

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

**LES INITIATIVES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT POUR
LES FUTURES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES**



NATIONS UNIES

NOTE

- Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.
- Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.
- Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote. Un exemplaire de la publication renfermant la citation ou la reproduction doit être adressé au secrétariat de la CNUCED à l'adresse suivante : Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse.

UNCTAD/ITC/TSB/10

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.00.II.D.8

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
REMERCIEMENTS	v
AVANT-PROPOS DE M. RUBENS RICUPERO, SECRETAIRE GENERAL DE LA CNUCED.....	vii
I. LES INITIATIVES DE NEGOCIATION DES PAYS EN DEVELOPPEMENT : RAPPEL HISTORIQUE	
• Les initiatives de négociation et la Conférence de Seattle ..	3
• Les initiatives de négociation des pays en développement .	15
II. LES DISCIPLINES COMMERCIALES MULTILATÉRALES	
• Le contexte de la mondialisation.....	95
• Incidences tarifaires du Cycle d'Uruguay sur les exportations des pays en développement : crêtes tarifaires et progressivité des droits	115
• Les intérêts des pays en développement dans le prochain cycle de négociations sur l'agriculture dans le cadre de l'OMC	135
• Observations sur l'application de l'Accord sur l'agriculture	161
• L'AGCS en 2000 : poursuite de la libéralisation progressive	219
• Les mouvements de personnes physiques dans le cadre de l'AGCS	249
• L'Accord sur les textiles et les vêtements et l'évolution de la politique commerciale dans ce domaine.....	267
• Le réexamen de l'Accord sur les ADPIC	285
• Mesures concernant les investissements et liées au commerce	301
• Subventions	327
• Les droits antidumping et les droits compensateurs.....	367

	<i>Pages</i>
• L'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires : enjeux pour les pays en développement .	393
• Les règles d'origine non préférentielles	429
III. AUTRES QUESTIONS	
• Commerce, environnement et développement	461
• Disciplines multilatérales concernant la concurrence	505
• Politique antidumping et concurrence	517
• Le transfert de technologie dans les accords de l'OMC	549
• Le commerce électronique, l'OMC et les pays en développement	571
• Notes	599
ANNEXES	
• Allocution du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Kofi Annan (Conférence ministérielle de l'OMC, troisième session, Seattle, 30 novembre-3 décembre 1999)	633
• Déclaration du Secrétaire général de la CNUCED, M. Rubens Ricupero (Conférence ministérielle de l'OMC, troisième session, Seattle, 30 novembre-3 décembre 1999)	639

REMERCIEMENTS

Le présent recueil de documents techniques est la troisième publication produite par le Secrétariat de la CNUCED pour aider les pays en développement à participer aux travaux de l'OMC et à formuler un « agenda positif » (c'est-à-dire des initiatives de négociation constructives) dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. Ces documents ont été rédigés en 1999 par des membres du personnel de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base, ainsi que par des consultants, en réponse à des demandes précises des États Membres ou pour fournir des informations aux participants aux réunions régionales et spéciales tenues parallèlement au processus de préparation de la troisième Conférence ministérielle de l'OMC.

Ce recueil est le fruit d'une collaboration de plusieurs années visant à aider les pays en développement à se préparer aux futures négociations commerciales. Je tiens à remercier tous ceux qui ont participé à sa rédaction, par leur travail de recherche ou par une aide éditoriale, et en particulier mes collègues de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base, ainsi que plusieurs consultants et autres fonctionnaires. Murray Gibbs, Chef du Service de l'analyse du commerce et des questions systémiques, a coordonné et guidé les travaux relatifs aux initiatives de négociation, auxquels les fonctionnaires ci-après ont participé : Ivan Anastassov, Philippe Brusick, Jolita Butkeviciene, Michiko Hayashi, Teresa Hinze, Ulrich Hoffmann, Stefano Inama, Veena Jha, Eila Jounela, Mina Mashayekhi, Josie Maximo, Sophie Munda, Marcel Namfua, Victor Ognivtsev, Bonapas Onguglo, Diego Oyarzun Reyes, Miho Shirotori, Erich Supper, Xiaobing Tang, Manuela Tortora, René Vossenaar, Tokio Yamaoka, Simonetta Zarrilli. Ces personnes ne sont pas toutes mentionnées parmi les auteurs des documents réunis dans le présent recueil, mais ont toutes apporté une contribution au processus. Plusieurs consultants de stature internationale ont aussi rédigé quelques documents

qui ont été inclus dans le présent recueil sous leur forme originale. Ces consultants sont Carlos M. Correa, Rodney de C. Grey, Veena Jha, Tim Josling, Arvind Panagariya, Ashok Sajjanhar, Stephan Tangermann, Craig VanGrasstek et Edwin Vermulst.

Les opinions exprimées dans les documents réunis dans le présent recueil sont celles de leurs auteurs et ne doivent pas être considérées comme une position officielle de la CNUCED au sujet des questions traitées.

John D.A. Cuddy
Directeur
Division du commerce international
des biens et services, et des produits de base
CNUCED

AVANT-PROPOS DE M. RUBENS RICUPERO, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CNUCED

Lorsque j'ai assisté à la première Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Singapour en décembre 1996, c'était la première fois que je participais à une réunion du GATT/de l'OMC depuis la date à laquelle j'avais quitté mon poste d'Ambassadeur et Représentant permanent du Brésil auprès de l'OMC, peu avant l'achèvement du Cycle d'Uruguay. J'ai été frappé par le développement considérable qu'avait connu l'OMC par rapport au GATT, et en particulier par la multiplicité des nouveaux défis que les pays en développement doivent relever dans le système commercial multilatéral. Me fondant sur le mandat ambitieux que la Conférence, à sa neuvième session tenue en Afrique du Sud, avait donné à la CNUCED, j'ai décidé de lancer un programme de travail sur les initiatives de négociation des pays en développement, dans le but d'aider ces pays à se doter des capacités nécessaires pour définir leurs intérêts, formuler leurs objectifs de politique commerciale et chercher à atteindre ces objectifs dans les négociations commerciales internationales.

En raison de la portée des obligations multilatérales, de la complexité technique et de la multiplicité des questions traitées, et de l'énorme charge de travail qui est imposée aux délégations basées à Genève et aux administrations nationales, la plupart des pays en développement se trouvent dans une situation dans laquelle les moyens dont ils disposent pour participer au système, et à fortiori pour essayer d'influencer son évolution, sont très insuffisants. Néanmoins, à la deuxième Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Genève en 1998, les Membres ont décidé de lancer un processus préparatoire qui, pour de nombreux pays, signifiait qu'on s'acheminait vers le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales à la troisième Conférence ministérielle. En réponse aux demandes formulées par les pays en développement, et avec l'encouragement de ses États membres et de l'Assemblée générale des Nations Unies, la CNUCED a entrepris un travail sur les initiatives de négociation des pays en développement durant la période préparatoire de la Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est ouverte le 30 novembre 1999 à

Seattle. Le présent ouvrage est un recueil de documents qui ont été rédigés en 1999 par des membres du personnel de la CNUCED et des consultants dans le cadre de ce processus.

La Conférence de Seattle n'a pas permis de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales ni de forger un consensus clair au sujet de la suite à y donner. Cela représente une menace sérieuse non seulement pour l'OMC mais aussi pour l'ensemble des organisations internationales qui s'occupent de commerce, parmi lesquelles la CNUCED joue un rôle particulier, qui consiste à préserver les capacités et l'intégrité du système commercial multilatéral et à faire en sorte qu'il apporte des avantages à tous les pays. Il faut analyser les facteurs qui ont empêché les ministres réunis à Seattle de forger un consensus, afin de pouvoir prendre des mesures correctives. La dixième session de la Conférence doit jouer un rôle important à cet égard. L'une des questions majeures est celle de la cohérence de l'élaboration des politiques économiques à l'échelon mondial, qui doit être abordée sous un angle très large, avec la participation des différents organismes des Nations Unies qui s'occupent de questions sociales, environnementales et culturelles. Le rôle spécifique de la CNUCED est de faire en sorte qu'il n'y ait pas de contradiction entre la politique commerciale et la politique de développement.

Durant la préparation de la Conférence de Seattle, les pays en développement ont communiqué plus d'une centaine de propositions, soit plus de la moitié du nombre total de propositions reçues. Il faudra étayer ces propositions par des analyses plus fouillées et les examiner. Les documents rassemblés dans le présent recueil ont été produits dans cette perspective et on peut espérer que les décisions que la Conférence prendra à sa dixième session confirmeront et renforceront le rôle de la CNUCED en ce qui concerne l'aide à fournir aux pays en développement pour appuyer leurs efforts visant à mettre en place un système commercial multilatéral qui serve les intérêts de tous.

CHAPITRE PREMIER

LES INITIATIVES DE NÉGOCIATION DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

RAPPEL HISTORIQUE

LES INITIATIVES DE NEGOCIATION ET LA CONFERENCE DE SEATTLE

Murray Gibbs, CNUCED

Les négociateurs des pays en développement ont obtenu des résultats importants à l'issue du Cycle d'Uruguay. L'AMF a été démantelé, on a élaboré un accord sur les services dans lequel la définition du commerce des services incluait les mouvements de personnes, et on a mis en place une structure qui offrait aux pays en développement une marge de manœuvre considérable pour employer la libéralisation comme instrument de développement. On a conclu un accord sur l'agriculture qui prévoyait une substantielle libéralisation progressive. De nombreux accords contiennent des dispositions relatives à un traitement différencié des pays en développement qui, bien qu'elles n'impliquent qu'une obligation de moyens, pourraient devenir plus contraignantes à l'avenir. Même l'Accord sur les ADPIC, qui inquiète beaucoup certains pays en développement, contient des clauses de flexibilité en leur faveur, pour tenir compte de certains de leurs besoins particuliers. Plusieurs pays en développement se félicitent qu'au lieu d'instaurer des règles multilatérales régissant l'investissement, on ait conclu un Accord sur les MIC. Ces résultats ont été dus en partie à la persévérance de coalitions de pays en développement formées autour des différents enjeux¹.

En revanche, l'engagement unique qu'impliquait la création de l'OMC posait des problèmes à de nombreux pays en développement qui, naturellement, ne voulaient pas en rester à l'ancienne version du GATT (le GATT de 1947). La grande majorité des pays en développement et en particulier des pays les moins avancés (PMA) ne possédaient pas les ressources administratives, financières ou humaines nécessaires pour s'acquitter des nouvelles obligations, exercer leurs nouveaux droits ou même tirer parti des nouvelles possibilités offertes par le commerce international.

A la Conférence de Marrakech de 1994, certains pays ont milité en faveur de l'introduction, dans le résultat final, d'un programme de travail

futur pour la nouvelle Organisation, portant sur des questions qui n'avaient pas été traitées dans le Cycle d'Uruguay. On a trouvé un compromis sous la forme d'une déclaration du Président du Comité des négociations commerciales donnant une liste de questions qui pourraient être incluses dans le programme de travail, dont des points proposés par les pays développés, tels que les normes du travail, l'investissement ou la politique de la concurrence, mais aussi d'autres points intéressant les pays en développement, notamment la compensation de l'érosion des préférences, les produits primaires, les questions financières, l'immigration, etc.²

Durant la période qui s'est écoulée entre l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC et la première Conférence ministérielle, les pays développés ont continué de travailler sur les questions qu'ils avaient proposé d'inclure dans le programme de travail. L'idée de négocier des règles multilatérales sur l'investissement dans le cadre de l'OMC a pris un relief particulier, en raison de la négociation parallèle d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI) dans le cadre de l'OCDE. Certains pays en développement pensaient qu'il serait souhaitable d'intégrer ces négociations dans le cadre de l'OMC, où ils pourraient avoir une certaine influence, mais d'autres préféraient laisser l'OCDE s'en occuper, car alors le résultat ne serait pas contraignant pour eux. De nombreux pays en développement étaient fermement opposés à ce qu'on aborde la question de l'investissement dans le programme de travail de l'OMC, et plus encore étaient opposés à toute mention des normes du travail; l'idée de poursuivre les travaux concernant l'environnement et même la politique de la concurrence suscitait aussi une résistance importante. Durant la négociation de ce qui devait devenir la Déclaration de Singapour, les pays en développement ont surtout cherché à ce que ces questions n'apparaissent pas à l'ordre du jour.

C'est pourquoi de nombreux pays en développement ont été quelque peu étonnés lorsqu'il est devenu évident, d'après les déclarations d'ouverture de la Conférence ministérielle de Singapour, que les principaux objectifs des pays développés étaient notamment l'adoption de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) et l'achèvement rapide des négociations sur les services financiers et les télécommunications de base. Pour eux, il s'agissait de compléter le cadre juridique du processus de la mondialisation, censé apporter des avantages à tous. Pour leur part, les pays en développement n'avaient pas ressenti le besoin de formuler des initiatives pour obtenir des mesures en leur faveur, ni compris à quel degré l'OMC était devenue un instrument de négociation permanente.

M. Ricupero, Secrétaire général de la CNUCED, qui a lui-même une grande expérience de la négociation commerciale et qui a participé à la Conférence de Singapour, en a conclu que les pays en développement devraient prendre des initiatives de négociation, définissant systématiquement leurs intérêts et fixant des objectifs réalistes pour toutes les questions, et pas seulement celles pour lesquelles ils étaient demandeurs, et chercher à atteindre ces objectifs en formulant des propositions concrètes et techniquement valables, de concert avec d'autres pays. Lorsqu'un grand nombre de pays se sont rangés derrière M. Ricupero, ce qu'on appelle parfois l'« agenda positif », c'est-à-dire les initiatives de négociation des pays en développement, est devenu un aspect essentiel du travail de la CNUCED dans le domaine du commerce international durant les trois années qui ont suivi.

