la crainte d'une vulnérabilité aux pressions des États étrangers et de son impact sur les intérêts nationaux des pays d'accueil, vient de ce que la filiale d'une société multinationale est responsable envers deux autorités politiques : le gouvernement du pays d'accueil et le gouvernement du pays où la société mère a son siège"* (77).

L'obligation d'éliminer les MIC n'est pas la seule qui pèse sur les pays en développement. Il se dessine une évolution plus générale de la réglementation internationale des investissements : celle d'une libéralisation totale de leur mouvement. De nombreuses conventions internationales, ainsi que des textes non contraignants mais influents (Principes Directeurs de la Banque Mondiale de 1992, Charte de l'Energie de 1995), vont dans ce sens. L'OMC est actuellement en concurrence avec l'OCDE, pour l'élaboration d'une vaste convention multilatérale contraignante sur les investissements. Or, il semble que l'OCDE soit plus efficace et plus rapide dans l'exercice de cette tâche : malgré des négociations encore difficiles, le futur accord multilatéral sur les investissements (AMI), qui prévoit la libre admission des investissements devrait être adopté en 1998 (78). Parallèlement, le mandat de l'OMC reste limité, et l'élargissement de ses compétences en matière d'investissement est fort discuté.

L'inclusion de trois nouveaux secteurs (droits de propriété intellectuelle, services et investissements) dans le champ de compétence de l'OMC laisse augurer un phénomène essentiel pour les relations internationales : celui d'une perte de souveraineté étatique. Par conséquent, les politiques de développement seront soumises au

---

(76) OMC, "Commerce et investissement étranger direct", *op. cit.*, page 23.

(77) *ibid.*, page 27.

(78) Cet accord, bien que rédigé au sein de l'OCDE, sans participation des pays en développement, devrait être ouvert à la ratification de tous les pays non membres de l'organisation. Sous la pression des grandes puissances économiques, qui sont les principaux investisseurs mondiaux, il est probable que la marge de manœuvre des pays en développement souhaitant attirer des capitaux sera fortement limitée.

respect d'une libéralisation accrue. Le domaine du commerce international voit se dessiner une tendance générale à la protection croissante des intérêts privés face à ceux des États. Les détenteurs de droits de propriété intellectuelle, les fournisseurs de services et les investisseurs ne sont qu'une seule et même entité : les sociétés multinationales, qui voient leurs droits mieux définis et protégés, mais au détriment de ceux des pays en développement.

Le statut provisoirement différencié de ces pays ne peut masquer l'accroissement de leurs obligations en vertu des nouveaux accords de l'OMC. Les conséquences matérielles de ceux-ci, pour les pays en développement, sont lourdes et difficiles à mettre en œuvre. Toutefois, l'organisation a tenté de pallier les nouveaux handicaps qui se présentent en renforçant les mécanismes institutionnels dont elle dispose. On a affirmé que la principale force du GATT était aussi sa grande faiblesse : sa souplesse laissait le champ libre aux rapports de force économiques. L'objectif de l'OMC était donc d'institutionnaliser le système du GATT, en renforçant les règles et par conséquent le rôle du droit dans les relations économiques internationales.

Face aux conséquences matérielles des accords, il est donc nécessaire d'étudier les conséquences institutionnelles de la création de l'OMC pour les pays en développement. En effet, le cadre institutionnel du commerce international a été profondément transformé.

D'une part, l'accent a été mis sur le rôle que devrait jouer le droit dans l'OMC : *“ce souhait de la primauté du droit correspond sans doute à la prise de conscience du fait que l'ouverture généralisée des marchés étendue à tous les États de la planète suppose un ordre minimal accepté par tous et que, face à l'incertitude de l'évolution des rapports de force économiques, l'existence de règles du jeu peut instituer une garantie pour chacun”* (79). Le mécanisme de règlement des différends a ainsi été profondément restructuré, dans le sens d'un progrès du droit.

D'autre part, l'élargissement des compétences de l'OMC induit des conséquences importantes quant à ses rapports avec les différents acteurs du droit international économique. Contrairement au GATT,

---

(79) G. Burdeau, “Aspects juridiques de la mise en œuvre des accords de Marrakech”, in *La réorganisation mondiale des échanges, op. cit.*, page 250.

l'OMC a appuyé ses efforts sur une institutionnalisation de ses rapports, tant avec ses États membres qu'avec les autres organisations économiques internationales.

Ceci confirme l'objectif d'universalisation des règles du commerce international, et d'harmonisation avec les institutions partenaires de l'OMC. C'est pourquoi de nouveaux mécanismes institutionnels efficaces ont été créés.



***Partie III : Les conséquences  
institutionnelles des accords de  
l'OMC pour les pays en  
développement***

**Chapitre 5 :** *Le progrès du droit : un nouveau  
système de règlement des différends*

**Chapitre 6 :** *Des nouveaux mécanismes  
institutionnels efficaces*



## **Chapitre 5 - Le progrès du droit : un nouveau système de règlement des différends**

L'absence de mécanisme formel de règlement des différends au sein du GATT avait entraîné la création d'une pratique coutumière en la matière. Or, *“la procédure de règlement des différends applicable dans le cadre de l'Accord Général de 1947 avait été abondamment critiquée pour son inefficacité. La situation était particulièrement préoccupante pour les pays en développement. Malgré l'adoption de mécanismes censés leur être plus favorables, ces pays hésitaient à mettre en œuvre la procédure de règlement des différends. Ils savaient en effet ne pas être suffisamment puissants pour imposer le retrait de mesures, ou des compensations à leurs partenaires développés”* (1). Les lacunes du règlement des différends au sein du GATT sont nombreuses. L'une des missions essentielles de la nouvelle OMC a donc été d'améliorer le système, pour une plus grande efficacité dans le respect des règles du jeu. C'est ce qui a été effectué, avec un certain succès semble-t-il.

### **Section 1 - Les lacunes du règlement des différends au sein du GATT**

Le GATT n'était pas une institution, mais simplement un traité entre États. Par conséquent, il ne disposait pas d'organe spécifique, notamment pour régler les différends. Toutefois, une procédure de règlement des différends était prévue, qui repose sur le système de la conciliation. Il convient d'étudier les aspects généraux de cette procédure, ainsi que ses lacunes. Celles-ci étaient par ailleurs vivement ressenties par les pays en développement, qui n'ont quasiment jamais utilisé la procédure et l'ont souvent critiquée.

#### **I - La procédure de règlement des différends : le système de la conciliation**

Il existe de multiples modes de règlement des différends internationaux. Le GATT n'avait pas pour objectif de sanctionner les atteintes à ses règles, mais d'établir un consensus négocié sur la nécessité de les respecter. C'est pourquoi le mécanisme de la

---

(1) P. Vincent, *op. cit.*, page 510.

conciliation fut choisi comme mode de règlement des différends. Celle-ci se définit comme *“l’intervention dans le règlement d’un différend international d’un organe sans autorité politique propre, jouissant de la confiance des parties en litige, chargé d’examiner tous les aspects du litige et de proposer une solution qui n’est pas obligatoire pour les parties”* (2). L’objectif de souplesse fut largement atteint. Mais la procédure fut abondamment critiquée pour son manque de caractère contraignant.

#### **A - Une procédure souple**

Au niveau formel, la procédure inscrite dans le traité est contenue dans quelques dispositions relativement lapidaires. Ses lacunes ont été comblées peu à peu par la pratique. Toutefois, si le système de règlement des différends se veut pragmatique, il est malgré tout complexe.

##### 1. Les dispositions lapidaires du GATT

Ce sont les articles 22 (“Consultations”) et 23 (“Protection des concessions et des avantages”) qui définissent la procédure de règlement des différends, en deux phases distinctes.

La première phase est bilatérale : l’article 22 oblige les parties en désaccord à ouvrir des consultations entre elles, avant d’effectuer toute tentative de règlement par voie de conciliation. *“Une telle condition d’antériorité se retrouve d’ailleurs dans la plupart des organisations internationales économiques possédant des mécanismes de règlement des différends”* (3). Cet article est déjà relativement laconique : il ne fixe ni les conditions d’engagement de cette procédure, ni de son déroulement ; aucun délai n’est précisé.

Les mêmes caractéristiques peuvent être relevées pour la seconde phase, prévue par l’article 23. Celle-ci est multilatérale : *“dans le cas où un règlement n’interviendrait pas dans un délai raisonnable entre les parties contractantes intéressées (...), la question pourra être portée devant les parties contractantes”* (4). Il est prévu que lorsque cette phase est

---

(2) E. Canal-Forgues, “Le système de règlement des différends de l’organisation mondiale du commerce”, *RGDIP*, 1994-2, page 699.

(3) T. Flory, “Les Accords du Tokyo Round du GATT et la réforme des procédures de règlement des différends dans le système commercial interétatique”, *RGDIP*, 1982-1, page 238.

(4) Article 23 §2 du GATT, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 38.

engagée, les parties contractantes (prises dans leur ensemble) procèdent à une enquête sur la question ; puis elles adressent des “recommandations” aux États concernés, en autorisant éventuellement la suspension de concessions par l’État lésé.

Ces quelques règles, en apparence simples, manquent réellement de précision. Ainsi, il n’est pas indiqué si l’engagement de la seconde phase met fin aux consultations bilatérales : celles-ci peuvent donc, *a priori*, continuer parallèlement à la conciliation. De même, aucun délai n’est fixé pour l’ensemble de la procédure, ce qui peut conduire à des excès dans la durée.

Par conséquent, c’est la pratique qui va établir les règles (pratique qui sera codifiée dans deux textes lors du Tokyo round en 1979). Toutefois, cette pratique va se révéler assez complexe, pour plusieurs raisons.

## 2. Un système pragmatique mais complexe

Le formalisme juridique n’occupe que peu de place dans les relations commerciales, et notamment au sein du GATT. *“Le fait que le titre de l’article 23 ne soit pas « règlement des différends » mais « protection des concessions et des avantages » montre que les procédures prévues par cette disposition étaient principalement destinées à protéger l’équilibre des intérêts négocié entre les parties contractantes, et non leurs droits sur le plan juridique”* (5). Il s’agissait ainsi non pas de sanctionner un État, mais de parvenir, par la négociation, à des solutions mutuellement acceptables. On peut considérer que ce pragmatisme peut permettre d’éviter de réelles ruptures dans les relations commerciales, et qu’il est adapté à ce domaine particulier.

Les objectifs étudiés expliquent également le large champ d’application de cette procédure. En effet, alors que la plupart des mécanismes de règlement des différends se limitent aux litiges relatifs à l’interprétation ou à l’application des règles contenues dans un traité, il en va tout autrement dans le GATT. La violation d’une disposition du GATT est considérée comme accessoire. Ainsi, un différend peut concerner une mesure nationale tout à fait licite. Un État peut porter plainte s’il considère qu’un avantage résultant pour lui du GATT

---

(5) F. Roessler, “Evolution du système de règlement des différends du GATT par rapport à celui de l’OMC”, in *La réorganisation mondiale des échanges, op. cit.*, page 310.

(directement ou indirectement) se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation d'un objectif du GATT est entravée du fait :

- *“qu'une autre partie contractante ne remplit pas les obligations qu'elle a contractées,*
- *qu'une autre partie contractante applique une mesure, contraire ou non aux dispositions du GATT,*
- *qu'il existe une autre situation.”* (6)

Le caractère très large de ces définitions peut entraîner une certaine complexité dans l'application de la procédure, notamment lorsque plusieurs textes différents sont concernés par un litige. En effet, la procédure générale établie par le GATT se double d'autres mécanismes de règlement des différends propres à plusieurs “codes”. Il faut rappeler que lors du Tokyo round, plusieurs matières techniques (antidumping, subventions, etc) ont fait l'objet d'accords séparés, non obligatoires pour l'ensemble des États. Dès lors, *“on a assisté a une tentative systématique d'adaptation de la procédure générale de règlement des différends aux spécificités techniques de chaque code”* (7). Cette diversification entraîne un risque de règlement des différends à plusieurs vitesses. L'articulation entre la procédure générale et les procédures particulières peut conduire à des différences d'interprétation juridique et à une inégalité de fait, comme de droit, entre les États.

L'imprécision des éléments du système de règlement des différends n'a pas empêché le mécanisme de fonctionner régulièrement. Toutefois, de nombreuses critiques peuvent être soulevées quant à son efficacité.

### **B - Une procédure critiquée**

Le manque d'efficacité du système est dû à deux éléments essentiels. D'une part, la nature et le rôle des “parties contractantes” qui ont à régler le litige pose certains problèmes : ainsi les “groupes spéciaux” ou “panels”, que la pratique a créés, connaissent plusieurs dysfonctionnements. D'autre part, on a souvent constaté des difficultés

---

(6) Article 23 §1 du GATT, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 38.

(7) T. Flory, “Les Accords du Tokyo Round du GATT et la réforme des procédures de règlement des différends dans le système commercial interétatique”, *RGDIP*, 1982-1, page 248.

dans l'adoption et la mise en œuvre des recommandations, sans valeur juridique contraignante.

### 1. La critique des panels

La procédure de conciliation prévue à l'article 23 du GATT impose une enquête des "parties contractantes", sans plus de précision. Or, réunir plus de cent représentants pour chaque différend n'est manifestement pas approprié.