Ce travail, consistant à aider les pays en développement à formuler leurs initiatives de négociation, a été facilité par le mandat que la Conférence, à sa neuvième session, tenue à Midrand (Afrique du Sud) en mai 1996, a donné à la CNUCED³, la chargeant de travailler sur un large éventail de questions liées au commerce, telles que les services, l'environnement et la politique de la concurrence, et d'étudier les incidences que pourrait avoir un cadre multilatéral sur l'investissement. La CNUCED devait en particulier étudier le programme des négociations futures et son mandat indiquait qu'il s'agissait d'« aider les pays en développement ... », ce qui estompait la frontière traditionnelle entre l'assistance technique et le travail ordinaire. La Conférence a aussi planifié une nouvelle série de réunions d'experts, qui ont offert l'occasion de saisir les intérêts des pays en développement en dehors d'un contexte de négociation et qui se sont progressivement transformées en laboratoires pour l'élaboration des initiatives de négociation.

Le mandat de la CNUCED consistait aussi à évaluer l'impact du Cycle d'Uruguay sur les différents pays en développement. La CNUCED a collaboré avec l'OMC et le CCI dans le cadre du Programme intégré d'assistance technique (JITAP), ainsi qu'avec plusieurs institutions régionales comme le Réseau commercial d'Amérique latine, qui a fait des études très originales sous l'angle du secteur privé. A la demande des pays en développement, on a organisé des réunions pour les aider à suivre les négociations sur les services financiers, qui progressaient à un rythme rapide, réunions auxquelles ont été invités des spécialistes de la Banque des règlements internationaux et d'autres experts. Plusieurs délégations de pays

en développement ont organisé des dîners de travail auxquels on a présenté des communications sur les questions qui pourraient faire l'objet de négociations futures.

Les préparatifs de Seattle

A la lumière des résultats de la deuxième Conférence ministérielle de l'OMC, il paraissait probable que la troisième Conférence lancerait une nouvelle initiative majeure, appelée parfois Cycle du Millénaire. La deuxième Conférence avait mis en route un processus préparatoire qui devait être alimenté par des propositions, si bien que chaque Membre de l'OMC serait forcé de présenter des propositions s'il voulait éviter que les questions qui l'intéressaient particulièrement soient omises des négociations futures. Cela a accéléré le rythme et intensifié l'urgence de l'élaboration des initiatives de négociation.

Durant l'été et le début de l'automne de 1998, plusieurs réunions intergouvernementales se sont tenues à la CNUCED. Une réunion très instructive sur le commerce des services de santé⁴ a été suivie d'autres réunions similaires sur le tourisme et les services annexes, qui ont notamment confirmé à quel point les pratiques anticoncurrentielles empêchaient les fournisseurs des pays en développement de s'approprier une part équitable des bénéfices réalisés dans ce secteur, et ont suggéré des éléments d'une approche sectorielle des négociations⁵. Elle a aussi proposé qu'on organise une réunion d'experts du transport aérien. Il y a eu une autre réunion d'experts des services environnementaux, qui a conclu que des engagements négociés additionnels dans ce secteur pourraient contribuer à renforcer la protection de l'environnement à condition que des ressources suffisantes soient mises à la disposition des pays en développement⁶. En outre, on a beaucoup travaillé dans les domaines de l'investissement et de la politique de la concurrence, parfois en collaboration avec l'OMC, dans le cadre du mandat défini par la Conférence de Singapour, qui avait clairement reconnu la compétence de la CNUCED dans ces domaines.

A sa troisième session, la Commission du commerce des biens et services, et des produits de base s'est intéressée surtout au SGP et à diverses questions concernant le commerce des services, et a demandé à la CNUCED d'organiser des réunions d'experts du commerce des produits agricoles et du transport aérien, deux secteurs si délicats que, quelques années auparavant,

il aurait été impensable que la CNUCED s'en occupe. La Commission a aussi demandé à la CNUCED de collaborer avec l'OMC pour faire l'évaluation du commerce des services (prévue par l'article XIX:2 de l'AGCS), d'étudier le problème du critère du besoin économique en tant qu'obstacle aux mouvements des fournisseurs de services, et de recenser les obstacles au commerce des services, afin d'aider les pays en développement à préparer leurs demandes pour la prochaine série de négociations prévue par l'AGCS. En conséquence, le programme de travail intergouvernemental de la CNUCED a convergé encore davantage avec le processus d'élaboration des initiatives de négociation des pays en développement.

En septembre 1998, on a réuni un Groupe spécial d'experts (en vertu des pouvoirs expressément donnés au Secrétaire général à cet effet) pour reprendre les travaux d'une réunion similaire qui s'était tenue en avril 1997. L'objectif de cette réunion était d'examiner les besoins des pays en développement en matière de capacités d'analyse pour la préparation d'un éventuel nouveau cycle de négociations multilatérales, et de faire des études qui pourraient leur être utiles dans ce processus, dont on espérait que l'efficacité serait renforcée par une coordination entre les organisations concernées. Les travaux du Groupe spécial d'experts ont été présidés par le Secrétaire général et encadrés par des fonctionnaires de diverses divisions de la CNUCED et d'autres organisations internationales, comme la Banque mondiale, le FMI, l'OMPI, les commissions régionales de l'ONU et divers réseaux de recherche d'Afrique et d'Amérique latine. Il y a eu un débat non directif que les participants ont jugé très instructif et qui a fait l'objet d'une publication ultérieure, complétée par des analyses de spécialistes travaillant à la CNUCED⁷.

Les pays en développement ont commencé à prendre des initiatives pour coordonner leurs positions en vue de la préparation de la troisième Conférence ministérielle. Le Groupe des 15 a tenu à New Delhi, en décembre 1998⁸, une réunion à laquelle plusieurs participants ont fait des suggestions en vue d'améliorer les accords commerciaux multilatéraux, à la lumière des problèmes que leur avait posés leur mise en œuvre. Cette réunion a lancé le travail relatif à la mise en œuvre qui a fini par jouer un rôle central dans le processus préparatoire du Conseil général de l'OMC.

Le processus d'élaboration des initiatives de négociation s'est intensifié au début de 1999, lorsqu'un groupe de pays en développement ont demandé à la CNUCED d'organiser au Palais des Nations des réunions

informelles pour aider les pays en développement à se préparer à participer au processus piloté par le Conseil général de l'OMC. Ces réunions, convoquées par différentes délégations tour à tour, ont examiné sur le fond toutes les questions envisageables. Elles ont défini la question, le problème et la solution, les présentant sous forme de tableaux ou de projets de textes comportant des notes détaillées, considérées comme des bases de travail.

Le processus intergouvernemental dans le cadre de la CNUCED a continué d'être axé plus directement sur les questions à négocier. Les réunions d'experts de l'agriculture⁹ et du transport aérien¹⁰ ont examiné des questions précises concernant ces secteurs et le débat a été considérablement enrichi par le fait qu'on a pu trouver des ressources pour financer la participation de représentants de pays en développement. Le fait que l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé d'affecter une proportion importante des économies réalisées grâce aux gains de productivité à l'organisation de trois ateliers, à la réalisation d'études techniques et à des missions consultatives a donné un élan supplémentaire au processus.

Le premier de ces ateliers s'est tenu à Séoul (en République de Corée, qui est un membre de l'OCDE, il convient de le souligner) en juin 1999, le deuxième à Pretoria (Afrique du Sud) au début de juillet et le troisième à Boca Chica (République dominicaine) dans la première semaine d'août. Des fonctionnaires, des représentants des professions commerciales et des universitaires de pays développés ou en développement y ont participé.

Les ateliers de Séoul et de Boca Chica se sont intéressés à l'ensemble des régions en développement, tandis que celui de Pretoria a été axé sur l'aspect spécifiquement africain des propositions déjà présentées et a apporté une importante contribution technique au processus de formulation des objectifs de négociation des gouvernements des différents pays d'Afrique. Il a aussi examiné les liens entre les propositions présentées à l'OMC et les objectifs des pays ACP dans la négociation de la succession de la Convention de Lomé. Cet atelier avait été immédiatement précédé par une autre réunion organisée par la CNUCED à Sun City (Afrique du Sud), qui avait réuni des hauts fonctionnaires responsables du commerce extérieur des pays les moins avancés. Ces hauts fonctionnaires ont rédigé une déclaration claire des objectifs des PMA dans les négociations futures, qui a été présentée au Conseil général et qui portait sur un large éventail de questions, notamment celle de l'admission en franchise de droits consolidée pour les produits des PMA, proposition qui était sur la table depuis la huitième session de la CNUCED.

Les travaux concernant l'Afrique ont été approfondis dans le cadre d'ateliers sous-régionaux correspondant à divers groupements (COMESA, CEDEAO, SADC et ECAAS), en collaboration avec la Commission économique pour l'Afrique et l'OUA/CEA. Ces ateliers se sont tenus en août 1999 et ont été financés par le PNUD. En outre, on a organisé plusieurs séminaires à l'échelon national ou sur des thèmes particuliers (comme l'agriculture, les textiles ou les règlements sanitaires) dans le cadre du JITAP (avec l'OMC et le CCI) en réponse à des demandes émanant de différents gouvernements africains. Les pays en développement ont poursuivi leur processus de coordination dans divers cadres, les commissions régionales de l'ONU ont organisé des séminaires et le G15 a tenu une réunion ministérielle à Bangalore (Inde) à la mi-août¹¹. A la réunion préparatoire qu'ils ont tenue à Marrakech en septembre, avant la Conférence ministérielle de la CNUCED, les Ministres du G77 ont formulé un message dans lequel ils indiquaient leurs objectifs et leurs craintes concernant la Conférence de Seattle, qui a été communiqué à l'OMC. Les Ministres du commerce extérieur des pays d'Afrique se sont réunis à Alger pour formuler une position commune mettant l'accent sur les décisions qui devaient être prises à Seattle¹².

Durant la préparation de la Conférence de Seattle, près de 250 propositions ont été présentées, dont plus de la moitié émanaient de pays en développement et étaient souvent faites au nom de plusieurs pays. Les propositions des pays en développement mettaient l'accent sur deux aspects, comment faire en sorte que le programme incorporé de négociations concernant les services et l'agriculture réponde à leurs intérêts et comment obtenir des mesures spécifiques liées aux accords commerciaux multilatéraux, notamment en ce qui concerne les examens prescrits, propositions regroupées sous la rubrique générale « Mise en œuvre ».

Les propositions relatives à la mise en œuvre portaient notamment sur la question du traitement spécial et différencié des pays en développement, l'objectif étant de formuler des obligations plus contraignantes que les simples obligations de moyens existantes. Il était aussi proposé de formuler des interprétations convenues des accords commerciaux multilatéraux pour régler certains problèmes concrets, notamment ceux qui étaient dus au fait qu'on ne tenait pas compte de la spécificité de l'économie, de l'administration et des entreprises des pays en développement (telle que le niveau élevé des taux d'intérêt ou la difficulté d'identifier des intrants)¹³. Les propositions concernaient aussi les difficultés qu'avaient les pays en

développement à s'acquitter des obligations administratives et de procédure, et visaient notamment à prolonger les périodes de transition prévues dans les Accords sur les ADPIC, sur les MIC et sur l'évaluation douanière. Un aspect important de ces propositions consistait à préciser la notion de « déséquilibre » des droits et obligations, de façon que les pays en développement ne soient plus accusés de polémique. L'Accord sur les ADPIC a fait l'objet d'une attention particulière en raison de sa rigidité en ce qui concerne l'application des mesures d'exception et de traitement spécial et différencié, même lorsqu'il est question de vie ou de mort. Certains pays en développement voulaient faire en sorte que cet accord ait bien pour effet de promouvoir le transfert de technologie, comme le prévoient ses dispositions.

Une fois fait le bilan des propositions présentées, il restait peu de temps pour préparer un projet de Déclaration ministérielle de Seattle, et le processus était d'autant plus difficile que le poste de Directeur général de l'OMC restait vacant jusqu'au 1^{er} septembre 1999. Le 19 octobre, un projet complet, reprenant toutes les propositions dans un texte structuré, a été distribué, mais il n'a pas été développé. Ce n'est que le 17 novembre que le Président du Conseil général de l'OMC a pu distribuer, sous sa propre responsabilité, un texte qui reflétait un certain accord (malgré de nombreux passages entre crochets et variantes), mais qui ne disait rien des questions essentielles que sont l'agriculture et la mise en œuvre. C'est ainsi qu'après plus d'une année de préparation, les Ministres se sont rendus à Seattle sans disposer d'un texte faisant l'objet d'un accord dans ses grandes lignes, et ils n'ont pas pu adopter une déclaration lançant un nouveau cycle de négociations.

L'échec de la Conférence de Seattle a été dû à de nombreux facteurs, mais on en a tiré quelques leçons. Premièrement, on ne peut pas faire primer la forme sur le fond. Si les principaux partenaires commerciaux du monde ne peuvent pas se mettre d'accord entre eux sur des questions essentielles comme l'agriculture, les services ou la lutte antidumping, aucun artifice de procédure ne pourra susciter un tel accord. Deuxièmement, il n'est plus acceptable que des accords soient négociés par un petit groupe de pays, dans l'opacité, puis imposés à la majorité des Membres de l'OMC. M. Moore, le nouveau Directeur général de l'OMC, était conscient de ce changement de mentalité et a essayé d'ouvrir le processus en créant plusieurs groupes de négociation à composition non limitée. Toutefois, comme le texte de départ était très insatisfaisant, ces groupes n'ont pas pu avancer et se mettre

d'accord sur un texte commun et, pressés par le temps, les Ministres sont retombés dans les habitudes du vieux GATT. Cela a été clairement dit dans des déclarations sans détour distribuées à Seattle par les groupes Amérique latine et Caraïbes et Afrique, déclarations selon lesquelles il leur serait impossible de se joindre à un consensus sur des accords qui avaient été négociés sans leur pleine participation. Dans le cadre de l'OMC, tous les pays ont accepté en gros le même niveau d'obligations et sont tenus par les résultats de toute négociation. Les pays en développement sont devenus membres à part entière du système¹⁴, et on ne peut plus les laisser en marge du processus de prise de décisions. Comme l'a fait observer le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, qui a présidé la Conférence de Seattle, il fallait imaginer de nouvelles techniques de négociation et de prise de décisions.