La pratique a donc rapidement vu naître des organes restreints chargés de mener à bien la procédure. Toutefois, plusieurs dysfonctionnements successifs sont apparus. D'une part, les représentants des États au différend faisaient (à l'origine) partie de ces groupes. Par conséquent, il était difficile de parvenir à une solution commune. C'est en 1952 que les groupes spéciaux ont réellement vu le jour, rendant des conclusions en l'absence des États concernés. Toutefois, là encore, des critiques ont subsisté, et ce jusqu'à la réforme générale de l'OMC. Elles portent sur deux points.

D'une part, bien que cela ne soit pas spécifié dans le texte de l'Accord général, la constitution d'un groupe spécial est laissée à la compétence discrétionnaire du Conseil du GATT (8). Par conséquent, il n'existe aucun "droit au panel" automatique, ce qui peut être préjudiciable à certains États demandeurs qui voient leur requête repoussée sans motivation obligatoire. Il n'est pas non plus fixé de délai pour la constitution d'un groupe spécial, ce qui autorise le Conseil du GATT à différer la procédure indéfiniment.

D'autre part, la neutralité des membres du panel a régulièrement été mise en cause. Le mémorandum de codification de 1979 précise que les panels seront composés généralement d'un président et de trois à cinq membres, "de préférence" fonctionnaires

---

(8) Cet élément figure dans les textes de codification de 1979. Il s'agit d'un "mémorandum d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance", adopté par une décision du 28 novembre 1979. Il est accompagné d'un texte intitulé "description convenue de la pratique habituelle du GATT en matière de règlement des différends". Voir T. Flory, "Les Accords du Tokyo Round du GATT et la réforme des procédures de règlement des différends dans le système commercial interétatique", *RGDIP*, 1982-1, page 237.

d'État : représentants des administrations des affaires étrangères, leur qualité politique plutôt que technique ou juridique peut effectivement conduire à des interprétations partiales des règles du GATT (9). Des atténuations à ce problème ont été apportées en 1979 : il a en effet été précisé que les membres du panel siègent à titre personnel, et que *“les gouvernements ne doivent pas chercher à les influencer en tant que personnes privées en ce qui concerne les questions dont le groupe spécial serait saisi”* (10). Mais on peut souligner *“qu’il s’agit là d’une notion subjective évidemment difficile à délimiter et à cerner avec précision”* (11).

Outre les critiques envers l'établissement des panels, on peut relever un manque d'efficacité certain des rapports des panels.

## 2. La critique des rapports des panels

Deux critiques peuvent être faites, à l'égard des conditions d'adoption du rapport, ainsi que des moyens de mise en œuvre des recommandations.

L'ensemble des décisions au sein du GATT est adopté selon la même méthode (à l'exception de celles concernant les dérogations et les accessions) : celle du consensus. *“Selon la pratique du GATT, il y a consensus si le président de la réunion conclut qu’aucune délégation présente n’a élevé d’objections formelles à une décision proposée”* (12). Cette méthode a posé des problèmes quant à la procédure de règlement des différends. En effet, une fois que le rapport du panel est rédigé, il doit être adopté. Cette formalité n'est décrite nulle part, ni dans le texte du GATT, ni dans les textes de codification de 1979. Mais la pratique a consacré l'adoption par consensus du rapport, non par le groupe spécial, mais par le Conseil du GATT. Or, au sein de ce Conseil, figurent les parties en cause. Il suffisait donc que la partie perdante s'oppose à l'adoption du rapport pour mettre en échec la procédure.

---

(9) Sur la neutralité des panels et les “solidarités régionales”, voir M. Ferchichi, *L'Uruguay Round et le règlement des différends commerciaux interétatiques*, Thèse Paris I, novembre 1996, pages 50 et suivantes.

(10) T. Flory, “Les Accords du Tokyo Round du GATT et la réforme des procédures de règlement des différends dans le système commercial interétatique”, *RGDIP*, 1982-1, page 242.

(11) *ibid.*

(12) F. Roessler, *op. cit.*, page 315.

Dans les cas où le rapport était adopté, se posait ensuite la question de sa valeur juridique, et par conséquent, de sa mise en œuvre. Dans le souci perpétuel du GATT de parvenir à des solutions mutuellement acceptables, les recommandations effectuées par le panel ne sont pas obligatoires pour les États. Ce ne sont que des propositions : *“les rapports du GATT sont dans la très grande généralité des cas des avis consultatifs motivés”* (13).

L'absence de caractère contraignant des recommandations effectuées rend problématique leur application : que faire si la partie visée refuse de retirer la mesure préjudiciable ? L'accord du GATT ne prévoit pas précisément de sanctions. Par conséquent, la procédure toute entière repose sur la bonne foi des parties en litige ; l'intervention du panel, si elle peut aider à expliciter un point de droit, paraît bien peu efficace en cas de désaccord persistant entre deux États.

Ces défauts sont particulièrement préjudiciables aux pays en développement. Le règlement des différends repose totalement sur une capacité de négociation dont ils ne disposent pas. Par conséquent, leur position vis-à-vis de ce système, depuis l'origine du GATT jusqu'à la création de l'OMC, est très critique.

## **II - La position des pays en développement face au règlement des différends**

Les pays en développement auraient souhaité un mécanisme de règlement des différends renforcé, pour pallier leur absence de puissance économique. En effet, la procédure, dans ses différentes phases, n'est pas adaptée à leur situation. Pourtant, ils ne sont pas restés inactifs : leur influence sur le système ne s'est pas toujours traduite dans les faits, mais a permis une évolution progressive vers la réforme de l'OMC.

### **A - L'inadaptation de la procédure aux pays en développement**

En matière de règlement des différends, on peut noter une absence totale de traitement différencié pour les pays en développement. Ils ont en commun leur faiblesse économique : par

---

(13) E. Canal-Forgues, *L'institution de la conciliation dans le cadre du GATT*, Bruylant, Bruxelles, 1993, page 202.

conséquent, l'absence de mécanisme de sanction en cas de préjudice rend la procédure quasiment sans intérêt pour eux.

#### 1. L'absence de traitement différencié en faveur des pays en développement

La procédure des articles 22 et 23 du GATT n'est pas adaptée aux relations entre pays d'inégale puissance. De fait, les pays en développement ne l'ont pratiquement pas utilisée (14). Jusqu'aux accords du Tokyo round, qui ont apporté certaines améliorations, on ne peut mentionner que deux cas où des pays en développement ont fait appel à cette procédure : le Chili en 1949 contre l'Australie, et l'Uruguay contre quinze pays développés en 1962. La première requête s'est soldée par un accord, le seconde n'a pas trouvé de solution (15). On peut effectivement souligner que la première phase de la procédure, qui met en présence uniquement les deux parties en litige, fait le jeu des rapports de force : la partie la plus puissante exerce inévitablement des pressions sur le plus faible.

De même, la seconde phase de conciliation ne peut fonctionner entre pays inégaux, pour plusieurs raisons. D'abord, en l'absence de sanctions prises par le GATT, c'est la capacité de rétorsion commerciale de chaque État qui détermine l'issue du litige. Dans l'éventualité où un pays développé condamné refuserait d'appliquer les recommandations du panel, le pays en développement, bien qu'ayant juridiquement eu gain de cause, n'aurait plus de moyens d'actions efficaces.

De plus, la conciliation connaît des limites tenant à la nature fréquemment politique des litiges : plusieurs exemples existent, qui

---

(14) T. Flory, "Les Accords du Tokyo Round du GATT et la réforme des procédures de règlement des différends dans le système commercial interétatique", *RGDIP*, 1982-1, page 246.

(15) Voir M. Ferchichi, *op. cit.*, pages 34-50.

portent sur des litiges relatifs à des sanctions commerciales pour des raisons autres qu'économiques (16).

Face à ces handicaps, les pays en développement ont souvent réclamé une adaptation de la procédure, conformément au principe de l'inégalité compensatrice. Toutefois, il faut noter que jusqu'en 1979, aucun traitement différencié n'a été appliqué.

Cette impuissance des pays en développement à faire reconnaître, sinon leurs droits, du moins leurs intérêts, est encore renforcée par l'absence de système de sanctions collectives.

## 2. L'absence de mécanisme de sanctions collectives

On a pu noter que l'objectif du règlement des différends n'était pas de faire respecter le droit, mais de parvenir à des compromis satisfaisants. Le caractère non obligatoire des recommandations des panels a pour conséquence l'impossibilité de mettre en œuvre des moyens qui contraindraient l'État fautif à réparer la situation.

L'article 22 §2 prévoit uniquement que la partie victime sera autorisée à suspendre des concessions envers l'État responsable. Or, la situation des pays en développement ne permet pas réellement une telle chose : n'ayant pas de moyen de rétorsion commerciale, il n'est pas dans leur intérêt de stopper les mesures qu'ils concèdent aux autres pays. En effet, l'impact d'une telle attitude sur un grand pays développé n'aurait quasiment pas de conséquences pour celui-ci.

La logique du GATT n'est donc pas adaptée aux pays en développement. De plus, *"l'absence de sanctions collectives doit être vraisemblablement rattachée au souci de privilégier la mise en œuvre de sanctions individuelles, dans la mesure où l'organisation n'assure pas au*

---

(16) Voir E. Canal-Forgues, *L'institution de la conciliation dans le cadre du GATT*, *op. cit.*, pages 146-153. L'auteur donne notamment l'exemple d'un litige entre les États-Unis et le Nicaragua, en 1985-86. Les États-Unis furent condamnés par un rapport, pour avoir réduit les quotas d'importations de sucre en provenance du Nicaragua. Mais ils refusèrent d'appliquer les recommandations, invoquant une crise politique sur le fondement de l'article 21 du GATT, relatif à la sécurité nationale. Un second panel s'est déclaré incompétent pour examiner la justification du recours des États-Unis à cette disposition : le GATT n'a pas vocation à régler les différends liés à la sécurité.

*premier chef le respect global du droit et se satisfait du rétablissement bilatéral des concessions annulées ou compromises” (17).*

Ainsi, les pays en développement ne bénéficient pas de l'appui des organes du GATT. De surcroît, il est juste de dire que cette procédure favorise le développement de sanctions unilatérales préjudiciables aux pays en développement qui ne peuvent réagir. Cela est particulièrement illustré par l'attitude américaine : les sections 301 des "Trade Acts" de 1974 et 1988 permettent à l'exécutif américain de prendre des mesures de représailles unilatérales sur la base d'une appréciation unilatérale des faits.

L'insuffisance du respect du droit a également permis pendant les années 1970 un développement d'accords bilatéraux (du type AMF), qui ne sont jamais soumis à la procédure de règlement des différends, malgré leur caractère préjudiciable pour de nombreux pays en développement.

Plusieurs de ces pays ont tenté de modifier cette procédure de règlement des différends : cela n'a pas eu d'effet immédiat. Toutefois, de façon progressive (et probablement grâce à l'émergence économique de certains), elle a évolué dans le sens de la rigueur et de l'équité.

### **B - L'évolution progressive vers la réforme de l'OMC**

A plusieurs reprises, les pays en développement ont élaboré des projets de réforme, tendant à introduire des procédures différenciées et "compensatrices" en leur faveur. Bien que celles-ci n'aient pas fonctionné, la codification effectuée en 1979 a repris certains de leurs principes, préfigurant ainsi la profonde restructuration de 1989 pendant le cycle d'Uruguay.

#### 1. Les propositions des pays en développement

Une proposition d'amendement de l'article 23 en faveur des pays en développement fut présentée en 1965, par le Brésil et l'Uruguay. Ce projet de décision comportait quatre éléments : La mise en place de procédures additionnelles pour les pays en développement ; une indemnité compensant les effets défavorables de certaines mesures sur leurs économies ; La possibilité pour eux d'être relevés de leurs

---

(17) E. Canal-Forgues, *L'institution de la conciliation dans le cadre du GATT*, op. cit., page 76.

obligations lorsque des mesures contraires au GATT sont maintenues à leur détriment ; enfin, la mise en place de mesures collectives assurant l'exécution des recommandations des panels (18).

Toutes les propositions n'ont pas été acceptées. Ainsi, le principe d'une compensation financière (deuxième élément) était considérée comme portant une atteinte excessive à la souveraineté des États. De même, l'exigence d'un droit automatique à être relevé de ses obligations fut considéré comme excessive. Toutefois, cette proposition a donné naissance à un texte adopté par les parties contractantes le 5 avril 1966, intitulé "Décision sur la procédure d'application de l'article 23". Ce texte établit un droit automatique à l'établissement d'un panel, en ce qui concerne les plaintes de pays en développement contre des pays développés, ce qui n'était pas garanti auparavant. Ensuite, on peut noter l'intervention nouvelle du Directeur général du GATT dans la procédure : en cas d'échec des consultations, celui-ci peut offrir au pays en développement ses "bons offices" en vue de faciliter le règlement. Enfin, le texte instaure des délais précis tout au long de la procédure (sept mois, de l'engagement des consultations jusqu'à la remise du rapport).

Malgré le caractère mesuré de ces modifications, le texte de 1966 n'a jamais été appliqué (19). Ce n'est qu'en 1979 (à la suite d'une nouvelle proposition brésilienne) qu'une codification du système est intervenue, précisant et améliorant celui-ci.