Les questions en suspens

Le traitement spécial et différencié

L'histoire du GATT depuis 1947 et jusqu'au Cycle d'Uruguay compris, et en particulier durant ce dernier, est celle d'un processus permanent d'interprétation des règles, visant à résoudre les problèmes concrets rencontrés et à renforcer les obligations de moyens pour leur donner un caractère plus contraignant. Les problèmes mentionnés par les pays en développement ont un réel impact sur leur commerce extérieur et il faut chercher à les régler le plus vite possible. Dans de nombreux cas, les propositions faites par ces pays visent à régler des problèmes liés aux caractéristiques d'une économie sous-développée et n'impliquent pas une clause officielle de traitement différencié en leur faveur. D'autres toutefois visent à donner au traitement spécial et différencié un caractère plus contraignant, et appelleraient une décision politique sur la question de savoir si le traitement spécial et différencié devrait être un élément permanent du système. La thèse selon laquelle, à terme, tous les pays devront être assujettis aux mêmes obligations n'est pas totalement infondée, mais il serait aussi logique que les pays en développement puissent bénéficier d'un traitement différencié aussi longtemps qu'ils en ont besoin et pas seulement pendant une période de transition arbitraire.

Un des aspects qui déconcertent particulièrement les pays en développement est que certains pays développés sont apparemment réticents

à accorder l'admission en franchise de droits consolidée aux produits exportés par les PMA. Comme les PMA bénéficient déjà d'une admission en franchise pour la plupart de leurs exportations dans le cadre des mécanismes préférentiels existants, c'est la notion de « consolidation » qui est essentielle. Si l'admission en franchise n'a pas le statut contractuel qui permettrait aux PMA de recourir au mécanisme de règlement des différends en cas de violation d'une consolidation, son intérêt reste limité. La consolidation de l'admission en franchise n'exigerait pas de modification de l'Accord sur l'OMC : il serait facile de concevoir un protocole qui donnerait un statut contraignant à ces engagements.

L'accession

La CNUCED a aidé des pays de taille et de niveau de développement très différents, allant de la Chine et à la Russie en passant par plusieurs PMA, à conduire leur processus d'accession. La plupart des gouvernements concernés espèrent que leur pays sera admis à l'OMC avant le lancement d'un nouveau cycle de négociations et beaucoup ont été disposés à faire des concessions importantes pour accélérer le processus d'accession de façon à atteindre cet objectif. Cette attitude est très nouvelle: autrefois les pays s'arrangeaient pour que leur accession au GATT coïncide avec les cycles de négociations multilatérales, de façon à atténuer le caractère unilatéral des négociations d'accession et à ce que les concessions qu'ils font pour être admis soient considérées comme leur contribution au résultat global du cycle. Le processus accéléré proposé pour l'accession des PMA permettrait à ces pays de s'intégrer plus vite dans le système commercial multilatéral.

Le programme incorporé

Pour que l'OMC puisse retrouver l'élan perdu à Seattle, il faut relancer sans tarder les négociations et les examens prévus dans le cadre du programme incorporé, sous les auspices des comités compétents. Cela n'exige rien de plus qu'une décision des conseils concernés. En fait, bon nombre des propositions des pays en développement visaient à fixer des délais pour le travail en cours, qu'il s'agisse de négociations ou des examens prescrits (comme ceux qui visent les règles d'origine ou les crédits à l'exportation de produits agricoles).

Le transfert de technologie

La question du transfert de technologie a imprégné les débats sur différents thèmes durant le processus préparatoire et à Seattle. Le Cycle d'Uruguay, particulièrement avec l'AGCS et l'Accord sur les ADPIC, a mis en place un cadre juridique qui permet aux entreprises ayant des technologies de pointe de mieux les exploiter à l'échelle mondiale. Cela était manifestement nécessaire pour que le système commercial mondial s'adapte aux réalités et reste pertinent. Toutefois, la majorité des Membres de l'OMC ne possèdent pas ces technologies de pointe et n'y ont pas accès, et considèrent que le système devrait aussi répondre à leurs propres intérêts. Ce déséquilibre des droits et obligations entre les pays technologiquement avancés et les autres a suscité des initiatives visant à introduire des mesures correctrices, notamment dans le cadre des programmes de travail incorporés de l'Accord sur les ADPIC et de l'AGCS.

La protestation des ONG

La plupart des manifestants de Seattle n'avaient qu'une vague idée de ce qu'est l'OMC, mais considéraient la Conférence de Seattle comme une occasion d'exprimer leurs préoccupations et leurs frustrations liées à l'impact de la mondialisation en général, ainsi que leur inquiétude de voir qu'il est de plus en plus difficile aux individus, même dans des pays vraiment démocratiques, d'agir sur leur propre destin¹⁵. Toutefois, un grand nombre d'ONG sont arrivées à Seattle avec des dossiers solides concernant l'impact des règles et décisions de l'OMC sur divers aspects de l'environnement, de la santé, du sort des petits paysans, du travail des enfants, etc. Il est peu probable que ces questions disparaissent dans un avenir prévisible.

Il est évident que toutes ces questions font partie de la question plus générale de la cohérence de la politique économique mondiale. La Déclaration sur la cohérence adoptée à Marrakech a une portée assez limitée et vise la cohérence uniquement dans le cadre de la coopération entre l'OMC et « les institutions internationales compétentes dans les domaines monétaire et financier »¹⁶. La suite a montré que d'autres organisations du système des Nations Unies, comme l'OIT, l'OMS, le PNUE ou l'UNESCO, étaient également concernées par cette cohérence mondiale.

Les premiers résultats de l'élaboration d'initiatives de négociation

Il ne faut pas surestimer l'impact du travail d'élaboration d'initiatives de négociation fait à la CNUCED. Bon nombre de pays en développement n'avaient guère besoin de l'aide de la CNUCED pour formuler leurs propositions. Toutefois, beaucoup d'autres se sont appuyés sur le travail technique du Secrétariat et sur des études de consultants, et la plupart ont jugé utiles les réunions interrégionales, régionales et sous-régionales, notamment celles tenues à Genève, qui leur ont donné l'occasion d'échanger des idées, de confirmer la validité de leurs propositions et de former des alliances.

Le plus important est que ce processus a revitalisé le rôle des pays en développement dans les négociations commerciales multilatérales. Cette nouvelle dynamique se fonde sur quatre prémisses : *a)* les pays en développement doivent clairement définir leurs intérêts et formuler des propositions réalistes et techniquement valables pour les défendre; *b)* ils doivent comprendre la position et les objectifs de leurs principaux partenaires commerciaux, ainsi que le contexte politique et juridique; *c)* ils doivent chercher à comprendre leurs positions respectives pour former des coalitions ayant les objectifs similaires et trouver des compromis avec les autres pays en développement qui ne partagent pas leurs objectifs, avant de s'engager dans des négociations multilatérales avec les principales puissances commerciales de la planète; *d)* ils ne doivent pas adhérer à un consensus sur les résultats d'une négociation à laquelle ils n'auront pas pu vraiment participer.

LES INITIATIVES DE NEGOCIATION DES PAYS EN DEVELOPPEMENT¹⁷

En quoi consistent les initiatives de négociation des pays en développement ?

La CNUCED a commencé à dire que les pays en développement devaient prendre des initiatives dans les négociations commerciales multilatérales aussitôt après la première Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Singapour en décembre 1996. Elle y a été conduite par le fait que, durant le processus préparatoire de cette Conférence, les pays en développement s'étaient presque entièrement consacrés à éviter l'inclusion dans le programme de travail de l'OMC de certaines questions telles que les normes du travail et l'investissement, sans formuler de propositions ou de contre-propositions sur les questions qui les intéressaient eux-mêmes. En conséquence, ils ont été obligés d'accepter les résultats obtenus dans des domaines qui intéressaient essentiellement les pays développés (technologies de l'information, services financiers et services de télécommunications de base), sans obtenir d'engagement réciproque en leur faveur dans les domaines essentiels pour eux comme l'agriculture, les textiles et les vêtements et le mouvement des personnes physiques. Le Cycle d'Uruguay a montré que, si un groupe de pays en développement étaient capables de formuler et de soutenir des propositions cohérentes de libéralisation du commerce, ils pouvaient bloquer l'adoption de résultats moins ambitieux. C'est ce qu'ont fait notamment les membres latino-américains du groupe de Cairns à Montréal et à Bruxelles, ainsi qu'un groupe de pays en développement qui a formulé des propositions claires concernant la structure de l'AGCS et l'inclusion des mouvements de personnes physiques dans la définition du commerce des services. L'idée était donc que les pays en développement devraient faire un effort sans précédent pour formuler des initiatives de négociation, de façon que leurs intérêts soient pris en compte dans les futures négociations commerciales multilatérales. En première étape, il leur fallait présenter des propositions détaillées et techniquement solides dans le processus de préparation de la troisième Conférence ministérielle de l'OMC, et il fallait que la CNUCED les y aide.

Le premier pas a consisté à organiser deux réunions spéciales de groupes d'experts, sous la responsabilité du Secrétaire général de la CNUCED, pour avoir un échange de vues entre les organisations internationales et des instituts universitaires de pays développés ou en développement, afin de définir ce qu'il fallait faire pour développer les initiatives de négociation. Ces réunions ont suscité de très nombreuses idées qui ont fait l'objet de publications de la CNUCED¹⁸.

Toutefois, le vrai travail a commencé lorsque des pays en développement ont demandé à des fonctionnaires de la CNUCED de les aider à élaborer et à affiner leurs propositions pour le programme des futures négociations commerciales. Ce travail s'est encore intensifié lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé d'employer les économies résultant des gains de productivité de l'Organisation à cet effet¹⁹. Conformément aux instructions données par l'Assemblée, la CNUCED a organisé trois ateliers interrégionaux sur les initiatives de négociation des pays en développement, à Séoul (Corée) du 8 au 10 juin 1999, à Pretoria (Afrique du Sud) du 29 juin au 2 juillet 1999 et à Boca Chica (République dominicaine) du 2 au 4 août 1999. Les participants étaient notamment des hauts fonctionnaires (à titre personnel), des universitaires, des consultants et des représentants d'entreprises de pays développés ou en développement, ainsi que des membres du Secrétariat de la CNUCED et d'autres organisations internationales ou régionales, notamment l'OMC. En outre, la CNUCED a organisé un atelier de haut niveau pour les pays les moins avancés à Sun City (Afrique du Sud) du 21 au 25 juin 1999. Cet atelier a débouché sur des propositions adoptées par les PMA concernant tous les aspects de fond du processus préparatoire²⁰.

Par la suite, dans le cadre d'un projet du PNUD sur la création de capacités pour le commerce et l'Afrique, la CNUCED a organisé trois autres séminaires sous-régionaux en Afrique, à Harare pour la COMESA, à Abuja pour la CEDEAO, au Cap pour la SADC (ainsi qu'à Libreville pour la CEEAC), afin d'aider ces groupements régionaux à préparer la troisième Conférence ministérielle de l'OMC.

Des organes intergouvernementaux de l'ONU et de la CNUCED ont apporté leur contribution au processus d'élaboration des initiatives de négociation. On peut mentionner notamment les réunions d'experts organisées par la CNUCED dans les domaines des services de santé (1997),

des services touristiques (1998), des services environnementaux (1998), de l'agriculture (avril 1999) et du transport aérien (juin 1999), le rapport à la cinquante-quatrième session de l'Assemblée générale de l'ONU au sujet de l'évolution du système commercial multilatéral, rédigé par la CNUCED en réponse à la résolution 53/170, les réunions régionales organisées de concert avec les Commissions régionales de l'ONU (CEA et CESAP), etc. Le processus de préparation de la dixième session de la CNUCED (Bangkok, février 2000) a aussi apporté une contribution de fond à l'élaboration de ces initiatives. Ainsi, les réunions ministérielles préparatoires des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, de même que la réunion ministérielle du Groupe des 77 tenue à Marrakech en septembre 1999²¹, ont formulé la position fondamentale des pays en développement par rapport au nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales et au rôle que la CNUCED devait jouer dans ces négociations. Une grande partie du rapport du Secrétaire général de la CNUCED à la dixième session de la Conférence était également consacrée aux initiatives de négociation²².

Dans les paragraphes suivants, nous résumerons les principales idées issues du processus d'élaboration des initiatives de négociation.