## 2. La codification de la procédure de règlement des différends

Les textes de 1979 constituent un progrès pour les pays en développement, à travers plusieurs dispositions. Certains éléments de la décision de 1966 sont par ailleurs repris. Ainsi, le rôle de médiateur du Directeur général est maintenu. Par ailleurs, il est spécifié que les intérêts commerciaux spécifiques des pays en développement doivent être pris en compte tout au long de la procédure (mais n'est-ce pas là un simple engagement de bonne volonté?). Ensuite, le mémorandum de

---

(18) E. Canal-Forgues, *L'institution de la conciliation dans le cadre du GATT*, *op. cit.*, pages 270-275.

(19) Un seul recours fut effectué par un pays en développement, le Chili, durant cette période, mais l'action fut rapidement abandonnée. *ibid*, page 273.

1979 insiste sur la possibilité de recourir à des mesures plus contraignantes et collectives afin d'exécuter les recommandations.

Quant aux critiques relatives à la composition du panel, elles ont été également prises en compte : *“lorsqu'un différend s'élève entre un pays en développement et un pays développé, il est admis qu'un ou plusieurs membres de panels soient ressortissants de pays en développement”* (20). De plus, élément essentiel mais peut-être inefficace, une possibilité de compensation temporaire pour le préjudice subi est prévue par les textes de 1979. Toutefois, *“les pays industrialisés ont en revanche refusé toutes les propositions des pays en développement tendant à juridictionnaliser et à accélérer le cours de la procédure de règlement des différends”* (21). Par conséquent, le rapport du panel conservait un caractère non obligatoire pour les États. L'octroi d'une compensation dépendait donc encore de la bonne volonté du pays responsable.

Finalement, il demeure un point sur lequel l'accord ne s'est jamais effectué. Certains auteurs ont évoqué la possibilité pour une partie perdante de faire appel à la CIJ, ce qui avait été à l'origine prévu dans la Charte de La Havane (22). Cela n'a jamais été accepté : *“même si la justification d'un tel ostracisme à l'égard de la Cour semble particulièrement faible et nécessiterait certainement d'être revu à la lumière du rôle de plus en plus important assumé par cette dernière dans le règlement des litiges internationaux, (...) on ne peut que constater que le souci d'intériorisation du litige reste un trait caractéristique des organisations économiques internationales”* (23).

Par la suite, l'importance de disposer de règles du jeu clairement établies s'est accrue : en 1986, le mandat de l'OMC comprenait un objectif de clarification et de renforcement du système. La création de l'OMC annonce donc une nette amélioration de la procédure de règlement des différends, bénéfique à l'ensemble des ses pays membres, et surtout aux pays en développement.

---

(20) §6 de l'annexe au mémorandum de 1979, cité par E. Canal-Forgues, *L'institution de la conciliation dans le cadre du GATT*, *op. cit.*, page 175.

(21) J. Lebullenger, “La portée des nouvelles règles du GATT en faveur des parties contractantes en voie de développement”, *RGDIP*, 1982-1, page 302.

(22) Voir M. Ferchichi, *op. cit.*, page 50 et suivantes.

(23) E. Canal-Forgues, “Le système de règlement des différends de l'OMC”, in *La réorganisation mondiale des échanges*, *op. cit.*, page 289.

## **Section 2 - L'amélioration du règlement des différends au sein de l'OMC**

Dès 1985, le Directeur général du GATT confia à un comité la tâche d'examiner les défauts du mécanisme de règlement des différends et de proposer des solutions. Des négociations sur la réforme ont ainsi rapidement abouti à un accord le 12 avril 1989. Celui-ci fut complété, et la réforme finale donna naissance au "Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends", qui constitue l'annexe 2 de l'acte final de l'OMC. On assiste à une nette juridictionnalisation de la procédure, saluée par tous comme un renforcement de l'état de droit dans les relations internationales. Toutefois, il est difficile de juger l'efficacité de son fonctionnement, encore incertaine. En effet, seule une pratique régulière et confirmée pourra démontrer si cet objectif d'efficacité a été atteint.

### **I - La juridictionnalisation de la procédure**

De façon générale, on a pu constater que les efforts de l'OMC s'étaient portés sur un approfondissement à la fois institutionnel et normatif. Le système du règlement des différends bénéficie donc de la création de nouveaux organes, tout comme de règles approfondies par le biais d'une procédure automatique et rapide.

#### **A - De nouveaux organes**

Deux organes ont été créés pour administrer la procédure de règlement des différends. Il s'agit d'abord de l'organe de règlement des différends (ORD), ensuite de l'organe d'appel permanent (OAP). Le mémorandum, texte très détaillé (27 articles), établit précisément leurs compétences.

##### **1. L'organe de règlement des différends**

L'article 2 ("Administration") du mémorandum dispose que l'ORD "*...aura le pouvoir d'établir des groupes spéciaux, d'adopter les rapports de groupes spéciaux et de l'organe d'appel, d'assurer la surveillance de la mise en œuvre des décisions et recommandations, et d'autoriser la suspension de concessions et d'autres obligations*" (24).

Plusieurs éléments sont à souligner. D'une part, le champ d'application de ce nouveau système couvre l'ensemble des accords : la

---

(24) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 427.

critique adressée au GATT sur l'imbrication de procédures variables selon les codes ne peut donc plus être faite ici, sous réserve d'une nuance : certains accords peuvent néanmoins prévoir des procédures spéciales et additionnelles. Ces spécificités prévaudront en cas de divergence avec la procédure générale.

L'ORD est un organe plénier, composé des mêmes membres que le Conseil général. Il peut se réunir aussi souvent que nécessaire (article 2 §3), ce qui lui confère une relative souplesse de fonctionnement.

D'autre part, il faut également souligner les larges pouvoirs dont dispose cet organe : *“en définitive, l'institution d'un organe intégré dans le domaine du règlement des différends devrait permettre à l'OMC, comme c'est le cas pour d'autres organisations internationales à caractère technique (...), d'exercer une véritable fonction de contrôle des obligations conventionnelles des États et non plus simplement de favoriser la cohérence des interprétations résultant de l'activité de règlement des différends”* (25).

Le caractère désormais formel du système de règlement des différends est renforcé par la présence d'un autre organe : l'organe d'appel, grande nouveauté de l'OMC.

## 2. L'organe d'appel permanent

L'article 17 du mémorandum dispose que *“un organe d'appel permanent sera institué par l'ORD. Cet organe connaîtra des appels concernant des affaires soumises à des groupes spéciaux”* (26). Cet article, qui comprend quatorze paragraphes, est extrêmement précis sur le fonctionnement de l'OAP.

La composition de cet organe révèle combien les négociateurs de l'Uruguay round ont tenu à éviter les critiques adressées au GATT. Ainsi, sept personnes constituent l'OAP, dont trois siègent pour une affaire donnée : *“elles peuvent confirmer, modifier ou infirmer les constatations et conclusions juridiques du groupe spécial”* (27). Il faut souligner que le réexamen d'une affaire est limité uniquement aux questions de droit, sans qu'il y ait remise en cause de l'appréciation des

---

(25) E. Canal-Forgues, “Le système de règlement des différends de l'OMC”, *RGDIP*, 1994-2, page 698.

(26) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 435.

(27) OMC, *Focus*, no. 1, janvier-février 1995, page 6.

faits par le groupe spécial. Par conséquent, l'OAP constitue quasiment une juridiction de cassation.

Les membres de cet organe sont triés sur le volet : devant siéger pour quatre ans (mandat renouvelable une fois), il doit s'agir de personnes *“dont l'autorité est reconnue, qui auront fait la preuve de leur connaissance du droit, du commerce international et des questions relevant des accords visés en général. Elles n'auront aucune attache avec une administration nationale (...). Elles ne participeront pas à l'examen d'un différend qui créerait un conflit d'intérêt direct ou indirect”* (article 17 §3). Le souci d'impartialité semble évident (28).

Le fonctionnement de ces organes paraît jusqu'à présent satisfaire l'ensemble des États, et notamment les pays en développement. En novembre 1996, sur soixante-deux plaintes soumises à l'OMC depuis sa création, vingt pays en développement sont présents en tant que plaignants et vingt-quatre en tant que défendeurs (29). On peut également souligner que l'efficacité de ces organes est due à la précision des procédures à suivre : de nouvelles règles, abondantes et détaillées, ont été prévues par le memorandum.

### **B - Une procédure automatique et rapide**

Deux faiblesses principales pouvaient être reprochées au GATT : d'une part, les difficultés d'adoption et de mise en œuvre des rapports des groupes spéciaux ; d'autre part, l'imprécision de la durée de la procédure, qui entraînait de nombreux États à préférer un compromis rapide, même défavorable. La réforme de l'OMC semble pallier l'ensemble de ces handicaps : une nouvelle règle dite du

---

(28) On ne peut toutefois éviter totalement les attaches avec un État. Ont ainsi été nommés par l'ORD, sur propositions conjointes du Directeur général de l'OMC, du président de l'ORD et des présidents du Conseil général, des conseils des marchandises, des services et des ADPIC, sur une liste de trente-deux candidats : trois professeurs de droit et d'économie, deux diplomates de carrière, un juge et un avocat. On compte quatre membres originaires de pays développés (un américain, un néo-zélandais, un allemand et un japonais) et trois ressortissants de pays en développement (Philippines, Uruguay, Egypte). Voir OMC, *Focus*, no. 6, octobre-novembre 1995, page 8).

(29) Pour l'ensemble des différends, voir OMC, “Différends portés devant l'OMC”, 26 novembre 1996, Note pour la presse, 21 pages.

“consensus négatif” préside l’adoption de nombreuses décisions. Par ailleurs, des délais précis sont fixés pour l’ensemble de la procédure.

#### 1. La nouvelle règle du consensus négatif

Au sein du GATT, le problème posé par l’adoption du rapport résidait dans la possibilité qu’avait un État (notamment la partie perdante) de bloquer l’adoption. Il lui suffisait d’opposer son veto au consensus nécessaire. Au sein de l’OMC, la notion de consensus persiste : l’article 9 de l’accord instituant l’organisation dispose que *“l’OMC conservera la pratique de prise de décisions par consensus, suivie en vertu du GATT de 1947”*. Cela s’explique par le fait que *“le vote se voit souvent reconnaître le défaut de figer les positions des parties, alors que le consensus ne force aucun pays à définir une position marquée et n’engage donc à rien pour l’avenir”* (30). Toutefois, en ce qui concerne le règlement des différends, cette règle est inversée : de positif, le consensus devient négatif, en ce qu’il n’est plus nécessaire pour l’adoption du rapport, mais pour son rejet. L’article 16 du mémorandum (“Adoption des rapports des groupes spéciaux”) est très clair : *“dans les soixante jours suivant la date de distribution du rapport d’un groupe spécial aux membres, ce rapport sera adopté à une réunion de l’ORD, à moins qu’une partie au différend ne notifie formellement à l’ORD sa décision de faire appel ou que l’ORD ne décide par consensus de ne pas adopter le rapport”* (article 16 §4). La conséquence de ce renversement est l’automatisme de la procédure : compte tenu du nombre de membres de l’ORD, la possibilité d’un consensus contre une adoption paraît dérisoire.

Ce consensus négatif s’applique, par ailleurs, à d’autres phases de la procédure. Ainsi, l’article 6 du mémorandum (“Établissement de groupes spéciaux”) indique que les groupes spéciaux sont constitués, sauf si l’ORD s’y oppose par consensus. Il en va de même lorsque l’ORD exerce sa compétence pour autoriser la compensation ou la suspension de concessions (article 22 §6).

On constate ainsi que la procédure de règlement des différends est largement simplifiée : les parties au différend ne peuvent plus s’opposer, ni au déclenchement de celle-ci, ni à l’adoption du rapport, ni encore à la prise de sanctions. Elle est désormais automatique et rapide, compte tenu des délais fixés.

---

(30) Y. Renouf, “Les mécanismes d’adoption et de mise en œuvre du règlement des différends dans le cadre de l’OMC sont-ils viables ?”, *AFDI*, 1994, page 779.

## 2. La fixation des délais

Dans le texte du GATT de 1947, aucune précision n'était apportée quant à la durée de la procédure, ce qui permettait de différer indéfiniment la solution du litige. Dans les textes de codification de 1979, une référence était faite à la notion de "délai raisonnable", sans qu'elle soit précisée. Ainsi, le mémorandum de l'OMC quantifie cette durée maximale, en plusieurs étapes.

Les consultations forment la première phase du règlement d'un différend. Plusieurs délais sont imposés aux États qui négocient bilatéralement, par l'article 4 du mémorandum. Ainsi, lorsqu'un État reçoit une demande de consultations, il doit y répondre dans les dix jours suivant la réception de la demande. Les négociations doivent s'ouvrir dans le mois suivant cette réception. Cette phase peut durer au maximum deux mois à partir de la première lettre. Passé ce délai, il est possible de demander l'établissement d'un panel. L'ORD dispose de quinze jours pour établir ce panel. Celui-ci disposera à son tour de vingt jours pour définir son mandat (articles 6 et 7).