La troisième Conférence ministérielle de l'OMC et le « nouveau cycle »

Le processus préparatoire qui se poursuivait dans le cadre du Conseil général de l'OMC depuis septembre 1999, comme prescrit par la Déclaration ministérielle de Genève (mai 1998)²³, était axé sur plusieurs domaines : *a*) questions et propositions liées à la mise en œuvre des Accords de l'OMC; *b*) questions et propositions liées aux négociations déjà prescrites dans les domaines de l'agriculture et des services et au programme « incorporé » dans d'autres domaines; *c*) questions et propositions liées au suivi de la Réunion de haut niveau sur les pays les moins avancés (1997); *d*) questions et propositions relatives à d'autres travaux qui pourraient être engagés sur la base du programme amorcé à la Conférence ministérielle de Singapour, telles que les « nouvelles questions »²⁴; et *e*) toute autre question concernant les relations commerciales multilatérales des Membres de l'OMC. Un travail mené en parallèle dans le domaine du commerce électronique et concernant des questions au sujet desquelles on s'attendait à pouvoir obtenir une décision ou un accord à la Conférence de Seattle ont

aussi alimenté le processus préparatoire. Les résultats escomptés étaient notamment des décisions ministérielles concernant *a*) l'accès en franchise des produits exportés par les PMA, *b*) la cohérence de la formulation des politiques économiques à l'échelon mondial, c'est-à-dire la coordination des activités de l'OMC, des institutions de Bretton Woods, de la CNUCED, du PNUD et d'autres organisations internationales, *c*) la transparence des marchés publics, et *d*) les décisions concernant des questions pour lesquelles les délais n'avaient pas été respectés (voir les paragraphes ci-après consacrés à la mise en œuvre), ou les décisions qui étaient attendues, par exemple la prolongation du moratoire concernant les plaintes en situation de non-violation dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC. En outre, les pays africains ont présenté une liste de questions sur lesquelles, à leur avis, il convenait de prendre des décisions à Seattle.

L'OMC compte 135 Membres, dont 97 (71,8 %) sont des pays en développement, y compris 29 PMA. De plus, sur les 30 pays qui sont engagés dans un processus d'accession à l'OMC, il y a 16 pays en développement dont 7 PMA. A la fin de 1999, les pays Membres avaient présenté 249 propositions dans le cadre du processus préparatoire, dans plus de 20 domaines, et plus de 50 % de ces propositions émanaient de pays en développement (y compris les propositions présentées conjointement par des pays en développement et plusieurs pays développés Membres de l'OMC). Les domaines dans lesquels il y a eu le plus de propositions sont les suivants : agriculture – 46 propositions (dont 18 de pays en développement); services – 25 propositions (14); produits industriels – 14 propositions (2); ADPIC – 15 propositions (8); et « questions nouvelles »²⁵ - 37 propositions (11).

De nombreux Membres de l'OMC s'étaient dit favorables au lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales à la Conférence ministérielle de Seattle, et l'échec de cette Conférence ne les a pas amenés à revoir leur position. En particulier, plusieurs pays développés et en développement continuent d'avoir pour objectif de lancer un cycle sur un programme large et équilibré, avec un délai de trois ans²⁶. Le principal argument des partisans d'un nouveau cycle est qu'il fallait éviter que l'élan de la libéralisation commerciale ne se casse devant les pressions protectionnistes qui risquent de s'intensifier partout dans le monde, et d'offrir des possibilités de compensation qui faciliteraient l'octroi de concessions par les différents partenaires, y compris les pays en

développement. Parmi les grands partenaires commerciaux, l'Union européenne était le principal avocat d'un « grand cycle du millénaire »²⁷. Les États-Unis en revanche ne pouvaient pas prendre d'initiative majeure car le Président n'avait pas obtenu que le Congrès vote une loi instaurant une procédure accélérée (ni même une loi énonçant des objectifs de négociation) et avait donc dû adapter ses propositions aux compétences de négociation réduites dont il disposait.

Toutefois, certains pays en développement considéraient que le travail de l'OMC devrait être axé en priorité sur la mise en œuvre intégrale des résultats du Cycle d'Uruguay et sur le « programme de travail incorporé » qui prévoyait de nouvelles négociations concernant l'agriculture et le commerce des services, ainsi que sur l'examen de plusieurs accords commerciaux multilatéraux qui pourraient nécessiter des négociations. Ces pays ont dit qu'il n'y avait pas de consensus pour structurer le programme de travail futur de l'OMC sous la forme d'un nouveau « cycle »²⁸. Parmi les questions prioritaires pour de nombreux pays en développement figuraient notamment la mise en œuvre effective du traitement spécial et différencié prévu en leur faveur par différents Accords de l'OMC et le rééquilibrage de plusieurs accords, notamment ceux concernant les subventions et mesures compensatoires, les mesures antidumping, les ADPIC et les MIC, qui ont une incidence majeure sur la politique de développement ou les exportations des pays en développement.

Objectifs des négociations

Les pays en développement considèrent qu'une déclaration ministérielle lançant un nouveau cycle de négociations devrait mentionner la « problématique » des pays en développement, qu'il faudrait traiter dans les négociations, ainsi qu'un « diagnostic » du problème global, que les négociations viseraient à régler. Faute de quoi, à leur avis, les négociations se poursuivraient sur la base du postulat selon lequel la libéralisation du commerce mondial et le renforcement des disciplines commerciales multilatérales et leur extension à de nouveaux domaines étaient des fins en soi, plutôt que des moyens d'accélérer le développement des pays en développement. Le travail préparatoire de la dixième session de la CNUCED est donc devenu directement pertinent pour le processus de préparation de la Conférence de l'OMC.

ENCADRÉ 1*Le diagnostic du G-77 :*

La vulnérabilité financière et notamment la persistance des problèmes de balance des paiements et d'un endettement extérieur très élevé, ainsi que le fait que le commerce extérieur, la production et l'emploi sont très tributaires d'un petit nombre de produits et les difficultés d'accès à la technologie, aux réseaux d'information et aux réseaux de distribution, empêchent toujours de nombreux pays en développement de s'intégrer efficacement dans le système commercial multilatéral et de tirer parti du libre échange. Souvent, les entreprises des pays en développement vivent dans un univers dominé par les transnationales et par la presse écrite et audiovisuelle des pays développés. En conséquence, de nombreux pays en développement n'ont pas su exploiter les nouvelles possibilités commerciales que leur offrent les accords multilatéraux. De plus, il y a un grand déséquilibre dans les droits et les obligations découlant de certains de ces accords, ainsi qu'en matière d'accès aux marchés et dans le domaine de l'élaboration des règles, qui risque de saper la confiance des pays en développement envers le système multilatéral.

Durant les années 90, la croissance de l'économie mondiale est restée inférieure à la moyenne de l'après-guerre, l'écart des revenus entre pays développés et pays en développement s'est encore creusé et la marginalisation est devenue une menace de plus en plus réelle. Parallèlement, l'inégalité des revenus au sein des différents pays s'est aussi accru, de même que l'insécurité de l'emploi et l'instabilité financière. Ces tendances ont été aggravées par une série de crises financières inattendues qui ont frappé l'économie mondiale avec une fréquence et une intensité sans précédent.

L'expérience récente montre qu'il n'y a pas de solution économique simple capable d'assurer une convergence automatique des pays en développement vers le niveau de revenu des pays développés. Cela est dû à la façon dont fonctionnent les forces du marché dans un monde caractérisé par des asymétries et des déséquilibres. L'asymétrie la plus flagrante du processus de mondialisation est l'inégalité de la répartition du pouvoir économique dans l'économie mondiale. Il y a aussi un déséquilibre entre les différents aspects de l'économie internationale. La rapidité de la libéralisation du secteur financier a provoqué une coupure entre la finance et le commerce et l'investissement internationaux. La liquidité devient la priorité numéro un et les investisseurs sont à la recherche de marchés sur lesquels ils peuvent

faire un placement rapide et se retirer dès qu'ils ont réalisé un bénéfice. Ces différentes évolutions tendent à accentuer la volatilité des flux de capitaux.

En raison de ces asymétries, la libéralisation a aussi souvent des résultats déséquilibrés. Dans le domaine du commerce international, malgré la libéralisation, de nombreux secteurs dans lesquels les pays en développement pourraient exporter sont toujours très protégés. De même, le marché du travail est resté protégé dans les pays développés, tandis que le marché des capitaux s'est ouvert dans les pays en développement. Il est donc d'autant plus difficile pour les pays en développement de soutenir la concurrence dans les secteurs dans lesquels ils ont le plus de chances de trouver des activités profitables et viables à long terme.

Objectifs communs à de nombreux pays en développement :

- 1) Mise en œuvre des règles et engagements acceptés durant le Cycle d'Uruguay, tels qu'ils sont repris dans l'Acte final de Marrakech, en particulier dans le cas de ceux qui visent à aider les pays en développement,
- 2) Lancement d'une négociation sur le commerce des services conformément à l'article XIX de l'AGCS, poursuite de la réforme du commerce des produits agricoles, conformément à l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture, et achèvement des différents examens des dispositions des accords commerciaux multilatéraux que ces accords prescrivent,
- 3) Aide aux pays les moins avancés (PMA),
- 4) Mesures visant à accélérer le processus d'accession à l'OMC,
- 5) Mesures visant à améliorer la cohérence de l'élaboration des politiques économiques à l'OMC et dans les autres organisations internationales,
- 6) Recherche d'un consensus sur l'orientation future du programme de travail défini aux deux premières Conférences ministérielles,
- 7) Nouvelles initiatives visant à libéraliser le commerce mondial et à adapter le système commercial multilatéral de façon qu'il contribue davantage au processus de développement.

Principes généraux régissant la négociation

Du point de vue des pays en développement en particulier, pour remédier à ces défauts et déséquilibres, il faut que les négociations commerciales multilatérales visent à obtenir une libéralisation importante du commerce international, de façon équilibrée, c'est-à-dire concernant tous les produits, tous les secteurs des services et tous les modes de fourniture qui les intéressent. Il faudrait donc créer des groupes de négociation factuels qui analyseraient les progrès accomplis dans tel ou tel domaine de négociation par rapport à ces objectifs généraux. Par exemple, il a été suggéré de créer un groupe de négociation sur le transfert de technologie qui proposerait dans différents domaines des méthodes de négociation susceptibles de préserver l'accès des entreprises des pays en développement aux technologies, dont la détérioration est due essentiellement à la privatisation de la recherche-développement dans les pays développés²⁹.

La mise en œuvre de nombreuses dispositions prévoyant un traitement spécial et différencié des pays en développement est jugée très insatisfaisante par de nombreux pays en développement. Cela est souvent dû au fait que les dispositions en question sont formulées dans des termes assez vagues et ne constituent qu'une obligation de moyens. Les pays en développement aimeraient que toutes ces dispositions se traduisent en avantages concrets pour eux. Ils souhaitent que la notion de traitement spécial et différencié soit réaffirmée et étroitement adaptée à leur politique de développement, de façon à accroître la cohérence de la politique commerciale et de la politique de développement, ainsi qu'aux réalités de la mondialisation. Dans ces conditions, le traitement spécial et différencié devrait tenir compte de l'évolution des méthodes du commerce international et chercher à remédier aux handicaps qui empêchent les entreprises de pays en développement d'être compétitives, en modifiant les accords multilatéraux là où c'est nécessaire. Pour cela, on pourrait examiner toutes les dispositions pertinentes dans le but de trouver un accord à leur sujet au début des négociations.

Par ailleurs, de nombreux pays en développement ont le plus grand mal à s'acquitter de toutes leurs obligations avant l'expiration des périodes

de transition, et ils pensent donc qu'il faudrait prolonger ces périodes en tenant compte de l'insuffisance des ressources humaines et financières dont ils disposent pour appliquer les différents accords. Pour eux, si de nouvelles négociations devaient être lancées, il conviendrait donc d'y insérer une « clause de paix », de façon que les pays en développement ne puissent pas être traduits devant le mécanisme de règlement des différends tant que les négociations sont en cours. Cela éviterait une situation dans laquelle les pays en développement devraient négocier sous la pression de plaintes fréquentes. Selon eux, il faudrait, comme dans les négociations précédentes, appliquer une clause de statu quo et ce statu quo devrait concerner tous les régimes d'accès aux marchés, y compris le SGP et ceux d'autres accords préférentiels. En outre, ils pensent que les pays développés devraient dire clairement à Seattle qu'ils sont résolus à libéraliser de façon significative le commerce dans les domaines qui intéressent les pays en développement, notamment en réduisant les droits de douane et les subventions agricoles, en recourant moins souvent aux mesures antidumping, etc.

Les pays en développement considèrent que le fait de leur accorder un crédit pour les mesures de libéralisation autonomes qu'ils ont prises devrait être un des principes généraux de la négociation, c'est-à-dire que la consolidation des mesures de libéralisation prises depuis le 1^{er} janvier 1995 devrait être considérée comme une concession de leur part. A leur avis, ce principe, énoncé à l'article XIX:3 de l'AGCS, devrait s'appliquer dans tous les domaines.

La plupart des parties conviennent que la mise en œuvre du Cycle d'Uruguay a clairement démontré la nécessité de s'occuper des coûts administratifs et autres de l'application des Accords commerciaux multilatéraux (ACM) à l'échelon national³⁰ dans les négociations³¹, de façon que les pays en développement puissent mettre en œuvre les accords et définir le montant de l'aide que la communauté internationale devrait leur fournir à cet effet.

Les pays en développement considèrent aussi qu'il faut renouveler l'engagement d'attacher une attention particulière aux problèmes des PMA et à des mesures visant à prévenir leur marginalisation dans le commerce mondial. A leur avis, si l'on lance un nouveau cycle de négociations, celui-ci devrait intégrer une décision d'introduire dans les listes prévues à

l'article II du GATT l'obligation que tous les pays développés, ainsi que les pays en développement qui sont en mesure de le faire, accordent une admission en franchise de douane consolidée pour tous les produits des PMA, et que cela devrait s'accompagner d'un assouplissement suffisant des règles d'origine pour que les PMA puissent vraiment tirer parti de cette disposition. Les problèmes spécifiques des petits pays en développement vulnérables ont été pris en compte dans la Déclaration ministérielle de Genève de 1998. Les pays en développement considèrent qu'il convient de répondre à ces problèmes en définissant les préoccupations spécifiques de ces pays dans le cadre des différents Accords commerciaux multilatéraux (ACM) et de formuler des propositions.

L'idée d'un engagement unique semble de plus en plus acceptée, car des approches sectorielles ou partielles risquent de renvoyer à plus tard ou de faire oublier l'examen des problèmes qui intéressent les pays en développement. Certains de ces pays ont déclaré qu'ils ne participeraient à aucune négociation sectorielle. Toutefois, on admet aussi que l'engagement unique n'entraîne pas automatiquement un équilibre favorable aux pays en développement. La possibilité d'obtenir des résultats anticipés, qui introduit des nuances dans le principe de l'engagement unique, commence à intéresser les pays en développement, qui considèrent qu'il faudrait obtenir des résultats en ce qui concerne les questions de mise en œuvre et les questions inscrites dans le programme incorporé avant de lancer ou du moins avant d'achever des négociations dans d'autres domaines. L'appréhension qu'éprouvent les pays en développement à l'égard d'un engagement unique est due à ce qu'ils ont connu lors des dernières étapes du Cycle d'Uruguay, où ils se sont retrouvés face à un résultat à prendre ou à laisser. Il convient de rappeler que les pays développés avaient décidé de se retirer du GATT pour créer l'OMC (qui devait s'appeler à l'origine Organisation multilatérale du commerce) afin d'éviter de devoir modifier le GATT. En conséquence, les pays en développement ont été obligés soit d'accepter tous les ACM issus du Cycle d'Uruguay soit de rester en dehors de l'OMC. Aujourd'hui, l'OMC existe et cette situation ne pourra pas se reproduire, et un engagement unique devra donc être accepté par consensus ou par mise aux voix, conformément aux articles IX et X de l'Accord sur l'OMC.

ENCADRÉ 2***L'engagement unique***

Les effets du principe de l'engagement unique diffèrent selon le contexte et selon les résultats souhaités par les intéressés. Dans le Cycle d'Uruguay, les principaux partisans de ce principe (Groupe de Cairns) ont cherché à éviter que l'agriculture échappe au processus de libéralisation, comme cela s'était passé lors de cycles précédents. De plus, dans les précédents cycles, le Gouvernement des États-Unis avait pu obtenir un pouvoir de négociation à condition que l'AMF reste intact. En outre, certains pays développés, et les États-Unis en particulier, qui soutenaient que les pays en développement avaient profité des résultats des cycles antérieurs sans prendre aucun engagement en retour, souhaitaient qu'ils soient obligés d'accepter un certain niveau d'engagements multilatéraux. Ainsi, on peut lire à la partie I B ii) de la Déclaration de Punta del Este que le lancement, la conduite et l'application des résultats des négociations seront considérés comme des éléments d'un engagement unique.

Le Tokyo Round avait débouché sur une série de codes, dont certains interprétaient les règles en vigueur du GATT afin de durcir les disciplines visant plusieurs mesures non tarifaires concernant certaines catégories de produits (certaines de ces mesures avaient pour but de restreindre le commerce et de fixer les prix). Ces codes étaient facultatifs, mais tous les pays développés les avaient acceptés, sauf exceptions. En revanche, peu de pays en développement les avaient acceptés; par exemple, plusieurs d'entre eux avaient accepté le Code sur les obstacles techniques au commerce, mais un seul avait accepté le Code sur les marchés publics.

Il faut rappeler toutefois que le Tokyo Round n'était pas, du point de vue juridique, une négociation du GATT, mais une négociation ouverte à tous les pays. Certains pays qui n'étaient pas parties contractantes à l'époque ont joué un rôle très actif (le Mexique par exemple), et plusieurs ont négocié leur accession pendant le cycle (Thaïlande ou Colombie).

Malgré le principe de l'engagement unique de Punta del Este, on a obtenu des résultats immédiats à Montréal où des décisions ont été prises en ce qui concerne les PMA et le règlement des différends et ont été appliquées à titre provisoire, jusqu'à ce qu'elles soient confirmées à Marrakech.

Le principe de l'engagement unique du Cycle d'Uruguay a été imposé par un fait accompli. Face à l'impossibilité de modifier le GATT pour y intégrer tous les ACM, les pays développés avaient décidé de se

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 2 (suite)

retirer de ce qu'on a appelé le GATT de 1947 pour créer un nouveau cadre de règles, administré par une nouvelle organisation, c'est-à-dire l'OMC. Par conséquent, les pays en développement n'avaient guère le choix et devaient accepter l'engagement unique, alors que celui-ci incluait certains accords, comme celui sur les ADPIC, qu'ils n'auraient jamais accepté s'ils avaient eu le choix.

Certaines négociations ne sont pas en conflit avec l'engagement unique s'il s'agit uniquement de négociations techniques et non de mesures visant à exclure des secteurs sensibles, comme les négociations dites « zéro pour zéro » dans le Cycle d'Uruguay, et si elles ne limitent pas la portée des négociations (c'est-à-dire qu'elles ne précisent pas que certains secteurs seront exclus), contrairement à ce qui semble se passer dans le cadre de l'APEC. Les secteurs choisis dans le cadre de l'APEC pour une libéralisation accélérée reflètent ce que l'exécutif des États-Unis a pu obtenir du Congrès en matière de compétences de négociation. Ce que cette approche fait craindre aux pays en développement, c'est que, comme l'expérience l'a montré, les produits dont l'exportation présente de l'intérêt pour les grands partenaires commerciaux soient abordés en priorité. On peut faire des négociations sectorielles pour aller au-delà de la question des droits de douane et traiter diverses autres aspects du secteur concerné, par exemple les subventions, les obstacles techniques, etc. Les propositions relatives aux secteurs de la pêche et de la foresterie semblent viser à conclure un accord qui traiterait de diverses questions, y compris celles des subventions et de l'environnement. L'héritage du Tokyo Round n'est pas sans ambiguïté : l'Accord sur les aéronefs civils a libéralisé le commerce dans ce secteur, tandis que l'Accord sur les produits laitiers, qui n'existe plus, fixait les prix à l'exportation; quant à l'AMF, pour de nombreux pays en développement, c'était un accord sectoriel très défavorable.

Mise en oeuvre et résultats

Dans plusieurs domaines, les délais fixés dans les accords du Cycle d'Uruguay n'ont pas été respectés. Cela vaut par exemple pour la négociation d'un accord visant à limiter les crédits à l'exportation de produits agricoles et d'une clause de sauvegarde d'urgence dans l'AGCS, pour l'achèvement des négociations sur les règles d'origine et les mesures anticontournement, etc. Toutes ces questions devront être traitées durant le lancement des négociations.

ENCADRÉ 3***Résumé des « principes généraux régissant la négociation » définis par de nombreux pays en développement***

- i) La négociation doit être conduite dans la plus grande transparence et garder des proportions raisonnables de façon que tous les Membres de l'OMC puissent vraiment y participer;
- ii) Le lancement, la conduite et la conclusion des négociations devraient être considérés comme un engagement unique. Les résultats seront adoptés intégralement et appliqués par tous les Membres de l'OMC;
- iii) Le principe du traitement spécial et différencié des pays en développement doit être réaffirmé sans réserve, traduit en avantages concrets et étroitement adapté aux politiques de développement de ces pays. L'examen du coût de la mise en œuvre des ACM à l'échelon national doit faire partie intégrante de la négociation;
- iv) Il convient de tenir compte de la situation particulière des pays les moins avancés;
- v) Il convient de tenir compte de la situation particulière des petits pays dont l'économie est vulnérable;
- vi) Il faut définir les modalités pour donner un crédit aux pays en développement en contrepartie des mesures de libéralisation autonome qu'ils ont prises. La consolidation de mesures de libéralisation prises depuis le 1^{er} janvier 1995 devrait être considérée comme une concession des pays en développement;
- vii) Statu quo : dès le début et jusqu'à l'achèvement officiel des négociations, il convient que les participants s'engagent à ne prendre aucune mesure susceptible de restreindre ou de fausser le commerce qui serait incompatible avec les dispositions des Accords de l'OMC et à ne prendre aucune mesure visant à améliorer leur position dans la négociation. Les pays développés devraient en outre accepter de faire preuve de modération lorsqu'ils prennent des mesures qui faussent ou restreignent le commerce dans le cadre de l'exercice légitime des droits que leur confèrent les ACM. Ce statu quo doit s'appliquer à tous les régimes d'accès aux marchés, y compris le SGP et d'autres accords préférentiels. Il doit faire l'objet d'une surveillance multilatérale;
- viii) Il convient de se mettre d'accord sur une « clause de paix », qui garantirait aux pays en développement qu'ils ne seront pas attaqués par le biais du mécanisme de règlement des différends tant que les négociations ne sont pas terminées.

ENCADRÉ 4

Les questions en suspens à l'issue du Cycle d'Uruguay et l'examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de certaines dispositions des ACM

a) Questions laissées en suspens et examen prévu par l'AGCS

L'OMC a créé en 1995 un Groupe de travail des règles de l'AGCS, chargé de négocier des règles et disciplines dans les domaines des sauvegardes, des marchés publics et de la subvention des services.

A la Conférence ministérielle de Singapour, il a été convenu que les résultats de la négociation multilatérale sur les sauvegardes (article X de l'AGCS) devraient entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 1998 (paragraphe 17 de la Déclaration ministérielle de Singapour). Ce délai n'a pas été respecté.

Selon l'article XIII:2 de l'AGCS « Des négociations multilatérales sur les marchés publics de services relevant du présent Accord auront lieu dans un délai de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC ». En conséquence, les négociations sur les marchés publics devaient commencer au plus tard le 1^{er} janvier 1997. Au paragraphe 17 de la Déclaration ministérielle de Singapour, on peut lire qu'un travail d'analyse plus approfondi sera nécessaire. A ce jour, ces négociations n'ont rien donné.

Aucun délai précis n'avait été fixé pour les négociations relatives à l'article XV de l'AGCS (subventions au commerce des services). Là encore, la Déclaration ministérielle de Singapour indiquait qu'il faudrait approfondir le travail d'analyse (paragraphe 17).

Élaboration de disciplines dans le domaine des services professionnels : un Groupe de travail des services professionnels a été créé en 1995. Il s'est intéressé en priorité au secteur comptable. Selon la Déclaration de Singapour, il fallait que le travail sur le secteur comptable soit terminé avant la fin de 1997. Les Ministres, dans leur déclaration, invitaient l'OMC à élaborer des normes internationales dans le secteur comptable en coopération avec l'IFAC, l'IASC et l'OICV (paragraphe 17 de la Déclaration ministérielle). En décembre 1998, le Conseil du commerce des services a adopté les disciplines relatives à la réglementation intérieure dans le secteur des services comptables, qui avaient été élaborées par le Groupe de travail des services professionnels.

ENCADRÉ 4 (suite)

En vertu de l'article II de l'AGCS, le traitement NPF est inconditionnel et doit être considéré comme une obligation générale. Toutefois, le paragraphe 2 de cet article prévoit quelques dérogations, régies par les critères énoncés dans l'annexe sur les exemptions des obligations énoncées à l'article II. Les Membres peuvent bénéficier d'une exemption de l'application du traitement NPF pendant dix ans au maximum, et cette exemption devait être examinée au bout de cinq ans (c'est-à-dire le 1^{er} janvier 2000), mais les possibilités d'exemption sont assez larges. Comme cette annexe ne précise pas les conditions et critères sur lesquels doit se fonder l'examen, il faudra étudier la possibilité de définir des lignes directrices pour déterminer si une exemption est raisonnable et légitime et ne réduit pas les avantages conférés par l'AGCS.

L'annexe sur les services de transport aérien s'applique aux mesures qui affectent les services de transport aérien et les services annexes. Il exclut du champ d'application de l'AGCS les droits de trafic et les activités directement connexes qui pourraient influencer sur la négociation des droits de trafic. Toutefois, l'AGCS s'applique aux services de réparation et d'entretien d'aéronefs, aux services de commercialisation des transports aériens et aux systèmes informatisés de réservation, pour lesquels de nombreux pays ont pris des engagements. En vertu du paragraphe 5 de l'annexe, le Conseil du commerce des services examinera périodiquement et au moins tous les cinq ans l'évolution de la situation dans le secteur des transports aériens et le fonctionnement de l'annexe en vue d'étudier la possibilité d'appliquer plus largement l'Accord dans ce secteur.

b) Mesures visant à lutter contre le contournement des mesures antidumping (Décision ministérielle de Marrakech)

Cette question a été soulevée par les grands pays développés, qui voulaient une négociation, et a été traitée sans résultat dans le Cycle d'Uruguay. A la Conférence de Marrakech, les Ministres ont décidé que la question du contournement des droits antidumping serait portée devant le Comité des pratiques antidumping de l'OMC. Les consultations informelles qui ont déjà été conduites sur la question dans le cadre du Comité des pratiques antidumping, en vue de se mettre d'accord sur un cadre dans lequel on pourrait poursuivre les consultations, n'ont abouti à aucun résultat à ce jour.