Une fois ces formalités accomplies, le groupe spécial doit rendre son rapport au maximum six mois après (article 12, "Procédure des groupes spéciaux"). Globalement, la période comprise entre l'établissement du panel et l'examen du rapport par l'ORD, en vue de son adoption, ne doit pas dépasser neuf mois. Des procédures d'urgence sont prévues, qui divisent généralement les délais par deux.

Enfin, l'ORD dispose de deux mois pour adopter le rapport, à moins qu'il n'en soit fait appel (l'examen en appel ne doit pas dépasser quatre-vingt-dix jours). L'unique délai qui ne soit pas fixé précisément est celui dans lequel la partie fautive doit mettre en œuvre les recommandations. Il est fait appel ici à la notion de "délai raisonnable" (article 21). Ce délai raisonnable peut être proposé par l'État concerné et accepté par l'ORD ; il peut également être convenu entre les parties. En dernier ressort, il sera fixé par arbitrage. Toutefois, un délai indicatif est mesuré : à compter de la date d'adoption d'un rapport, l'État qui doit modifier son comportement se voit accorder une période maximale de quinze mois.

En conclusion, entre le déclenchement d'un litige et la suppression des mesures ou du comportement incriminé, il peut s'écouler deux ans et demi au maximum. Cela peut paraître long à la partie victime, compte tenu du fait que la procédure n'entraîne pas

d'effet suspensif. Toutefois, il semble que ce délai soit d'une rapidité extrême relativement à la situation antérieure au sein du GATT.

La grande souplesse du GATT a disparu, au profit d'une procédure stricte. De nombreux litiges ont été portés devant l'ORD depuis sa création : il faut probablement voir dans ce fait, non l'expression de tensions accrues dans les relations commerciales, mais une plus grande confiance dans le système. Toutefois, le respect du droit est une chose, l'expression de la puissance économique en est une autre ; les rapports de force ont toujours existé dans les relations économiques. Les pays en développement, qui ont démontré leur volonté d'utiliser le mécanisme de règlement des différends, vont-ils être convaincus de son efficacité ? Cela reste incertain.

## **II - Une efficacité encore incertaine**

Le renforcement du rôle du droit dans les relations commerciales ne peut qu'être bénéfique pour des États n'ayant pas ou peu de pouvoir de négociation. On peut estimer que les pays en développement possèdent certains atouts, au regard des nouvelles règles et de leurs premières applications. Toutefois, il demeure une lacune du GATT que n'a pas comblé l'OMC : celle de l'absence de mécanisme contraignant de mise en œuvre des décisions des groupes spéciaux. Il y a là une question délicate de savoir si, dans ce domaine sensible des relations commerciales, un équilibre entre souveraineté étatique et contrainte peut être atteint.

### **A - Des atouts pour les pays en développement**

On peut relever, parmi les nouvelles règles, deux éléments nouveaux et contraignants dont les pays en développement peuvent tirer profit : il s'agit d'une part de la procédure d'arbitrage, et d'autre part de la possibilité de prendre des mesures de "rétorsion croisée". Par ailleurs, l'application actuelle qui est faite de ces règles semble satisfaire largement ces pays.

#### **1. Des règles avantageuses**

On sait que, contrairement à la conciliation, l'arbitrage a pour caractéristique principale l'adoption d'une sentence obligatoire pour les parties au différend, ce qui est essentiel pour les pays en développement. Il faut ainsi souligner qu'une procédure arbitrale est désormais possible au sein de l'OMC. L'article 25 du mémorandum

(“Arbitrage”) dispose que *“un arbitrage rapide dans le cadre de l’OMC, conçu comme un autre moyen de règlement des différends, peut faciliter la solution de certains différends concernant des questions clairement définies par les deux parties”*. Il semble que le champ d’application des panels et de l’arbitrage soit le même, mais les dispositions du mémorandum de l’OMC sont très peu détaillées sur ce point. L’arbitrage doit être subordonné à l’accord mutuel des parties, et notifié à l’ensemble des membres de l’OMC. Les procédures à suivre seront également mutuellement convenues. Il semble que jusqu’à présent, cette procédure n’ait pas été préférée à celle de l’ORD. De plus, certains auteurs semblent douter de l’utilité d’un arbitrage au sein de l’OMC. Ainsi, Eric Canal-Forgues estime que *“à la vérité, il n’est pas sûr que cette procédure sommaire d’arbitrage à titre principal se révèle en pratique très attractive pour les membres de l’OMC. Son caractère court et général n’augure pas très bien de son utilisation”* (31). Pourtant, il s’agit là d’une opportunité pour les pays en développement, qui pourrait être appelée à se développer. Elle a plusieurs atouts : c’est une procédure contraignante, et les États parties choisissent leurs arbitres. De plus, lors de la procédure de conciliation, *“des considérations politiques ou commerciales extérieures aux parties au différend peuvent intervenir qui n’apparaîtront pas dans le cadre d’une procédure d’arbitrage”* (32).

Un second atout (relatif, lui aussi) existe, lorsque l’État fautif refuse d’appliquer les recommandations des experts : il s’agit des mesures de rétorsions croisées prévues par l’article 22 du mémorandum d’accord, *“c’est-à-dire de contre-mesures appliquées dans un domaine différent de celui où la violation a été constatée”* (33). L’accord précise que si la mise en œuvre des recommandations n’a pas lieu dans le délai imparti ou si l’État refuse manifestement de l’effectuer, plusieurs étapes sont envisagées : la partie plaignante devrait d’abord chercher à suspendre des concessions en ce qui concerne le même secteur. Si elle considère qu’il n’est “pas possible ou efficace” d’agir ainsi, elle peut le faire dans d’autres secteurs, mais au titre du même accord. Enfin, en cas

---

(31) E. Canal-Forgues, *op. cit.*, page 705.

(32) G. Burdeau, “La diversification des procédures de règlement des différends”, in *Actualité des conflits internationaux*, sous la Direction de Y. Daudet, Paris, Pédone, 1993., page 166.

(33) Y. Renouf, “Les mécanismes d’adoption et de mise en œuvre du règlement des différends dans le cadre de l’OMC sont-ils viables ?”, *op. cit.*, page 786.

de circonstances graves, les rétorsions croisées, au titre d'un autre accord, peuvent être autorisées par l'ORD (article 22 §3). *“Cette possibilité peut notamment présenter des avantages pour des pays qui, du fait de leur situation économique (...) ou de leur taille, seraient peut-être plus affectés que le pays en faute s'ils prenaient des sanctions dans le secteur où la violation a eu lieu”* (34).

Néanmoins, la rétorsion semble n'être pas le moyen idéal pour un pays en développement, qui, vraisemblablement, souffrirait toujours d'une restriction des relations commerciales avec un pays développé. Cette possibilité n'a d'ailleurs, semble-t-il, pas été appliquée, car les recommandations des panels sont, au regard des premiers litiges, appliquées.

## 2. Une application satisfaisante

Le premier litige traité au sein de l'OMC opposait un pays en développement, le Venezuela, et les États-Unis, qui avaient tous deux *“estimé que toutes les parties seraient gagnantes dans cette affaire en raison du renforcement du mécanisme de règlement des différends de l'OMC”* (35). Le Venezuela se plaignait d'une loi américaine réglementant les effets polluants de l'essence et induisant un traitement plus strict des essences importées. Les États-Unis ont été condamnés par un groupe spécial au motif que leur loi “écologique” était contraire au principe du traitement national inscrit dans le GATT. Sur appel des États-Unis, un rapport a été adopté en mai 1996. Il renverse les conclusions du panel, estimant que ce type de loi peut être légal ; toutefois, les États-Unis sont quand même condamnés car cette mesure constituait une restriction déguisée au commerce et une discrimination injustifiable en l'espèce (36).

Par la suite, les États-Unis ont encore été condamnés en appel dans des affaires les opposant à des pays en développement : contre le Costa Rica en février 1997, à propos de restrictions américaines sur les importations de coton, et en mai 1997 contre l'Inde, pour des faits similaires. Les États-Unis ont, à la suite de ces rapports, rapporté les mesures incriminées, ce qui prouve leur respect envers le nouveau

---

(34) Y. Renouf, “Les mécanismes d'adoption et de mise en œuvre du règlement des différends dans le cadre de l'OMC sont-ils viables ?”, *op. cit.*, page 787.

(35) OMC, *Focus*, no. 11, juin-juillet 1996, pages 2-5.

(36) Voir E. Canal-Forgues, “La procédure d'examen en appel de l'OMC”, *AFDI*, 1996, pages 854-859.

système. Cela est d'autant plus significatif que leurs "menaces" de faire surveiller l'organe de règlement des différends par une commission de juges américains ne semble pas (pour l'instant) s'être transformées en actes.

Les pays en développement prouvent également leur confiance à l'égard de l'ORD, en n'hésitant pas à le saisir. Ils ont également eu gain de cause dans une affaire qui a fait grand bruit dans l'Union Européenne : en avril 1997, un panel a en effet condamné le marché communautaire de la banane, relativement protectionniste, sur plaintes de pays en développement d'Amérique du Sud. Ce rapport a été confirmé en appel en septembre 1997 (37).

Toutefois, si ces différents cas illustrent la meilleure prise en compte du droit par les États eux-mêmes, la volonté de préserver la souveraineté étatique est toujours présente, et la contrainte doit rester mesurée. On assiste donc inévitablement à un maintien des rapports de force économiques. La question de l'inefficacité des sanctions est inhérente au droit international économique, et demeure dans l'OMC comme au sein du GATT.

### **B - Le maintien des rapports de force économiques**

Ces rapports de force ont souvent été illustrés de façon claire (voire excessive) par l'unilatéralisme américain. Celui-ci s'est encore révélé à l'occasion de la création de l'OMC. Par conséquent, l'efficacité de l'organisation, pour les pays en développement, reste limitée par l'absence de sanctions efficaces et adaptées.

#### 1. La persistance de l'unilatéralisme américain

On sait que les États-Unis, en matière commerciale, disposent d'un "arsenal" législatif perfectionné, qui leur permet de prendre des sanctions unilatérales. Il s'agit de représailles contre les atteintes aux

---

(37) Voir P. Cassia, E. Saulnier, "L'imbroglie de la banane", *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, no 11, septembre-octobre 1997, pages 527-544. Toutefois, cette affaire concerne finalement surtout les rapports États-Unis / Europe : les pays plaignants disposaient d'un soutien inconditionnel des États-Unis, qui s'étaient joints à la plainte ; par ailleurs, si certaines entreprises latino-américaines ont ainsi eu gain de cause, c'est au détriment d'autres pays en développement : les pays ACP, protégés par le régime communautaire.

intérêts américains, ou même envers le comportement commercial d'un État jugé "déloyal". Les dispositions de la section 301 des différents "Trade Acts" constituent surtout des armes de dissuasion très efficaces. Le GATT n'empêchait pas ce type de sanction, d'autant plus que sa compétence était limitée.

Les dispositions de l'OMC visent désormais un renforcement du multilatéralisme, et par conséquent, interdisent le recours à des sanctions unilatérales. Ainsi, l'article 23 du mémorandum dispose que "*lorsque des membres chercheront à obtenir réparation en cas de violations d'obligations (...), ils auront recours et se conformeront aux règles et procédures du présent mémorandum d'accord*". De plus, l'article 23 §2 interdit aux États de déterminer de façon unilatérale l'existence d'une infraction et de suspendre eux-mêmes des concessions. Cette disposition, contraignante, est encore renforcée par l'article 16 §4 de l'accord instituant l'OMC, qui pose le principe de la primauté absolue du droit international sur les législations nationales, contrairement à ce qui existait au sein du GATT avec la clause d'antériorité: "*chaque membre assurera la conformité de ses lois, réglementations et procédures administratives avec ses obligations telles quelles sont énoncées dans les accords figurant en annexe*" (38).

Toutefois, les États-Unis ont clairement montré que leur législation restait empreinte d'unilatéralisme: l'adoption de la loi Helms-Burton en est un exemple frappant (39). Plus inquiétant est le projet de loi du sénateur Dole qui entendait mettre sous surveillance la procédure de règlement des différends de l'OMC. Ce projet vise à créer une commission d'experts (anciens juges) chargée d'examiner les rapports des panels dans lesquels les États-Unis sont parties. S'ils estiment qu'à trois reprises, ces rapports ont porté atteinte aux intérêts des États-Unis, ceux-ci pourront se retirer de l'organisation. L'important n'est pas de savoir si ces dispositions alarmantes seront appliquées. Il faut souligner que, comme la législation de la section 301,

---

(38) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 17.

(39) Cette loi extraterritoriale avait entraîné la Communauté européenne à demander la constitution d'un panel de l'OMC. Toutefois, la procédure de règlement des différends a été suspendue en mai 1997, probablement pour permettre des négociations bilatérales: certaines dispositions de la loi ont été provisoirement suspendues par le président américain.

il peut s'agir là d'un puissant moyen de pression sur l'organisation, ainsi que sur les membres des panels (bien que cela ne paraisse pas être le cas actuellement).

L'OMC souffre donc toujours de l'impossibilité d'instaurer un système de sanctions collectives adaptées, qui interdise une attitude unilatérale.

## 2. L'absence de sanctions adaptées

Les difficultés de mise en œuvre des rapports demeurent, bien que les questions d'adoption de ces rapports aient disparu : l'automatisme de cette partie de la procédure transfère les problèmes sur la question des sanctions. En effet, que faire si un État, qui viole de façon délibérée une disposition de l'OMC, refuse de respecter les recommandations ? Plusieurs problèmes pourraient être étudiés par l'OMC.

D'une part, le recours à l'ORD n'est pas suspensif. Par conséquent, les pertes subies par la partie lésée ne cesseront pas avant la fin de la procédure. Pour un pays en développement, cela peut avoir des conséquences dramatiques sur son économie. *“A cet égard, on ne peut que regretter que les négociateurs n'aient pas prévu (...) la possibilité de prescrire des mesures provisoires qui auraient permis de compenser les effets d'une violation”* (40).

D'autre part, une des revendications des pays en développement dans les années 1960 était celle des compensations financières. Bien qu'elle ait toujours été rejetée, cette idée présentait quelques avantages : par rapport à la suspension de concessions, et *“sans être parfaite dans toutes les circonstances, cette solution aurait évité les difficultés liées au calcul de droits par rapport aux volumes d'exportation et aurait aussi parfois été plus favorable pour les pays en développement”* (41).

La réforme de l'OMC constitue un grand progrès. Même s'il existe encore quelques défauts hérités du GATT, il paraît difficile de mieux faire. La situation des pays en développement est certainement améliorée du fait de ces réformes institutionnelles, qui garantissent un progrès du droit. La précision des règles du jeu à l'intérieur même de l'organisation est une bonne chose.

---

(40) E. Canal-Forgues, *op. cit.*, page 284.

(41) Y. Renouf, “Les mécanismes d'adoption et de mise en œuvre du règlement des différends dans le cadre de l'OMC sont-ils viables ?”, *op. cit.*, page 790.

Toutefois, il ne faut pas oublier que l'interdépendance croissante des États amène celle des organisations internationales. Auparavant, chaque organisation était dotée d'une mission propre et, conformément au principe de spécialité, ne pouvait empiéter sur les autres organisations. A l'heure actuelle, leurs compétences semblent se chevaucher. Afin d'éviter des doubles emplois, il était donc nécessaire d'approfondir les relations institutionnelles. Le travail de refonte de l'OMC a donc énormément porté sur l'efficacité de nouveaux mécanismes institutionnels.

## **Chapitre 6 - Des nouveaux mécanismes institutionnels efficaces**

Le premier mécanisme intéressant est celui de l'examen des politiques commerciales (MEPC) : il s'agit là d'étudier la collaboration entre l'OMC et ses États membres pour l'analyse du système commercial international et des pratiques nationales.

Le second met en présence plusieurs organisations internationales à vocation économique. Face à la crise généralisée (notamment financière) de ces organisations, une coopération entre elles peut s'avérer efficace. Ces deux nouvelles formes de coopération peuvent être utiles pour les pays en développement, qui disposent de plus en plus d'opportunités et de lieux pour exprimer leurs opinions et leurs revendications.

### **Section 1- La coopération OMC-États : le mécanisme d'examen des politiques commerciales**

L'examen des politiques commerciales existait déjà au sein du GATT (ainsi qu'à l'OCDE et au FMI), mais de façon très informelle. Il acquiert désormais un statut permanent par le biais de la création de l'organe d'examen des politiques commerciales (OEPC). *“Le mécanisme a pour objet de contribuer à ce que tous les membres respectent davantage les règles, disciplines et engagements définis (...), en permettant une transparence accrue et une meilleure compréhension des politiques et pratiques commerciales des membres”* (1).

Ce mécanisme peut être considéré comme un moyen de pression politique indirect sur les États pour assurer le respect des idées défendues par l'OMC. C'est aussi, en quelque sorte, un organe d'assistance technique, notamment pour les pays en développement.

---

(1) Mécanisme d'examen des politiques commerciales, Annexe 3 aux accords de l'OMC, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 458. Ce mécanisme existe depuis 1989 pour les marchandises, et est élargi depuis 1995 aux autres domaines de compétence de l'OMC.

## **I - Un moyen de pression politique indirect sur les États**

Ce nouveau mécanisme répond à un objectif de transparence des pratiques étatiques; il met en place une procédure pragmatique et légitime.

### **A - Un objectif de transparence**

Bien que les textes officiels ne contiennent pas de dispositions sur ce principe, la transparence des politiques commerciales est un élément essentiel pour le GATT / OMC (2). Jusqu'à présent, elle était assurée par le système des "notifications" imposées aux États. Ce système est confirmé par une "Décision sur les procédures de notification" adoptée à Marrakech: les États doivent s'engager à signaler à l'OMC, "*dans toute la mesure du possible, l'adoption de mesures commerciales qui affecteraient le fonctionnement du GATT de 1994*" (3). De façon générale, les mesures les plus importantes à notifier sont celles relatives aux droits de douane, restrictions quantitatives, sauvegardes, antidumping, subventions, ou encore au rôle des entreprises d'État (4).

Ce mécanisme était insuffisant pour une organisation telle que l'OMC, dont le champ de compétences est élargi et qui regroupe bien plus d'États que le GATT. La création du nouvel MEPC permet de compléter les notifications, en effectuant une évaluation précise des politiques de chaque État, afin de les comparer et de les harmoniser.

Par le biais d'une procédure pragmatique, il semble que l'objectif de transparence soit pleinement atteint.

### **B - Une procédure pragmatique et légitime**

L'organe d'examen des politiques commerciales (OEPC), dont la composition est identique au Conseil général et à l'ORD (il s'agit donc d'un organe plénier), établit un calendrier d'examen. "*L'incidence*

---

(2) Toutefois, il faut noter la présence de l'article 3 du GATS intitulé "Transparence" qui définit le contenu de cette notion : il s'agit d'obligations pour les États relatives à une information régulière des organes de l'OMC sur l'évolution des législations internes, ainsi qu'à la publication de diverses mesures concernant l'accord.

(3) Décision sur les procédures de notification, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 468.

(4) *ibid*, page 470.

*des différents membres sur le fonctionnement du système commercial multilatéral, définie d'après leur part du commerce mondial pendant une période représentative récente, sera le facteur déterminant pour décider de la fréquence des examens*" (5). La fréquence d'évaluation est donc la suivante : tous les deux ans pour les quatre entités les plus importantes : États-Unis, Japon, Communauté Européenne, Canada; tous les quatre ans pour seize autres États ayant une part moins importante dans le commerce international; enfin, tous les six ans pour l'ensemble des pays en développement et des PMA).

Il semble que le mécanisme fonctionne de manière très régulière, puisqu'entre 1989 et fin 1996, 57 membres de l'organisation (dont 41 pays en développement) ont fait l'objet d'une évaluation.

Outre le "calendrier", le texte du MEPC précise la procédure d'évaluation : l'OEPC dispose d'un rapport de l'État concerné, ainsi que d'un rapport établi par le Secrétariat de l'OMC. Il n'existe pas de description officielle et détaillée de cette procédure, pourtant fermement établie. L'OEPC effectue son examen sur la base de consultations avec des entreprises privées, des chambres de commerce et des instituts de recherche, lors de visites sur place. Une réunion plénière a ensuite lieu, afin de rendre public le rapport, qui fait alors l'objet de débats. Elle rassemble tous les États membres, ainsi que des organisations intergouvernementales (OCDE, FMI, BIRD, CNUCED). Le caractère contradictoire des analyses, la vérification des données, ainsi qu'une large publicité assurent la crédibilité des examens effectués au regard de tous les États.

Le personnel en exercice à l'OEPC estime que ce dernier constitue l'unique organe de l'OMC au sein duquel l'ensemble des questions commerciales est discuté par tous les membres, sans qu'il s'agisse de confrontations ou "d'expertises légales" : il ne s'agit que d'une appréciation collective de la situation interne de chacun. Toutefois, un autre aspect important réside dans l'attitude individuelle de chacun : effectuer soi-même une analyse approfondie sur l'économie nationale n'est pas chose aisée, notamment pour les pays en développement.

---

(5) MEPC, article C "Procédures d'examen", in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 459.

Pour eux, on peut se demander si l'OEPC ne serait pas un organe d'assistance technique.

## **II - Un organe d'assistance technique aux pays en développement ?**

La tâche première du MEPC n'était pas de servir d'assistance technique aux pays en développement. Toutefois, il semble que cela soit indirectement devenu le cas. Bien qu'il s'agisse d'un organe "neutre" et non contraignant, il joue pour eux un rôle certain de conseil. L'ensemble des observateurs de ce mécanisme s'accordent pour affirmer qu'il s'agit d'un instrument de réformes internes.

### **A - Un rôle de conseil**

Le rapport qui doit être préparé représente pour les pays les plus pauvres une tâche administrative difficile. Selon les fonctionnaires du MEPC, certains États ne parviennent pas à établir l'état exact de leur économie.

C'est pourquoi les textes ont prévu "*qu'il sera tenu particulièrement compte des difficultés qu'auraient les pays les moins avancés membres à établir leurs rapports. Le Secrétariat fournira sur demande une assistance technique aux pays en développement membres, et en particulier aux PMA*" (6). Il ne s'agit que d'une assistance technique indirecte : l'objet de la procédure est essentiellement une œuvre de réflexion, menée avant tout par l'État lui-même. Il ne s'agit pas non plus d'un rôle véritablement neutre, puisque l'objet de l'aide est d'amener les États à respecter les règles de l'OMC. En cela, il est certainement une invitation souple mais claire à libéraliser l'économie des pays en développement (7).

Le bilan sur le rôle de l'OEPC doit ainsi être nuancé : mi-politique, mi-technique, cet organe révèle les difficultés de l'assistance aux pays en développement. Ainsi, plus encore qu'un rôle de conseil, le mécanisme d'examen des politiques commerciales peut être considéré comme une incitation aux réformes internes pour ces pays.

---

(6) MEPC, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 460.

(7) Voir H.A. Qureshi, "The new GATT Trade policy review mechanism : an exercise of transparency or enforcement?", *Journal of World Trade*, no. 3, 1990, pages 142-160.

## **B - Un instrument de réformes internes**

Le rapport du MEPC établit un compte-rendu détaillé de la situation de chaque pays, mais il ne s'agit pas d'un jugement. Ainsi, le mécanisme d'examen "*n'est pas destiné à servir de base pour assurer le respect d'obligations spécifiques découlant des accords ni pour des procédures de règlement des différends*" (8): les panels ne sont donc pas autorisés à utiliser ces documents pour leurs rapports. D'autre part, le texte précise que l'examen ne peut servir "*à imposer aux membres de nouveaux engagements de politique*" (9). Ce caractère non contraignant préserve en apparence la souveraineté chère aux pays en développement, ce qui participe à l'efficacité du système. En effet, alliant le pragmatisme et la diplomatie, il semble avoir réellement incité les pays en développement à effectuer des restructurations importantes destinées à libéraliser l'économie (10).

Au-delà d'une apparence souple, la création de ce nouveau mécanisme révèle l'impossibilité pour un État de mener une politique réellement indépendante. Mais il s'agit surtout d'un forum de discussion qui leur permet de s'exprimer et de s'informer: on sait que pour certains pays en développement, qui ne disposent pas de délégation permanente à l'OMC, cette occasion peut être bienvenue.

De même, la coopération entre les institutions internationales peut présenter pour eux des avantages. En effet, un État membre de plusieurs organisations pourrait se voir imposer des obligations contradictoires. L'harmonisation de leurs activités ne peut ainsi qu'être bénéfique.

### **Section 2- La coopération inter institutionnelle**

Du point de vue des pays en développement, les grandes organisations économiques internationales ont toutes un rôle à jouer dans le développement. Il apparaît que la CNUCED était le forum de discussions le plus approprié pour ces pays. Toutefois, ce sont d'autres

---

(8) MEPC, in OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 458.

(9) *ibid.*

(10) Voir les différents comptes-rendus effectués dans le bulletin *Focus*: on a pu remarquer certaines réformes pendant les examens de l'OEPC, telles que des privatisations accrues et restructurations de l'État.

organisations qui détiennent le pouvoir de décision : le FMI et la Banque mondiale ne peuvent être négligés.

De façon générale, le GATT entretenait très peu de relations avec les autres organisations. L'OMC entend remédier à cette lacune, mais il est trop tôt pour juger son efficacité en la matière; on peut toutefois affirmer que cette coopération existe réellement. On peut ainsi distinguer la coopération organisée de l'OMC avec les institutions de Bretton Woods, puis le partenariat improvisé avec la CNUCED.

#### **I - Une coopération organisée avec les institutions de Bretton Woods**

Le GATT contenait déjà certaines dispositions relatives à sa coopération avec le FMI, mais non avec la Banque mondiale. L'OMC renforce cette tendance : la coopération est accrue avec le FMI, mais reste, dans une large mesure, informelle et laborieuse avec la Banque mondiale.

#### **A - Une coopération tardive avec la Banque mondiale**

La position des pays en développement est souvent critique envers la Banque mondiale, institution dominée par les Etats-Unis. En effet, les prêts qu'elle leur concède sont soumis à des conditions de libéralisation économique et politique : ils s'agit de prêts soutenant des programmes de réformes institutionnelles, de réorientations politiques et économiques à effectuer dans les pays en développement : La rigueur qu'ils exigent et les agitations sociales qu'ils provoquent parfois expliquent cette position critique.