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 4 (suite)**c) Harmonisation des règles d'origine non préférentielles (article 9 de l'Accord sur les règles d'origine)**

Les règles d'origine harmonisées s'appliquent à toutes les clauses de politique commerciale non préférentielles, qu'elles concernent le traitement NPF ou les statistiques commerciales, en passant par les marchés publics, et le programme de travail prévu doit être achevé dans un délai de trois ans. Le programme de travail sur l'harmonisation des règles d'origine a commencé en juillet 1995 et le Comité technique de l'OMD a présenté au Comité des règles d'origine de l'OMC trois rapports pour examen. En mai 1996, le Comité des règles d'origine a décidé d'établir un texte de négociation intégré, c'est-à-dire un document de travail commun visant à renforcer l'efficacité et la discipline du processus de négociation et à aider les délégations à évaluer les progrès des négociations et à déterminer quels étaient les problèmes en suspens. Le délai fixé pour l'achèvement des négociations a été repoussé, mais les participants ne sont pas encore parvenus à se mettre d'accord.

d) Élaboration de disciplines convenues à l'échelon international pour les crédits à l'exportation, les garanties de crédits à l'exportation ou les programmes d'assurance (article 10 de l'Accord sur l'agriculture)

Les subventions à l'exportation sont, de toutes les mesures commerciales, celles qui faussent le plus les échanges, car elles permettent aux pays qui versent des subventions d'évincer du marché mondial les producteurs les plus efficaces. La partie V de l'Accord sur l'agriculture impose, pour la première fois, des disciplines multilatérales pour les subventions à l'exportation de produits agricoles (bien qu'il soit très vague), ce qui signale le début du processus de réduction des subventions à l'exportation dans l'agriculture. Dans le cadre du programme de travail permanent, en vertu de l'article 10.2, les Membres s'engagent à œuvrer à l'élaboration de disciplines convenues au niveau international pour régir l'octroi de crédits à l'exportation, de garanties de crédits à l'exportation ou de programmes d'assurance, et de respecter ces disciplines une fois qu'elles seront établies. Cet engagement offre la possibilité de renforcer les restrictions visant les mesures qui peuvent constituer des subventions indirectes à l'exportation, dans le but d'empêcher les Membres de l'OMC de contourner leurs engagements en matière de subventions à l'exportation. Malgré les travaux faits sur la question dans le cadre de l'OCDE, les Membres de l'OMC ne sont pas encore parvenus à se mettre d'accord sur une solution.

ENCADRÉ 4 (suite)**e) Examen sur les aides à la recherche-développement ne donnant pas lieu à une action (article 8.2 a), note 25 de l'Accord SMC)**

Cet examen aurait dû être fait dans les 18 mois suivant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC (c'est-à-dire avant la fin de juin 1996), mais en raison du manque d'expérience et du fait que l'OMC n'avait reçu aucune notification de subvention de ce type, il a été décidé de repousser l'examen à une date ultérieure, si les Membres le souhaitaient.

f) Dispositions relatives à la compétitivité des exportations des pays en développement (article 27.6 de l'Accord SMC)

Le fonctionnement de cette disposition devait être réexaminé cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC (1^{er} janvier 2000); cela n'a pas encore été fait.

g) Dispositions de l'article 6.1 sur les subventions pouvant donner lieu à une action et des articles 8 et 9 sur les subventions ne donnant pas lieu à une action (article 31 de l'Accord SMC)

Le fonctionnement de ces dispositions devait être réexaminé cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC dans le but de déterminer s'il convenait de prolonger leur application. Cet examen devait être fait au plus tard 180 jours avant l'échéance de la période de cinq ans (1^{er} janvier 2000); il n'a pas encore été fait.

h) Indications géographiques (article 24.2 de l'Accord sur les ADPIC)

L'Accord sur les ADPIC protège les indications qui servent à identifier un produit comme étant originaire du territoire d'un Membre, ou d'une région ou d'une localité de ce territoire, dans les cas où une qualité, réputation ou une autre caractéristique du produit peut être attribuée à cette origine géographique. En vertu de l'article 24.2 de l'Accord, les Membres doivent examiner de façon suivie l'application des dispositions pertinentes dans le cadre du Conseil des ADPIC, et le premier examen aurait dû avoir été fait dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. Cet examen a été repoussé et il n'a pas encore eu lieu.

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 4 (suite)**i) Protection des variétés végétales par des brevets ou par un système *sui generis* (article 27.3 b) de l'Accord sur les ADPIC)**

La définition des objets brevetables a été une des questions les plus controversées dans la négociation de l'Accord sur les ADPIC. Une des principales raisons qui expliquent cette difficulté est que, dans le domaine du vivant, la protection de la propriété intellectuelle est une discipline très récente. C'est pourquoi l'Accord sur les ADPIC prévoyait un réexamen quatre ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC (donc le 1^{er} janvier 1999 au plus tard); cet examen n'a pas encore été fait.

j) Non-application aux ADPIC des articles XXIII:1 b) et c) du GATT (dispositions relatives à la non-violation) dans le but d'examiner la portée et les modalités des plaintes du type de celles prévues aux alinéas 1 b) et 1 c) de l'article XXIII du GATT de 1994 (article 64 de l'Accord sur les ADPIC)

L'article 64.1 de l'Accord sur les ADPIC dit que le Mémoire d'accord sur le règlement des différends s'applique à l'Accord sur les ADPIC, mais les paragraphes 2 et 3 de cet article visent à tenir compte du fait que les négociations du Cycle concernant les alinéas *b* et *c* de l'article XXIII:1 du GATT, qui concernent les situations de non-violation et « une autre situation » respectivement, n'ont pas été concluantes. Par conséquent, les alinéas *b* et *c* de l'article XXIII:1 du GATT ne devaient pas s'appliquer au règlement des différends dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC pendant une période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. Durant ces cinq ans, le Conseil des ADPIC a examiné la portée et les modalités des plaintes présentées en vertu de l'Accord sur les ADPIC, et il devait formuler des recommandations à l'intention de la troisième Conférence ministérielle, pour approbation. La Conférence ministérielle n'a pas pris de décision. Par conséquent, à moins qu'un consensus apparaisse sur ce qu'il faudra décider pour l'avenir, les alinéas *b* et *c* de l'article XXIII:1 du GATT cesseront de s'appliquer à l'Accord sur les ADPIC.

ENCADRÉ 4 (suite)**k) Critère d'examen pour les différends en matière de dumping et possibilités d'application générale et d'application aux affaires de dumping (Décision ministérielle de Marrakech)**

La disposition relative au critère d'examen qui figure dans l'Accord anti-dumping oblige les groupes spéciaux chargés du règlement des différends à accepter les mesures prises par les autorités qui administrent l'Accord dans le cas où l'Accord se prête à plus d'une interprétation « admissible ». La Décision ministérielle prévoit qu'on réexaminera le critère d'examen prévu au paragraphe 6 de l'article 17 de l'Accord antidumping après une période de trois ans afin de voir s'il est susceptible d'application générale. Rien n'a été fait sur cette question jusqu'à présent.

l) Fonctionnement de l'Accord sur les MIC et examen de l'opportunité de le compléter par des dispositions relatives à la politique de l'investissement et à la politique de la concurrence (article 9 de l'Accord sur les MIC)

Le champ d'application de l'Accord sur les MIC est délimité par l'article premier qui dispose que l'Accord s'applique uniquement aux mesures concernant les investissements qui sont liées au commerce des marchandises, à condition que ces mesures soient incompatibles avec les dispositions des articles III ou XI du GATT (article 2), mais l'article 9 de l'Accord, relatif à l'examen de son fonctionnement, prévoit que l'organe compétent déterminera s'il convient de le modifier ou de le compléter par des dispositions relatives à la politique de l'investissement ou à la politique de la concurrence. Cela signifie que l'Accord sur les MIC pourrait être transformé en un régime de l'investissement étranger et incorporer des dispositions visant à lutter contre les pratiques anticoncurrentielles des sociétés transnationales, telles que les pratiques commerciales restrictives. Aucune décision de ce genre n'a encore été prise.

m) Interprétation des règles relatives à la modification et au retrait des concessions et au droit de négociateur (Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXVIII du GATT)

Les dispositions de l'article XXVIII du GATT de 1947 ne définissaient pas avec précision la notion d'« intérêt substantiel », qui est liée à celle de « droit

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 4 (suite)

de négociateur primitif ». Le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXVIII (du GATT de 1994) a créé un nouveau droit de négociateur pour le Membre pour lequel le rapport entre les exportations visées par la concession et ses exportations totales est le plus élevé (c'est ce qu'on appelle le « droit de négociateur initial »). Ce pays est réputé avoir un intérêt comme principal fournisseur s'il n'a pas déjà un droit de négociateur primitif ou un intérêt comme principal fournisseur au sens de l'article XXVIII:1. Le premier paragraphe du mémorandum prévoyait que, cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC (c'est-à-dire avant la fin de 1999), le Conseil du commerce des marchandises réexaminerait le mémorandum pour voir si ce critère avait permis une redistribution des droits de négociateur en faveur des petits et moyens exportateurs. Cela n'a pas encore été fait.

n) Clause d'antériorité (Loi Jones des États-Unis) (paragraphe 3 du GATT de 1994)

En vertu du GATT de 1947 et de son Protocole d'application provisoire, certaines parties contractantes à l'Accord général jouissaient de droits d'antériorité. Selon le paragraphe 3 du GATT de 1994, la Conférence ministérielle devait examiner le dernier de ces droits qui subsistaient, c'est-à-dire la loi Jones des États-Unis, au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC (c'est-à-dire avant la fin de 1999), pour déterminer si les conditions qui avaient justifié l'exemption existaient toujours. Cet examen est en cours.

o) Fonctionnement du Mécanisme d'examen des politiques commerciales (section F du MEPC)

En vertu de la section F du MEPC, l'OMC devait faire une évaluation du fonctionnement du MEPC au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'OMC et présenter les résultats de cette évaluation à la Conférence ministérielle. Elle pourrait par la suite procéder à des évaluations du MEPC à intervalles qu'elle déterminerait ou à la demande de la Conférence ministérielle. Aucune évaluation de ce genre n'a encore été faite.

p) Règles et procédures de règlement des différends (Décision ministérielle de Marrakech)

La Décision sur l'application et le réexamen du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends invitait la

ENCADRÉ 4 (suite)

Conférence ministérielle à achever un réexamen complet des règles et procédures de règlement des différends de l'OMC dans les quatre ans suivant l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'OMC et à prendre une décision, à l'occasion de la première réunion qu'elle tiendrait après l'achèvement de ce réexamen, sur le point de savoir si ces règles et procédures de règlement des différends devaient être maintenues, modifiées ou abrogées. Cet examen n'a pas été achevé alors que le délai était fixé au 31 juillet 1999.

q) Application de l'Accord sur les ADPIC (article 71.1 de l'Accord sur les ADPIC)

En vertu de l'article 71.1, le Conseil des ADPIC devait examiner la mise en œuvre de l'Accord sur les ADPIC à l'expiration de la période de transition (le 1^{er} janvier 2000 pour les pays en développement). Cela n'a pas encore été fait. Le Conseil est tenu de procéder à un nouvel examen, eu égard à l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre de l'Accord, deux ans après cette date et par la suite à intervalles identiques. Le Conseil pourra aussi procéder à des examens en fonction de tout fait nouveau pertinent qui pourrait justifier une modification de l'Accord sur les ADPIC.

Pour les pays en développement, le plus urgent, dans les nouvelles négociations, est de traiter les problèmes de mise en œuvre (voir encadré 5 ci-après). En particulier, ils considèrent que là où la règle du traitement spécial et différencié a été exprimée sous la forme d'une obligation de moyens, il faudra, avant le lancement des négociations, examiner dans quelle mesure les avantages attendus de ce traitement spécial et différencié se sont concrétisés. Les clauses concernées sont notamment les dispositions de l'article 4 de l'AGCS, les dispositions de l'Accord sur les ADPIC et de l'Accord SPS concernant le transfert de technologie, les décisions sur les mesures en faveur des pays les moins avancés et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, et presque toutes les dispositions des différents Accords de l'OMC relatives à l'assistance technique. Le processus de lancement d'un nouveau cycle pourrait exiger l'adoption de décisions distinctes visant à assurer l'efficacité de ces dispositions (voir encadré 6 ci-après).

ENCADRÉ 5***Problèmes de mise en œuvre soulevés par les pays en développement***³²**1) Agriculture**

Il faut que les pays en développement dont l'économie est essentiellement agraire aient une marge de manœuvre suffisante en ce qui concerne les mesures de la catégorie verte pour pouvoir atteindre certains objectifs non commerciaux comme la sécurité alimentaire et la création d'emplois ruraux.

Si, dans le calcul de la MGS, on constate que les prix de soutien interne sont moins élevés que le prix de référence externe (en raison de mesures qui visent à aider les ménages pauvres à acheter les aliments essentiels), si bien que le soutien spécifique par produit est négatif, les Membres doivent être autorisés à accroître leur soutien non spécifique d'un montant équivalent.

L'administration des contingents tarifaires doit être transparente, équitable et non discriminatoire, de façon que les nouveaux exportateurs ou les exportateurs de petits pays en développement puissent avoir accès aux marchés.

A cet effet, il faut que les notifications communiquées au Comité de l'agriculture comportent des précisions sur les principes et modalités de répartition des contingents tarifaires.

Il faut examiner la Décision ministérielle de Marrakech 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 avant le 1^{er} janvier 2001, pour faire en sorte qu'elle soit effectivement appliquée.

2) Services

Les pays développés doivent tenir tous les engagements qu'ils ont pris pour le mode 4. Ils devraient s'abstenir d'appliquer des critères de besoin économique, délivrer automatiquement des visas et accorder une exemption des prescriptions relatives aux permis de travail ou de séjour pour les séjours de courte durée, dans les secteurs dans lesquels ils ont pris des engagements.

Il convient de créer un mécanisme de suivi et de notification pour veiller à ce que l'article 4 soit bien appliqué.

ENCADRÉ 5 (suite)**3) Mesures antidumping**

Aucune enquête ne doit être ouverte dans un délai de moins de 365 jours à dater de la date de la clôture d'une enquête précédente visant le même produit.

La règle du droit moindre figurant à l'article 9.1 doit devenir obligatoire.

Il convient de préciser l'article 2.2 pour que la comparaison faite pour déterminer la marge de dumping se fonde sur des produits appropriés.

L'article 15 de l'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI n'est qu'une obligation de moyens. En conséquence, les Membres ont rarement étudié des possibilités de solutions constructives avant d'appliquer des droits antidumping à des produits exportés par des pays en développement. Il convient donc de rendre les dispositions de l'article 15 plus précises et obligatoires.

Il convient de relever le seuil de 2 % du prix à l'exportation qui définit la marge *de minimis* en dessous de laquelle on ne peut pas appliquer de droit antidumping (article 5.8) pour le porter à 5 % dans le cas des pays en développement, afin de tenir compte des handicaps dont les producteurs de ces pays souffrent par rapport aux producteurs de produits similaires des pays développés.

Les principaux utilisateurs ont jusqu'à présent appliqué la règle *de minimis* uniquement dans les nouvelles enquêtes, mais pas en cas de réexamen ou de demande de remboursement. Il est impératif que la marge *de minimis* de 5 % soit appliquée non seulement aux nouvelles affaires mais aussi en cas de remboursement ou de réexamen.

Le seuil à partir duquel les importations vendues à prix de dumping seront normalement considérées comme négligeables (article 5.8) doit être porté de 3 % à 5 % dans le cas des produits importés de pays en développement. En outre, il convient de supprimer la disposition selon laquelle une mesure peut être prise même si le volume des importations faisant l'objet d'un dumping est inférieur à ce seuil, lorsque les pays dont les exportations représentent individuellement une proportion inférieure à ce seuil sont à l'origine collectivement, de plus de 7 % des importations totales. Il convient aussi de

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 5 (*suite*)

préciser l'article 5.8 en ce qui concerne les délais à appliquer pour la détermination du volume des importations ayant fait l'objet d'un dumping.

La définition de l'expression « quantités substantielles » qui figure à la note 5 relative à l'article 2.2.1 est encore très restrictive et permet des constatations abusives de l'existence d'un dumping. Il convient de porter de 20 % à 40 % au moins le seuil d'application de ce critère.

L'article 2.4.1 doit préciser la façon dont il convient de traiter les fluctuations du taux de change durant l'enquête antidumping.

L'article 3 doit contenir une disposition détaillée en ce qui concerne le retard important de la création d'une branche de production nationale, qui est mentionné à la note 9.

A mesure que les pays en développement libéraliseront leur commerce extérieur, il est probable qu'ils seront eux aussi de plus en plus exposés au dumping. Il importe de se donner les moyens de lutter contre ce problème, faute de quoi l'élan de la libéralisation dans les pays en développement pourrait en souffrir. Il convient donc d'inclure dans l'Accord une disposition relative à la présomption de l'existence d'un dumping pour les produits des pays développés importés dans des pays en développement, sous certaines conditions. Actuellement, il y a un critère différent et plus restrictif pour l'examen des décisions dans les affaires antidumping. Il n'y a aucune raison d'accepter une telle discrimination pour les enquêtes antidumping. Il convient donc de modifier l'article 17 de façon que le critère général d'examen défini dans le Mécanisme de règlement des différends de l'OMC s'applique intégralement et de façon uniforme à tous les différends concernant des affaires de dumping.

Le réexamen annuel prévu par l'article 18.6 est resté de pure forme et n'a pas donné aux Membres une possibilité suffisante de traiter des questions telles que la prolifération des mesures antidumping et les décisions antidumping abusives prises en réponse à des pressions protectionnistes. Il faut modifier cet article de façon que les examens annuels aient vraiment un sens et contribuent à limiter l'exploitation abusive de l'Accord antidumping.

ENCADRÉ 5 (suite)**4) Accord sur les subventions**

Il convient d'élargir l'article 8.1 de l'Accord sur les subventions, qui traite des subventions ne donnant pas lieu à une action, pour y inclure les subventions visées par l'article 3.1 de l'Accord lorsque ces subventions sont versées par des pays Membres en développement.

Les crédits à l'exportation accordés par les pays en développement ne doivent pas être considérés comme des subventions à condition que leur taux soit supérieur au LIBOR.

Les droits compensateurs ne doivent pas dépasser la différence entre le montant de la subvention et le niveau *de minimis*.

Il faut modifier l'annexe VII de l'Accord et la libeller comme suit :

Les pays en développement Membres qui ne sont pas soumis aux dispositions du paragraphe 1 *a* de l'article 3 en vertu du paragraphe 2 *a* de l'article 27 sont les suivants :

- i) Les pays en développement, y compris les pays les moins avancés, Membres de l'OMC, qui sont inclus dans la catégorie des pays à bas revenu et à revenu intermédiaire de la Banque mondiale;
- ii) Les pays indiqués au paragraphe i) ci-dessus seront exclus du champ d'application de la présente annexe si leur PNB par habitant dépasse la limite définissant la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la Banque mondiale.

La prohibition du recours aux subventions à l'exportation au titre de l'article 27.6 ne sera applicable à un pays en développement que lorsque le niveau de ses exportations d'un produit sera resté supérieur à 3,25 % du commerce mondial pendant une période continue de cinq ans.

Des taux globaux et généralisés de remise de droits devraient être autorisés dans le cas des pays en développement, même si les différentes entreprises peuvent ne pas être en mesure d'établir la source de leurs intrants.

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 5 (*suite*)

Les pays en développement devraient être autorisés à neutraliser l'effet de cascade des taxes perçues à différents niveaux des pouvoirs publics, c'est-à-dire les taxes telles que la taxe sur les ventes, l'octroi, la taxe parafiscale, etc., qui ne peuvent être remboursées sans que ce remboursement soit qualifié de subventionnement.

L'article 11.9 devrait être modifié pour prévoir une dispense additionnelle pour les pays en développement, en vertu de laquelle une enquête en matière de subventions devrait être close immédiatement dans les cas où la subvention accordée par un pays en développement est inférieure à 2,5 % ad valorem et non pas au niveau *de minimis* de 1 % qui s'applique actuellement à tous les Membres.

Le niveau *de minimis* actuel de 3 % au-dessous duquel des droits compensateurs ne peuvent pas être appliqués aux pays en développement doit être relevé (article 27.11). Aucune enquête en matière de droits compensateurs ne devrait être ouverte ou, si une enquête était ouverte, il faudrait y mettre fin, lorsque les importations en provenance d'un pays en développement représentent moins de 7 % des importations totales, et ce, quel que soit le volume cumulé des importations de produits similaires en provenance de l'ensemble des pays en développement.

L'article 27.3 de l'Accord autorise un pays en développement à accorder une subvention qui est subordonnée à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés (article 3.1b) de l'Accord). Il devrait être précisé dans cet article que celui-ci est applicable nonobstant les dispositions de tout autre accord.

La définition des « intrants consommés dans le processus de production » (note de bas de page 61) doit être élargie pour inclure tous les intrants, y compris les intrants incorporels, qui peuvent avoir contribué à la détermination du prix de revient final du produit exporté.

L'annexe I de l'Accord sera modifiée pour donner aux pays en développement la flexibilité nécessaire pour financer leurs exportateurs, conformément aux objectifs de leur développement. Elle précisera que les pays en développement ne seront pas obligés de respecter un engagement ou arrangement conçu à l'intention des pays développés qui, dans leur cas, s'avère irréaliste compte tenu de leurs difficultés et contraintes.

ENCADRÉ 5 (*suite*)**5) Mesures sanitaires et phytosanitaires**

Les dispositions de l'article 10 seront rendues contraignantes, y compris une disposition prévoyant que, si une mesure SPS crée un problème à plusieurs pays en développement, le pays qui l'a adoptée la retirera.

L'article 10.2 sera rendu contraignant pour les pays développés, qui devront prévoir un délai d'au moins 12 mois à compter de la date de la notification afin de permettre aux pays en développement de respecter les nouvelles mesures SPS concernant les produits qu'ils exportent.

Les organisations internationales de normalisation veilleront à ce que des pays à différents stades de développement et de toutes les régions géographiques soient présents pendant toutes les phases de l'élaboration des normes.

Les dispositions du paragraphe 2 de l'annexe B seront rendues contraignantes et un « délai raisonnable » signifiera pas moins de 12 mois.

L'article 4 sera précisé de manière que les pays en développement puissent conclure des accords d'équivalence.

Bien que l'Accord SPS encourage les Membres à conclure des ARM, jusqu'à présent les pays en développement n'ont pas participé à de tels accords. Il est suggéré : i) que les ARM soient élaborés d'une manière transparente; ii) qu'ils soient ouverts aux pays qui souhaiteraient y adhérer à un stade ultérieur; et iii) qu'ils renferment des règles d'origine permettant à tous les produits qui ont satisfait aux procédures d'évaluation de la conformité d'être inclus dans leur champ d'application.

La définition d'une norme, d'une directive ou d'une recommandation internationales (paragraphe 3 de l'annexe A) doit être révisée de façon à introduire une différenciation entre les normes internationales obligatoires et les directives/recommandations internationales facultatives.

L'article 12.7 prévoit un examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord trois ans après son entrée en vigueur et ensuite selon les besoins. Cet examen devrait être fait tous les deux ans.

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 5 (suite)**6) Obstacles techniques au commerce**

Les organisations internationales de normalisation veilleront à ce que des pays à différents stades de développement et de toutes les régions géographiques soient présents pendant toutes les phases de l'élaboration des normes.

Un mandat spécifique sera confié au Comité OTC dans le cadre de son programme de travail triennal pour qu'il traite les problèmes rencontrés par les pays en développement en ce qui concerne à la fois les normes internationales et l'évaluation de la conformité.

Dans son programme de travail triennal, le Comité OTC traitera en priorité les questions suivantes et y apportera des solutions :

Il faut trouver les moyens d'assurer une participation effective des pays en développement à l'élaboration de normes par les organisations internationales de normalisation. Ces dernières seront tenues de faire en sorte que les pays en développement soient présents pendant toutes les phases de l'élaboration des normes. De plus, une disposition indiquera clairement que les organisations internationales de normalisation doivent respecter le Code de pratique.

L'article 11 sera rendu obligatoire de manière qu'une assistance et une coopération techniques soient accordées aux pays en développement pour leur permettre de mettre à jour leurs procédures d'évaluation de la conformité.

Acceptation par les importateurs des pays développés de l'autodéclaration concernant le respect des normes par les exportateurs des pays en développement et acceptation de la procédure de certification adoptée par les organismes de certification des pays en développement sur la base de normes internationales. Une disposition en ce sens devra être introduite à l'article 12.

Une disposition spécifique devra être introduite à l'article 12, prévoyant que les pays en développement bénéficieront d'un délai plus long pour se conformer aux mesures concernant des produits dont l'exportation les intéressent. En outre, il sera introduit à l'article 12 une disposition spécifique prévoyant que, si une mesure proposée par un pays développé crée des difficultés pour les pays en développement, cette mesure devrait être reconsidérée.

ENCADRÉ 5 (*suite*)**7) Textiles**

Les pays importateurs intégreront, le premier jour du quatre-vingt-cinquième mois après que l'Accord sur l'OMC aura pris effet, des produits qui représentaient pas moins de 50 % du volume total des importations effectuées par le Membre concerné en 1990.

Les pays importateurs appliqueront la majoration du coefficient de croissance pour l'étape 3 avec effet au 1^{er} janvier 2000 et non au 1^{er} janvier 2002.

Un moratoire sera appliqué par les pays importateurs sur les mesures antidumping pendant les deux ans qui suivront l'intégration totale du secteur des textiles et des vêtements dans le cadre du GATT.

Tout changement apporté aux règles d'origine sera examiné au Comité du commerce des marchandises, qui en évaluera l'incidence éventuelle sur l'accès aux marchés des pays exportateurs, avant d'être appliqué.

8) Mesures concernant les investissements et liées au commerce

La période de transition mentionnée au paragraphe 2 de l'article 5 sera prorogée tant que les besoins du développement des pays en développement l'exigent.

Les pays en développement auront une autre possibilité de notifier les MIC existantes qu'ils seront alors autorisés à maintenir jusqu'à la fin de la nouvelle période de transition.

L'article 5:3, qui reconnaît qu'il est important de tenir compte des besoins des pays en développement en matière de développement, de finances et de commerce dans le contexte des mesures concernant les investissements et liées au commerce, est demeuré inopérant et inefficace. Les dispositions de cet article doivent donc être dûment modifiées et rendues impératives.

Les pays en développement seront exemptés des disciplines régissant l'application des prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine nationale, par l'inclusion d'une disposition d'habilitation aux articles 2 et 4.

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 5 (*suite*)**9) Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce**

A la lumière des dispositions contenues aux articles 23 et 24 de l'Accord sur les ADPIC, la protection additionnelle des indications géographiques sera étendue à des produits autres que les vins et les spiritueux.

En attendant un examen de la question, il sera précisé clairement que des brevets incompatibles avec l'article 5 de la Convention sur la diversité biologique ne seront pas accordés.

Le paragraphe 2 de l'article 64 sera modifié de manière à préciser que les alinéas b) et c) de l'article XXIII du GATT de 1994 ne s'appliqueront pas à l'Accord sur les ADPIC.

Les dispositions de l'article 66.2 seront rendues obligatoires et feront l'objet d'une notification périodique.

Le délai accordé pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 27.3b) sera de cinq ans à compter de la date d'achèvement du réexamen.