Le libéralisme étant désormais la seule "doctrine" de toutes ces institutions économiques, il apparaît à présent nécessaire d'harmoniser les exigences de libéralisation de l'OMC et de la Banque mondiale. Toutefois, si l'objectif de cohérence est très clairement affiché par l'OMC, la collaboration concrète semble bien plus difficile à mettre en œuvre.

Ainsi, le GATT ne comprend aucune disposition relative à une éventuelle collaboration. Au sein de l'OMC, aucune coopération n'est juridiquement organisée, bien que plusieurs dispositions évoquent cette institution. Ainsi, l'article 3 §5 de l'accord instituant l'OMC dispose que *"en vue de rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial, l'OMC coopérera, selon qu'il sera approprié, avec le FMI et*

la *BIRD et ses institutions affiliées*” (11). L'article 5 du même accord complète cette disposition, prévoyant la conclusion d'arrangements avec “*les autres organisations intergouvernementales qui ont des fonctions en rapport avec celles de l'OMC*” (12). Ainsi, le rôle de la Banque mondiale est clairement pris en compte.

Toutefois, ces déclarations politiques n'ont été suivies d'une collaboration concrète que tardivement : ce n'est qu'en avril 1997 qu'un premier accord de coopération a été signé entre l'OMC et la Banque mondiale ; celui-ci prévoit surtout un échange de renseignements, un accès mutuel aux bases de données, et la mise en place d'activités conjointes de recherche. En effet, la confidentialité des travaux de chacune était un élément important du fonctionnement de ces institutions, mais qui portait malheureusement atteinte à la coopération (13).

En revanche, la coopération entre le FMI semble être mieux organisée et fonctionner plus efficacement.

### **B - Une coopération accrue avec le FMI**

Le rôle du FMI pour les pays en développement (mais également pour les autres pays membres) est essentiellement d'octroyer des crédits destinés à rééquilibrer leur balance des paiements. Ces crédits sont, comme au sein de la Banque mondiale, soumis à une conditionalité très exigeante : des mesures importantes de réduction des déficits intérieurs et extérieurs sont exigées, ce qui est parfois perçu par les pays en développement comme une atteinte intolérable à leur souveraineté économique. Une coopération entre le FMI et l'OMC pourrait être ressentie par ces États comme une possibilité indirecte d'influencer les politiques des institutions de Bretton Woods, vers plus de souplesse.

Cette coopération existait déjà au sein du GATT, dès 1947. L'organisation juridique de ces rapports est présente dans les statuts du

---

(11) OMC, *Textes juridiques, op. cit.*, page 6.

(12) Article 5, “Relations avec d'autres organisations”, *ibid*, page 8.

(13) Un accord identique existe avec le FMI depuis décembre 1996. Dans ces accords, il est prévu que le FMI et la BIRD suivent régulièrement les travaux du Comité de développement de l'OMC ainsi que du MEPC, ce dont on ne peut que se féliciter. Voir le site web de l'OMC, [www.wto.org](http://www.wto.org).

FMI, comme dans le corps du GATT et de l'OMC. Selon l'article 10 du FMI, "*le Fonds a l'obligation générale de coopérer avec les organisations ayant des responsabilités particulières dans les domaines connexes au sien*" (14). Il s'agit d'une disposition de caractère très général, mais elle est explicitée par celles du GATT relatives aux restrictions en matière de change.

Ainsi, l'article 7 du GATT ("Valeur en douane") prévoit que la formulation de règles régissant la conversion de toute monnaie doit être effectuée en accord avec le FMI, et dans le respect des parités établies par lui. (15). De plus, l'article 15 du GATT ("Dispositions en matière de change") précise que les politiques relatives aux questions de change doivent être élaborées en collaboration avec le FMI et qu'elles doivent respecter ses objectifs (16).

La complémentarité des mandats de l'OMC et du FMI est donc claire, et concerne "*les compétences respectives en matière de restrictions de commerce ou de change ; le financement des échanges par l'assistance financière du Fonds ; la surveillance des politiques économiques*" (17). Leur coopération est d'autant plus importante que l'OMC reçoit des compétences accrues en matière de services financiers. De plus, un accord de coopération a été signé lors de la Conférence ministérielle de Singapour de décembre 1996, "*posant des obligations mutuelles dans deux domaines : consultations officielles, participation de chaque organisation aux réunions de l'autre ainsi que échanges de documents*" (18). L'ensemble de ces dispositions peut alors permettre d'éviter d'imposer aux gouvernements une conditionalité croisée ou des conditions additionnelles.

Beaucoup moins technique, la coopération entre l'OMC et la CNUCED est tout autant nécessaire, bien qu'elle soit plus improvisée qu'institutionnalisée.

---

(14) F. Gianviti, "Les rapports entre l'OMC et le FMI", in *La réorganisation mondiale des échanges*, *op. cit.*, page 83.

(15) Article 7 §4, in OMC, *Textes juridiques*, *op. cit.*, page 13.

(16) Article 15 §1 et §4, *ibid.*, pages 25-26.

(17) F. Gianviti, *op. cit.*, page 76.

(18) Voir T. Flory; "Chronique de droit international économique", *AFDI*, 1996, page 814.

## II - Un partenariat improvisé avec la CNUCED

Créée en 1964 pour faire contrepoids au GATT, la CNUCED est une tribune de réflexion pour les pays en développement, plus qu'un centre de décision. Malgré son isolement des années 1980, son existence complète celle de l'OMC. C'est pourquoi une véritable coopération pragmatique s'est instaurée entre les deux organisations.

### A - La complémentarité des rôles de l'OMC et de la CNUCED

Avec l'échec de l'idéologie du nouvel ordre économique international à la fin des années 1980, la CNUCED a dû adapter ses revendications au nouveau contexte international.

La cinquième session de la CNUCED, en 1979, marque déjà une impuissance de l'organisation à prendre des décisions. Ainsi, on peut noter *“l'absence d'accord sur le thème central de la conférence (...) et l'absence de volonté politique qui conduit à une impasse totale des négociations”* (19). Pour autant, le droit du développement n'est pas éteint : ses concepts ont été renouvelés, et ils permettent de constater une harmonie conceptuelle entre les différentes organisations internationales. Il s'agit notamment de l'élaboration du concept de “développement durable” lors de la conférence internationale de Rio en 1992. Cette notion aux contours flous illustre la prise en compte récente (phénomène de mode ou nécessité ? Le débat reste ouvert) de l'environnement dans le processus de développement.

Or, le concept de développement durable a largement été analysé et développé par la CNUCED dès 1987, lors de sa septième session (20). En 1992, à Carthagène, elle affirmait sa *“volonté de créer les conditions d'un développement durable, fondé sur la gestion rationnelle des ressources naturelles, la création de technologies écologiquement saines, et une réflexion sur les modèles de production et de consommation existants”* (21). Le développement de ce concept a eu deux avantages notables pour les pays en développement : d'une part, il a remis à l'ordre du jour les problèmes de développement ; d'autre part, il a

---

(19) G. Merloz, “La conférence de Manille : une pause”, *AFDI*, 1979, page 650.

(20) Voir Z. Haquani, “La CNUCED VII, entre l'ouverture et l'impasse”, *RGDIP*, 1988, pages 336-363.

(21) J. Fontanel, *Organisations économiques internationales*, Paris, Masson, 1995, 2<sup>ème</sup> édition, page 29.

permis aux organisations internationales d'établir un consensus sur ces concepts nouveaux (22).

La création de l'OMC renouvelle également le paysage des organisations internationales et illustre de nouvelles opportunités pour les pays en développement. Certains observateurs ont estimé qu'avec la création de l'OMC, l'existence de la CNUCED pouvait être remise en cause. Son discours aurait été dépassé, et l'institution aurait fait "double emploi" avec l'OMC. Il semble pourtant que son rôle ne soit pas terminé. En effet, l'OMC est et demeure une institution à caractère libéral, qui n'est pas consacrée à la situation exclusive des pays en développement. Par conséquent, la CNUCED peut servir de complément aux travaux de l'OMC. En effet, la CNUCED comprend notamment des divisions qui traitent des problèmes relatifs à l'investissement, à l'environnement ou encore aux droits de propriété intellectuelle. Elle possède une expérience dont ne dispose pas l'OMC, qui peut être utile.

De plus, l'objectif des deux institutions n'est pas le même : la CNUCED effectue un travail d'analyse et de réflexion sur le commerce international, notamment pour les pays en développement. L'OMC est chargée de prendre des décisions concrètes, de gérer le commerce de l'ensemble de ses États membres dans une optique libérale. La CNUCED a prouvé sa volonté de coexister avec l'OMC ; cette ambition n'est ni vaine, ni illusoire. Bien qu'elle ne soit pas juridiquement organisée, il existe une réelle coopération pragmatique entre les deux organisations.

#### **B - Une coopération pragmatique**

Il n'existe aucune disposition dans les accords de l'OMC qui traite de ses relations avec la CNUCED. La coopération qui s'est

---

(22) Ce consensus ne masque pas cependant quelques divergences personnelles. En témoigne la position cynique alarmante de Lawrence Summers, économiste à la Banque Mondiale et directeur du Trésor américain, qui écrivait en 1991 : *"j'ai toujours pensé que les pays sous peuplés d'Afrique étaient largement sous pollués ; la qualité de l'air y est probablement d'un niveau inutilement bas par rapport à Los Angeles ou Mexico (...). La Banque mondiale ne devrait-elle pas encourager une migration plus importante des industries polluantes vers les PMA ?"*. Cité par L. Abdelmalki, P. Mundler, *Économie du développement*, Paris, Hachette, 1995, pages 276-277.

instaurée est donc une pure création de la pratique, favorisée par certains éléments.

Le premier de ces éléments, mais non le moindre, réside dans la personnalité des directeurs respectifs des organisations. Renato Ruggiero, directeur général de l'OMC, n'a de cesse d'affirmer "*qu'une meilleure coopération entre les trois organismes [OMC, FMI, BIRD] paraît nécessaire pour gérer plus efficacement le commerce international, la monnaie et le développement ; il faut également ajouter les Nations unies : certaines de ses agences spécialisées, comme la CNUCED ou le CCI ont joué un rôle clé dans le développement du commerce (...). Il faut coopérer avec elles, afin de mettre au point une stratégie commune et éviter les doubles emplois*" (23). De son côté, Rubens Ricupero, à la CNUCED, insiste également sur le fait que "*la complémentarité fonctionnelle de la CNUCED et de l'OMC a été reconnue, tant par le Conseil du commerce et du développement que par la Comité préparatoire de l'OMC, ainsi que par l'Assemblée générale des Nations unies*" (24).

Ces différentes déclarations sont suivies d'actions. Une réelle coopération a commencé, par l'élaboration d'un calendrier de réunions communes. De plus, la présence du CCI (centre de commerce international), dont le siège est à Genève, comme l'OMC et la CNUCED, est importante : il s'agit d'une organisation créée et gérée en commun par le GATT et la CNUCED depuis 1964. Son rôle, bien que modeste, a permis la rédaction de plusieurs travaux communs aux deux organisations (25). Enfin, en octobre 1997, un vaste programme inter-institutionnel d'assistance technique a été lancé, notamment pour développer les technologies d'information dans les pays en développement. Le FMI, la BIRD, le PNUD, le CCI, la CNUCED et l'OMC ont présenté lors d'une réunion leurs programmes d'aide aux pays en développement ; ceux-ci ont exprimé leurs besoins et une réponse collective doit y être apportée dans l'année 1998.

---

(23) "Entretien avec Renato Ruggiero", *Politique internationale*, no. 69, automne 1995, page 302.

(24) CNUCED, *Rapport du Secrétaire général à la neuvième session*, Genève, TD/366, 2 janvier 1996, page 74.

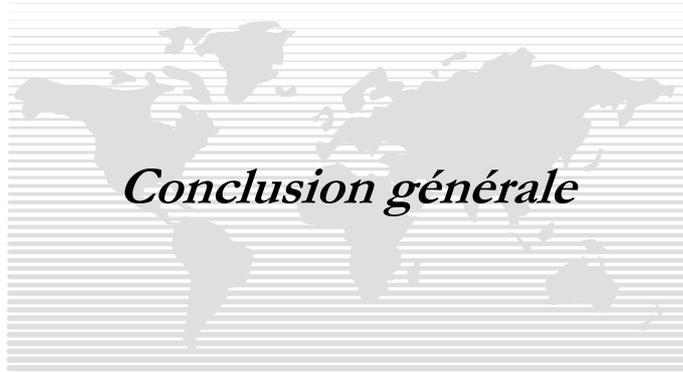
(25) Notamment, en 1996, le rapport intitulé "Strengthening the participation of developing countries in world trade and the multilateral trading system", New York et Genève, 1996, TD/375, 50 pages.

A long terme, on peut s'interroger sur l'issue de cette coopération. En effet, ne va-t-il pas devenir trop contraignant pour ces organisations de discuter dans des cadres différents, alors qu'une fusion des institutions faciliterait justement l'emploi de leurs ressources ?

Rien ne permet d'affirmer qu'une fusion est envisagée. Au contraire, la CNUCED réaffirme continuellement sa spécificité et son rôle, qui est de pallier les inconvénients de l'OMC et des accords de l'Uruguay Round pour les pays en développement. Elle affirme ainsi que *“lorsque les pays prennent leur siège dans une réunion de l'OMC, ils ont le sentiment d'avoir déjà accepté de s'engager dans des négociations. A la CNUCED, ils se sentent libres d'exprimer franchement et ouvertement leurs points de vue et leurs préoccupations. Cela permet de déterminer à quel moment telle ou telle question est mûre pour des négociations multilatérales”* (26). Quelles solutions peut-on alors envisager ? On peut penser que la meilleure serait que l'OMC prenne en compte, de façon encore plus importante, les intérêts des pays en développement. Dans cette optique, la CNUCED n'aurait alors plus de raison d'exister et serait dissoute. Néanmoins, à l'heure actuelle, malgré la présence du mécanisme d'examen des politiques commerciales, c'est la CNUCED qui semble jouer le rôle essentiel d'analyse des accords et de conseil aux pays en développement.

---

(26) “La CNUCED et l'OMC sont des sœurs, pas des jumelles”, CNUCED, TAD/INF/2645, 26 mars 1996, non paginé.





Évaluer les conséquences de la création de l'OMC pour les pays en développement peut paraître ambitieux, compte tenu de la complexité des aspects qu'elle recouvre. Les bouleversements qui se sont produits depuis 1990, l'évolution du droit du développement et du commerce international, rendent la tâche difficile. Nous ne disposons pas du recul nécessaire à une analyse juste et approfondie.

Les grands principes occidentaux ont désormais les faveurs des stratégies de développement. Là encore, on ne peut dire s'il s'agit d'un choix librement consenti des pays en développement ou l'expression de rapports de force inégalitaires.

La création de l'OMC semble marquer une volonté commune de stabilité et d'un renforcement du droit dans les relations internationales. On a ainsi pu constater que les mécanismes institutionnels mis en place sont tous favorables aux pays en développement, qui seront moins soumis aux rapports de force inégaux. Toutefois, on peut estimer que ce sont eux qui restent les grands perdants de l'Uruguay Round : la dualité des normes disparaît, remplacée par des "dispositions transitoires" qui ne sont que des aménagements provisoires pour les pays en développement. En revanche, davantage d'obligations leur sont imposées : la diplomatie des rédacteurs de l'OMC ne cache pas les lourdes exigences qui pèsent sur les pays en développement pour l'application des nouveaux accords.

De plus, *"on peut penser, sans risque de se tromper beaucoup, que l'OMC restera dominée par les grandes puissances commerciales et qu'en dépit de la règle « un État, une voix », la majorité, constituée par les États en voie de développement, aura du mal à infléchir les positions de l'organisation"* (1).

En outre, deux aspects du commerce international et de l'OMC restent imprévisibles. Le premier réside dans l'appréhension future par l'OMC de sujets tels que les normes environnementales ou les normes du travail. Ces deux questions ont été soulevées lors de la première conférence ministérielle de l'OMC à Singapour, et ont vu surgir une opposition nette et franche des pays en développement.

---

(1) G. Burdeau, "Aspects juridiques de la mise en œuvre des accords de Marrakech", in *La réorganisation mondiale des échanges, op. cit.*, page 231.

Le second aspect réside dans l'évolution des rapports de force au sein de l'OMC. Si l'ensemble des pays développés y est déjà présent, tel n'est pas le cas des pays en développement. La future accession d'une puissance commerciale comme la Chine peut modifier la physionomie de l'organisation et les rapports en son sein. Cela entraînera-t-il pour autant un rééquilibrage des forces entre pays développés et pays en développement ? Cela n'est pas sûr. De même, dans la hiérarchie de ces puissances (que le droit international ne peut ni empêcher ni masquer), où doit-on désormais situer la grande Russie ? Nombre d'incertitudes demeurent.

Toutefois, on peut conclure sur une affirmation : la réglementation accrue du commerce international a pour conséquence une réduction de la liberté des États dans leurs choix politiques et économiques. Paradoxalement, cette nouvelle "loi fondamentale" du commerce international évolue vers un libéralisme croissant. Les pays en développement disposent ainsi d'une marge d'appréciation de leur propres politiques réduite, mais doivent accentuer leur libéralisation. Tel est le "coût" de l'intégration dans les relations économiques internationales.

Le droit international économique tend à être un droit d'ingérence. On peut considérer que l'ingérence est parfois nécessaire pour assurer le respect des droits de l'homme ; mais pourra-t-elle assurer la promotion de ce droit de l'homme qu'est le développement ?





## Ouvrages

- L. Abdelmalki, P. Mundler**, *Économie du développement*, Paris, Hachette, 1995, 311 pages.
- E. Canal-Forgues**, *L'institution de la conciliation dans le cadre du GATT*, Bruylant, Bruxelles, 1993, 687 pages.
- D. Carreau, T. Flory, P. Juillard**, *Droit international économique*, Paris, LGDJ, 1990, 3<sup>ème</sup> édition, 725 pages.
- C.A Colliard, L. Dubouis**, *Institutions internationales*, Paris, Précis Dalloz, 10<sup>ème</sup> édition, 1995.
- H. Delorme, D. Clerc**, *Un nouveau GATT ?*, Paris, Complexe, 1994, 153 pages.
- M. Ferchichi**, *L'Uruguay Round et le règlement des différends commerciaux interétatiques?*, Thèse, Paris I, novembre 1996.
- G. Feuer, H. Cassan**, *Droit international du développement*, Paris, Dalloz, 2<sup>ème</sup> édition, 1991, 607 pages.
- J. Fontanel**, *Organisations économiques internationales*, Paris, Masson, 1995, 2<sup>ème</sup> édition.
- F.A. Khavand**, *Le nouvel ordre commercial mondial, du GATT à l'OMC*, Paris, Nathan, 1995, 192 pages.
- M. Lefebvre, D. Rotenberg**, *De l'invasion de l'Afghanistan à l'effondrement du communisme : la genèse du nouvel ordre mondial*, Paris, Ellipses, 1992.
- P. Messerlin**, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Paris, Dunod, 1995, 368 pages.
- C. Nehmé**, *Le GATT et les grands accords commerciaux mondiaux, vers l'OMC*, Paris, Les éditions d'organisation, 1994, 95 pages.
- A. Pellet**, *Le droit international du développement*, Paris, PUF, collection Que-sais-je ?, 1987, 128 pages.
- A. Piquemal**, *L'influence des inégalités de développement sur le statut juridique des États*, Thèse Nice, mars 1976.
- E. Sauvignon**, *La clause de la nation la plus favorisée*, Presses universitaires de Grenoble, 1972.
- B. Stern**, *Un nouvel ordre international ?*, Paris, Economica, 1983, 740 pages.
- S. Sur**, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 1995, 587 pages.

- Shu Zhang**, *De l'OMPI au GATT, la protection internationale des droits de la propriété intellectuelle*, Paris, Litec, 1994, 383 pages.
- Colloque d'Aix**, *Pays en voie de développement et transformation du droit international*, SFDI, Paris, Pédone, 1974, 315 pages.
- Colloque de Nice**, *Les Nations unies et l'élaboration du droit international économique*, SFDI, Paris, Pédone, 1986, 383 pages.
- Colloque de Nice**, *La réorganisation mondiale des échanges*, SFDI, Paris, Pédone, 1996.
- The outcome of the Uruguay round: an initial assessment*?, New-York, UNCTAD/TDR/14, 1994, 247 pages.
- CNUCED, *Permettre aux pays d'exploiter au maximum les possibilités découlant des accords d'Uruguay*, TD/B/COM.1/2, Genève, 10 septembre 1996, 40 pages.
- Agricultural trade liberalization in the Uruguay round: implications for developing countries*, UNCTAD/IIP/48, New-york, 1990, 199 pages.
- Strengthening the participation of developing countries in world trade and the multilateral trading system*, New York et Genève, TD/375, 1996, 50 pages.
- Uruguay round, papers on selected issues*, UNCTAD/IIP/10, 1989, 381 pages.

## Articles

- B. Balassa**, "L'enjeu des négociations multilatérales pour les pays en développement", in *Conflits et négociations dans le commerce international*, sous la direction de P. Messerlin et F. Vellas, Paris, Economica, 1989, pages 35-55.
- J.C. Berr**, "L'accord général sur le commerce des services", *AFDI*, 1994, pages 748-757.
- Y. Berthelot**, "Plus d'obligations, moins d'incertitude: les pays en développement et l'Uruguay round", *Politique étrangère*, 1993-2, pages 351-366.
- G. Blanc**, "Peut-on encore parler d'un droit du développement ?", *JDI*, 1991-4, page 942.
- F. Borella**, "Le nouvel ordre économique international et le formalisme juridique", in *Mélanges offerts à Charles Chaumont*, Paris, Pédone, 1984, pages 73-88.

- G. Burdeau**, "La diversification des procédures de règlement des différends", in *Actualité des conflits internationaux*, sous la Direction de Y. Daudet, Paris, Pedone, 1993, pages 147-170.
- E. Canal-Forgues**, "La procédure d'examen en appel de l'OMC", *AFDI*, 1996, pages 845-863.
- E. Canal-Forgues**, "Le système de règlement des différends de l'OMC", *RGDIP*, 1994-2, pages 689-707.
- P. Cassia, E. Saulnier**, "l'imbroglio de la banane", *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, no 411, septembre-octobre 1997, pages 527-544.
- G. Feuer**, "L'Uruguay round, les pays en développement et le droit international du développement", *AFDI*, 1994, pages 767-775.
- T. Flory**, "Chronique de droit international économique", *AFDI*, 1996, pages 806-816.
- T. Flory**, "Le nouveau système commercial mondial : quelques remarques", *JDI*, 1995-2, pages 877-891.
- T. Flory**, "Les Accords du Tokyo Round du GATT et la réforme des procédures de règlement des différends dans le système commercial interétatique", *RGDIP*, 1982-1, pages 235-253.
- D. Gadbin**, "L'impact de l'Uruguay round sur l'agriculture", *Trimestre du monde*, 1994-4, pages 81-96.
- S.P. Goley, J.H. Jackson**, "WTO Dispute Settlement Procedures, Standard of review and Deference to National Governments", *AJIL*, vol 90, no 2, avril 1996, pages 193-213.
- Z. Haquani**, "La CNUCED VI", *RGDIP*, 1983, pages 737-779.
- Z. Haquani**, "La CNUCED VII, entre l'ouverture et l'impasse", *RGDIP*, 1988, pages 336-363.
- J. Hippler Bello**, "The WTO Dispute Settlement Understanding : less is more", *AJIL*, vol 90, no 3, juillet 1996, pages 416-418.
- J.H. Jackson**, "Observations sur les résultats du cycle de l'Uruguay", *RGDIP*, 1994, pages 675-688.
- J.H. Jackson**, "The WTO Dispute Settlement Understanding : Misunderstandings on the Nature of Legal Obligation", *AJIL*, vol 91, no 1, janvier 1997, pages 60-63.
- F.A. Khavand**, "Droit international des textiles et pays en développement", *RGDIP*, 1987-2, pages 1241-1278.

- N. Komuro**, “The WTO Dispute Settlement Mechanism : Coverage and Procedures of the WTO Understanding”, *Journal of World Trade*, vol 29, no 4, 1995, pages 5-95.
- G. de Lacharrière**, “Influence de l'inégalité de développement des États sur le droit international”, *RCADI*, 1973-II, pages 227-269.
- G. de Lacharrière**, “Identification et statut des pays moins développés”, *AFDI*, 1971, pages 461-482.
- J. Lebullenger**, “La portée des nouvelles règles du GATT en faveur des parties contractantes en voie de développement”, *RGDIP*, 1982-1, pages 254-304.
- C. Legrand**, “Washington veut contraindre les argentins à respecter les brevets pharmaceutiques”, *Le Monde*, 28 janvier 1997.
- A.F. Lowenfeld**, “Remedies along with Rights : Institutional Reform in the new GATT”, *AJIL*, vol 88, no 3, juillet 1994, pages 477-487.
- K. Mbaye**, “L'article 1§2”, in *La charte des Nations unies, commentaire article par article*, sous la direction de J. P Cot et A. Pellet, Paris, Economica, 1991, pages 79-96.
- G. Merloz**, “La conférence de Manille : une pause”, *AFDI*, 1979, pages 637-667.
- E.U. Petersman**, “The Dispute Settlement System of the WTO and the Evolution of the GATT Dispute Settlement since 1948”, *Common Market Law Review*, vol 31, 1994, pages 1157-1244.
- H.A. Qureshi**, “The new GATT Trade policy review mechanism : an exercise in transparency or enforcement ?”, *Journal of World Trade*, no. 3, 1990, pages 142-160.
- Y. Renouf**, “Les mécanismes d'adoption et de mise en œuvre du règlement des différends dans le cadre de l'OMC sont-ils viables ?”, *AFDI*, 1994, pages 776-791.
- R. Ruggiero**, “Le commerce de l'Afrique est au premier rang des priorités de l'OMC”, *Focus* no. 4, juillet 1995, page 4.
- R. Ruggiero**, “La libéralisation des échanges et la primauté du droit dans un monde interdépendant”, *Focus*, no. 3, mai-juin 1995, pages 14-15.
- R. Safadi, S. Laird**, “The Uruguay round agreements : impact on developing countries”, in *World development*, 1996, volume 24, no 7, pages 1223-1242.

- O. Schachter**, “Les aspects juridiques de la politique américaine en matière de droits de l’homme”, *AFDI*, 1977, pages 53-74.
- R.H. Steinberg**, “Trade-environment Negotiations in the European Union, NAFTA and WTO: Regional Trajectories of Rule Development”, *AJIL*, vol 91, no 2, avril 1997, pages 231-267.
- B. Stern**, “Le droit international du développement, un droit de finalité ?” in *La formation des normes en droit international du développement*, Aix-en-Provence, Office des publications universitaires, 1982, pages 43-51.
- B. Stokes**, “La Chine, l’OMC et la coopération transatlantique”, *Politique Etrangère*, automne 1997, pages 371-384.
- A. Tankoano**, “L’accord ADPIC”, *Droit et pratique du commerce international*, vol. 3, no. 20, 1994.
- J.P. Tuquoi**, “L’OCDE observe un recul historique de l’aide au développement”, *Le Monde*, 7 février 1997.
- P. Vincent**, “L’Uruguay round et les pays en développement”, *RBDI*, 1995-2, pages 487-513.
- M. Virally**, “Vers un droit international du développement”, *AFDI*, 1965, pages 3-12.
- “Entretien avec Renato Ruggiero”, *Politique internationale*, no. 69, automne 1995, pages 295-303.

## **Documents officiels**

- De nombreux documents sont disponibles sur les excellents sites web de l’OMC et de la CNUCED : [www.wto.org](http://www.wto.org) (OMC) et [www.unctad.org](http://www.unctad.org) (CNUCED).
- CNUCED, “Déclaration de Midrand”, TAD/INF/2669, 7 mai 1996, non paginé.
- CNUCED, “La CNUCED et l’OMC sont des sœurs, pas des jumelles”, TAD/INF/2645, 26 mars 1996, non paginé.
- CNUCED, *Rapport du Secrétaire général à la neuvième session*, TD/366, Genève, 2 janvier 1996, 106 pages.
- OCDE, “L’accord général sur le commerce des services : une analyse”, OCDE/GD (94) 123, Paris, 1994, 29 pages.
- OMC, Bulletins d’information *Focus*, no. 1 à 25, janvier 1995 à janvier 1998.

- OMC, “Différends portés devant l’OMC”, note pour la presse, 26 novembre 1996, 21 pages.
- OMC, “Commerce et investissement étranger direct”, PRESS/57, 9 octobre 1996, 70 pages.
- OMC, “Conférence ministérielle de Singapour”, Informations pour les médias, 9-13 décembre 1996, non paginé.
- OMC, Déclaration ministérielle du 13 décembre 1996, WT/MIN/96, 10 pages.
- OMC, *Rapport annuel*, Genève, 1996, vol. I, 217 pages.
- OMC, *Résultats des négociations multilatérales du cycle d’Uruguay, textes juridiques*, Genève, 1994, 591 pages.





<b>Introduction générale</b> .....	1
<b>Partie I. Du GATT à l'OMC : évolution du statut juridique des pays en développement dans le commerce mondial</b> .....	9
Chapitre 1 - Le statut exceptionnel des pays en développement dans le cadre du GATT .....	11
<i>Section 1 - L'adaptation progressive des principes du GATT aux pays en développement</i> .....	11
I - La philosophie libérale du GATT .....	11
A - Le GATT, une réponse aux besoins des pays développés .....	11
B - Un libéralisme souple.....	13
II - Les revendications des pays en développement contre le libéralisme .....	14
A - Souveraineté économique.....	15
B - Inégalité compensatrice.....	16
<i>Section 2 - La reconnaissance d'un statut juridique différencié au sein du GATT</i> .....	18
I - L'acceptation progressive de la dualité des normes .....	18
A - Une reconnaissance juridique de principe .....	18
B - Une reconnaissance juridique concrète.....	20
II - Les insuffisances du régime préférentiel des pays en développement.....	21
A - Un statut précaire .....	21
B - Un statut inefficace .....	22
Chapitre 2 - Le nouveau statut intégré des pays en développement dans le cadre de l'OMC.....	27
<i>Section 1 - De la dualité des normes à l'intégration obligatoire des pays en développement</i> .....	27
I - Le renforcement du libéralisme économique.....	28
A - Le revirement idéologique des pays en développement.....	28
1. L'absence d'alternative au libéralisme .....	28
2. L'acceptation des principes libéraux.....	29

<i>B - Vers l'uniformisation du système commercial multilatéral.....</i>	31
1. L'OMC, symbole du libéralisme universel .....	31
2. L'intégration forcée des pays en développement.....	32
II - L'évolution du traitement différencié des pays en développement.....	33
<i>A - Une reconnaissance politique des problèmes du développement .....</i>	34
1. Des dispositions de principe .....	34
2. La prise en compte de situations particulières.....	35
<i>B - Une intégration juridique des pays en développement mal définie.....</i>	36
1. L'absence de texte général : un retour en arrière ?.....	36
2. Le maintien relatif d'un statut particulier.....	37
<i>Section 2 - Le pragmatisme de l'OMC face aux pays en développement.....</i>	39
I - Une application différée des accords .....	39
<i>A - Un traitement variable selon les catégories de pays en développement .....</i>	39
1. Les difficultés d'identification des catégories de pays en développement.....	39
2. Une catégorisation pragmatique mais incomplète .....	41
<i>B - Différents délais de mise en œuvre des accords .....</i>	42
1. Champ d'application de ces mesures.....	42
2. Insuffisances de ces mesures.....	43
II - Le rôle de l'assistance technique de l'OMC .....	44
<i>A - Une large gamme de mesures d'aide.....</i>	44
1. La nature de l'assistance technique .....	45
2. Les auteurs de l'assistance technique.....	46
<i>B - Une mise en œuvre incertaine.....</i>	47
1. Un droit à l'assistance technique ? .....	48
2. Un droit au traitement différencié ?.....	49

<b>Partie II. Les conséquences matérielles des accords de l'OMC pour les pays en développement .....</b>	<b>51</b>
Chapitre 3 - La "normalisation" de secteurs économiques traditionnels.....	53
<i>Section 1 - L'intégration de l'agriculture dans l'OMC.....</i>	<i>53</i>
I - L'assainissement du commerce des produits agricoles.....	54
<i>A - L'échec du protectionnisme agricole .....</i>	<i>54</i>
1. Une exception agricole souhaitée par les pays développés.....	54
2. Les effets pervers d'une protection excessive.....	56
<i>B - Une libéralisation progressive .....</i>	<i>57</i>
1. L'accord sur l'agriculture.....	58
2. L'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires .....	59
II - La prise en compte des pays en développement.....	61
<i>A - Des répercussions variables selon les pays en développement .....</i>	<i>61</i>
1. Le "choc agricole".....	62
2. Le décalage entre pays en développement exportateurs et importateurs .....	63
<i>B - Un traitement différencié limité .....</i>	<i>64</i>
1. La primauté du statut des PMA .....	64
2. La fin du droit à la politique agricole ?.....	66
<i>Section 2 - Le retour du secteur textile dans le droit commun .....</i>	<i>67</i>
I - L'Accord multi-fibres, une dérogation aux règles du GATT .....	68
<i>A - L'institutionnalisation des restrictions quantitatives.....</i>	<i>68</i>
1. Des objectifs ambivalents.....	69
2. Des moyens exceptionnels.....	70
<i>B - Les effets pervers de l'AMF.....</i>	<i>71</i>
1. Un fonctionnement inefficace.....	71
2. Une critique généralisée .....	72
II - L'accord sur les textiles et les vêtements : un démantèlement progressif de l'AMF.....	74
<i>A - La fin du protectionnisme ?.....</i>	<i>74</i>
1. La normalisation progressive du secteur textile .....	74
2. L'absence de réelle libéralisation .....	75

B - Des conséquences limitées pour les PED.....	77
1. Une mise en œuvre incertaine de l'accord.....	77
2. L'absence de traitement plus favorable.....	78
Chapitre 4 - L'appréhension de secteurs économiques nouveaux.....	81
<i>Section 1 - La nouvelle protection des droits de propriété           intellectuelle : un handicap pour le développement.....</i>	82
I - L'ADPIC : une synthèse des législations des pays développés.....	82
A - Philosophie de l'accord : le difficile équilibre entre protection et protectionnisme.....	83
1. Des intérêts opposés.....	83
2. Des objectifs paradoxaux .....	85
3. Des principes fondamentaux .....	87
B - Un champ d'application très étendu .....	88
1. Le renforcement des normes générales de protection .....	88
2. Le renforcement des garanties d'effectivité des droits de propriété intellectuelle .....	90
II - L'ADPIC : un frein au transfert de technologie.....	92
A - Un statut peu avantageux pour les PED .....	92
1. Un traitement différencié insuffisant.....	92
2. Des obligations accrues en matière de brevets.....	94
B - Une application concrète impossible ? .....	96
1. Des conséquences sectorielles néfastes.....	96
2. Une mise en œuvre délicate.....	98
<i>Section 2 - La nouvelle libéralisation des services et des           investissements : des conséquences encore imprévisibles           pour le développement .....</i>	99
I - L'accord général sur les services .....	100
A - Un accord peu contraignant.....	100
1. Une approche générale du commerce des services .....	101
2. Des obligations étatiques mesurées .....	103
B - Un accord potentiellement favorable aux pays en développement .....	106

1. Des mesures concrètes en faveur des pays en développement .....	106
2. Des répercussions à long terme.....	108
II - L'accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce .....	110
<i>A - Un accord embryonnaire.....</i>	111
1. Des négociations difficiles .....	111
2. Un contenu limité .....	112
<i>B - Un accord virtuellement défavorable aux pays en développement .....</i>	115
1. Un statut spécial pour les pays en développement .....	115
2. Vers une dépendance accrue des pays en développement à l'égard des entreprises multinationales ?.....	116

<b>Partie III. Les conséquences institutionnelles des accords de l'OMC pour les pays en développement.....</b>	<b>121</b>
Chapitre 5 - Le progrès du droit : un nouveau système de règlement des différends .....	123
<i>Section 1 - Les lacunes du règlement des différends au sein du GATT.....</i>	<i>123</i>
I - La procédure de règlement des différends : le système de la conciliation.....	123
A - <i>Une procédure souple.....</i>	<i>124</i>
1. Les dispositions lapidaires du GATT.....	124
2. Un système pragmatique mais complexe.....	125
B - <i>Une procédure critiquée .....</i>	<i>126</i>
1. La critique des panels .....	127
2. La critique des rapports des panels .....	128
II - La position des pays en développement face au règlement des différends .....	129
A - <i>L'inadaptation de la procédure aux pays en développement ....</i>	<i>129</i>
1. L'absence de traitement différencié en faveur des pays en développement.....	130
2. L'absence de mécanisme de sanctions collectives ...	131
B - <i>L'évolution progressive vers la réforme de l'OMC.....</i>	<i>132</i>
1. Les propositions des pays en développement .....	132
2. La codification de la procédure de règlement des différends .....	133
<i>Section 2 - L'amélioration du règlement des différends au sein de l'OMC .....</i>	<i>135</i>
I - La juridictionnalisation de la procédure.....	135
A - <i>De nouveaux organes.....</i>	<i>135</i>
1. L'organe de règlement des différends .....	135
2. L'organe d'appel permanent .....	136
B - <i>Une procédure automatique et rapide .....</i>	<i>137</i>
1. La nouvelle règle du consensus négatif.....	138
2. La fixation des délais.....	139
II - Une efficacité encore incertaine .....	140
A - <i>Des atouts pour les pays en développement.....</i>	<i>140</i>

1. Des règles avantageuses .....	140
2. Une application satisfaisante .....	142
B - <i>Le maintien des rapports de force économiques</i> .....	143
1. La persistance de l'unilatéralisme américain.....	143
2. L'absence de sanctions adaptées .....	145
Chapitre 6 - Des nouveaux mécanismes institutionnels efficaces .....	147
<i>Section 1- La coopération OMC-États : le mécanisme d'examen     des politiques commerciales</i> .....	147
I - Un moyen de pression politique indirect sur les États .....	148
A - <i>Un objectif de transparence</i> .....	148
B - <i>Une procédure pragmatique et légitime</i> .....	148
II - Un organe d'assistance technique aux pays en développement ? .....	150
A - <i>Un rôle de conseil</i> .....	150
B - <i>Un instrument de réformes internes</i> .....	151
<i>Section 2- La coopération inter institutionnelle</i> .....	151
I - Une coopération organisée avec les institutions de Bretton Woods.....	152
A - <i>Une coopération tardive avec la Banque mondiale</i> .....	152
B - <i>Une coopération accrue avec le FMI</i> .....	153
II - Un partenariat improvisé avec la CNUCED .....	155
A - <i>La complémentarité des rôles de l'OMC et de la         CNUCED</i> .....	155
B - <i>Une coopération pragmatique</i> .....	157
<b>Conclusion générale</b> .....	159
<b>Bibliographie</b> .....	163
<b>Table des matières</b> .....	171