La liste des exceptions à la brevetabilité donnée à l'article 27.3b) de l'Accord sur les ADPIC inclura la liste des médicaments essentiels de l'Organisation mondiale de la santé. Les articles 7 et 8 de l'Accord sur les ADPIC doivent être rendus opérationnels par une disposition prévoyant le transfert de technologie à des conditions équitables et mutuellement avantageuses. L'article 27.3b) doit être modifié compte tenu des dispositions de la Convention sur la diversité biologique et de l'Engagement international, où il est pleinement tenu compte de la conservation et de l'exploitation durable de la diversité biologique, de la protection des droits et connaissances des communautés autochtones et locales, et de la promotion des droits des agriculteurs.

En outre, l'examen des dispositions de fond de l'article 27.3b) devrait permettre de :

Préciser les distinctions artificielles entre organismes et procédés biologiques et microbiologiques;

Préserver des pratiques agricoles traditionnelles, y compris le droit de conserver et d'échanger les semences et de vendre les récoltes; et

ENCADRÉ 5 (*suite*)

Empêcher les pratiques anticoncurrentielles qui menacent la souveraineté alimentaire des populations des pays en développement, comme le permet l'article 31 de l'Accord sur les ADPIC.

10) Accord sur la mise en œuvre de l'article VII du GATT de 1994

Une solution multilatérale permettant aux administrations des douanes des pays importateurs de demander et d'obtenir des renseignements sur les valeurs à l'exportation dans un délai déterminé, dans des cas douteux, sera incluse dans l'Accord.

L'adjonction du coût des services tels que les travaux d'ingénierie, d'étude et de design, qui sont fournis directement ou indirectement par l'acheteur, sans frais ou à coûts réduits, pour la production des marchandises importées, sera incluse à l'article 8.1 *b* iv.

La méthode résiduelle de détermination de la valeur en douane de l'article 7 comprendra toutes les éventualités résiduelles, permettant ainsi une évaluation fondée sur le prix du marché intérieur ou le prix à l'exportation dans un pays tiers, avec les ajustements appropriés.

Afin d'éviter que ne soient faussés les prix à l'importation et de permettre une meilleure approximation de la "valeur transactionnelle", l'Accord devrait être modifié de façon à prévoir l'utilisation de la valeur la plus élevée lorsque l'existence de plus d'une valeur transactionnelle pour des marchandises identiques ou similaires est constatée.

Afin de s'attaquer au problème de falsification que pose la diminution artificielle des prix indiqués dans les nouvelles factures, principalement la sous-facturation et le fractionnement artificiel de la valeur, en particulier lorsque les achats sont d'abord effectués par des agents et facturés ensuite à l'importateur, aux fins de l'article 8 de l'Accord, les commissions d'achat devraient être prises en compte dans la détermination de la valeur en douane des marchandises importées puisqu'elles constituent un élément légitime du coût au débarquement des marchandises importées.

Aux fins de l'évaluation des importations par des agents exclusifs, des distributeurs exclusifs et des concessionnaires exclusifs de grandes sociétés, y

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 5 (suite)

compris les sociétés transnationales, en vertu de l'article 15:5 de l'Accord, et afin de charger les agents, distributeurs ou concessionnaires, selon le cas, de prouver que les prix indiqués ne sont pas influencés par la relation, les personnes associées les unes aux autres en tant qu'agents exclusifs, distributeurs exclusifs et concessionnaires exclusifs, quelle qu'en soit la description, devraient automatiquement être considérées comme "liées".

11) Accord sur les règles d'origine

Le Comité des règles d'origine achèvera ses travaux restants sur l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles pour le 31 juillet 2000.

Dans l'intervalle, aucun nouvel arrangement provisoire ne sera mis en place. En outre, tout arrangement provisoire établi par un Membre quelconque et prenant effet le 1^{er} janvier 1995 ou à une date ultérieure sera suspendu à compter du 4 décembre 1999.

12) Article XVIII et dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements

Seul le Comité de la balance des paiements sera habilité à examiner la justification globale des mesures prises à des fins de balance des paiements.

Le Comité gardera à l'esprit que l'article XVIII est une disposition spéciale pour les pays en développement et fera en sorte qu'il ne devienne pas plus contraignant que l'article XII.

Un examen complet de l'article XVIII sera entrepris pour faire en sorte qu'il favorise la réalisation de l'objectif initial consistant à faciliter le développement progressif des économies des pays en développement et pour leur permettre d'exécuter des programmes et des politiques de développement économique destinés à relever le niveau de vie général de leur population.

13) Traitement spécial et différencié

Dans de nombreux domaines couverts par les Accords de l'OMC, les dispositions relatives au traitement spécial et différencié sont libellées sous la forme d'une obligation de moyens, et leur mise en œuvre est demeurée sans effet et il a donc été difficile de l'évaluer. Toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié seront converties en engagements concrets, en particulier pour faire face aux contraintes des pays en développement du côté de l'offre.

ENCADRÉ 6***Les « obligations de moyens »***

Accord sur l'agriculture (préambule) : a) Dans la mise en œuvre de leurs engagements en matière d'accès aux marchés, les pays développés Membres tiendront pleinement compte des besoins et de la situation particuliers des pays en développement Membres en prévoyant une amélioration plus marquée des possibilités et modalités d'accès pour les produits agricoles présentant un intérêt particulier pour ces Membres, y compris la libéralisation la plus complète du commerce des produits agricoles tropicaux et des produits qui revêtent une importance particulière pour la diversification de la production en remplacement des cultures de plantes servant à fabriquer des stupéfiants. On pourrait en outre tenir compte des concessions et autres mesures de libéralisation décidées par les pays en développement.

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 (paragraphe 3) : Des mécanismes appropriés seront établis pour faire en sorte que la mise en œuvre des résultats du Cycle d'Uruguay en matière de commerce des produits agricoles ne soit pas préjudiciable à la fourniture de l'aide alimentaire nécessaire pour répondre aux besoins des pays en développement, en particulier les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Il est prévu que les dispositions de la Décision seront examinées périodiquement par la Conférence ministérielle.

Accord sur les textiles et les vêtements (article 2.18; article 6.6, alinéas a, b et c) : Une amélioration significative de l'accès aux marchés sera assurée aux pays dont les exportations font l'objet, le jour précédant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, de restrictions représentant 1,2 % ou moins du volume total des restrictions appliquées par le Membre importateur. Les pays les moins avancés se verront accorder un traitement notablement plus favorable que celui accordé aux autres groupes. En ce qui concerne les pays en développement producteurs de laine, une attention spéciale sera accordée à leurs besoins d'exportation dans la détermination des niveaux des contingents, des coefficients de croissance et des marges de flexibilité.

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 6 (*suite*)

Accord antidumping (article 15) : Les pays développés Membres devront prendre spécialement en considération la situation particulière des pays en développement quand ils envisageront d'appliquer des mesures antidumping. Les possibilités de solutions constructives prévues par l'Accord seront explorées préalablement à l'application des droits antidumping lorsque ceux-ci porteraient atteinte aux intérêts essentiels de pays en développement.

Accord sur les procédures de licences d'importation (article 3, paragraphe 5j) : Lors de l'examen des importations antérieures effectué par le requérant aux fins de l'attribution des licences d'importation non automatiques, les Membres devraient accorder une attention spéciale aux importateurs qui importent des produits originaires de pays en développement et en particulier de pays les moins avancés.

Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (article 27.15) : Lorsqu'un pays en développement intéressé en fera la demande, le Comité des subventions et des mesures compensatoires procédera à un examen d'une mesure compensatoire spécifique applicable à ce pays.

Accord sur les ADPIC (article 66.2) : 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 pays les moins avancés.

Une autre question est celle des résultats dits « immédiats », c'est-à-dire des accords qui pourraient être conclus au moment du lancement du processus lui-même. Plusieurs pays développés avaient fait des propositions précises à cet égard. Les États-Unis en particulier paraissent y attacher une très grande importance. Selon eux, les conférences ministérielles biennales devraient produire des résultats concrets (comme dans le cas de l'ATI à Singapour en 1996 ou du moratoire sur les droits de douane sur le commerce électronique à Genève en 1998). Ils tiennent beaucoup à la prolongation du moratoire sur les droits de douane sur le commerce électronique, à un accord sur la transparence des marchés publics, à un engagement de ramener à zéro le droit de douane sur les produits qui figurent sur la liste de libéralisation accélérée de l'APEC, à l'élargissement à d'autres pays de l'ATI (ATI II), au renforcement de l'assistance technique accordée aux pays en développement pour les aider à appliquer les Accords de l'OMC et à la transparence du

fonctionnement de l'OMC. L'UE a appuyé certaines de ces revendications, avec des réserves, mais pour elle un des résultats immédiats indispensables est l'octroi de l'admission en franchise de droits de douane aux produits exportés par les PMA, et l'obtention d'un engagement des dirigeants des organisations internationales à l'appui de la création de capacités dans les pays en développement. Pour les pays en développement, la plupart des « résultats immédiats » sont très liés aux problèmes de mise en œuvre, et les pays les moins avancés comptent bien que l'admission en franchise qui leur est promise depuis longtemps pour leurs exportations figure aussi parmi ces résultats.

ENCADRÉ 7

A. « Résultats immédiats » demandés par les pays en développement

Prolongation des périodes de transition prévues dans les Accords sur les ADPIC et sur les MIC, périodes qui expirent toutes deux à la fin de 1999 pour les pays en développement et plus tard pour les PMA. Les pays en développement ont proposé une prolongation de cinq ans dans les deux cas. Dans le cas de l'Accord sur les ADPIC, cette proposition est due au fait que très peu de pays en développement sont en mesure d'appliquer toutes les dispositions de mise en œuvre, et qu'il serait préférable de prolonger la période de transition plutôt que de se retrouver avec une situation dans laquelle la grande majorité des Membres de l'OMC seraient incapables d'honorer leurs obligations multilatérales, en particulier si l'on engageait de nouvelles négociations multilatérales. La prolongation de la période de transition de l'Accord sur les MIC a été proposée au motif que, de toute façon, l'Accord prévoit la possibilité d'une telle prolongation au cas par cas, mais ne définit pas les critères sur lesquels doivent se fonder ses décisions. Les pays en développement ont proposé qu'on les autorise à renotifier leurs MIC, qui bénéficieraient de la prolongation. Le Mexique a dit qu'il allait certainement demander une telle prolongation, motivée par le fait que la période de transition prévue par l'ALENA pour les MIC dans le secteur de l'automobile est plus longue que celle qui est prévue dans l'Accord de l'OMC sur les MIC. Quelques pays en développement comme les Philippines ont demandé une prolongation à titre individuel, mais les autres considèrent qu'il est préférable d'obtenir une prolongation générale, du moins jusqu'à ce qu'on se soit mis d'accord sur les critères à appliquer.

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 7 (suite)

Mise en œuvre accélérée de l'Accord sur les textiles et les vêtements. Les pays en développement ont attiré l'attention sur le fait que les mesures de mise en œuvre déjà prises par les principaux pays importateurs se sont traduites par une libéralisation de 6 % seulement du commerce qui faisait l'objet de restrictions en vertu des accords AMF bilatéraux. Cette situation offre un contraste frappant avec les périodes de transition très courtes acceptées par les pays en développement dans d'autres domaines, et conduit à s'interroger sur l'existence d'une volonté politique de vraiment appliquer l'ATV à la fin de la période de transition. Les pays en développement concernés pensent qu'un geste politique, qui leur apporterait un réel avantage économique, est nécessaire pour que les pays développés importateurs confirment leur volonté de libéraliser le commerce dans ce secteur, en acceptant d'intégrer à l'avance certains produits faisant l'objet de restrictions, comme le prévoient les articles 2.10 et 2.15 de l'ATV. Par exemple, il est proposé d'intégrer au moins 50 % des produits faisant l'objet de restrictions, avec une répartition égale dans les trois groupes, durant la troisième étape de l'intégration, c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 2002, d'appliquer dès le 1^{er} janvier 2000 au lieu du 1^{er} janvier 2002 la disposition relative à la troisième étape de l'augmentation des coefficients de croissance, ce qui aurait pour effet de porter à 6 % tous les coefficients inférieurs à ce pourcentage, et de réaffirmer que les pays qui appliquent des restrictions s'abstiendront de recourir fréquemment et de façon répétée à des mesures de sauvegarde ou des mesures antidumping, ainsi qu'à d'autres mécanismes de restriction de l'accès aux marchés.

Rééquilibrage de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Plusieurs des dispositions de cet Accord doivent faire l'objet d'un examen prescrit par l'Accord, notamment celles qui concernent les subventions ne donnant pas lieu à une action, lesquelles favorisent les types de subventions généralement versées par les pays industriels. Les pays en développement ont relevé un déséquilibre particulièrement frappant en ce qui concerne les subventions à l'exportation, domaine dans lequel les pays en développement sont pénalisés par le fait qu'ils n'ont pas accès à des crédits assortis de conditions similaires à celles dont les entreprises des pays développés bénéficient. Ils pensent donc qu'il convient de prendre immédiatement une décision d'interprétation du paragraphe *k* de l'annexe I de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, selon laquelle les crédits à l'exportation offerts par les pays en développement ne seront pas considérés comme des subventions à condition que leur taux d'intérêt soit supérieur au LIBOR.

ENCADRÉ 7 (suite)

Traitement spécial et différencié dans le domaine de l'antidumping. Les pays en développement font observer que d'une part ils sont très souvent l'objet de mesures antidumping et que d'autre part la marge de manœuvre laissée aux administrations des pays importateurs est exploitée de telle façon que cela pénalise encore davantage leurs exportateurs, tant en ce qui concerne la détermination de l'existence d'un dumping que le calcul de marges de dumping. Ils soulignent que cela est en contradiction avec les dispositions de l'article 15 de l'Accord antidumping, selon lequel les pays développés « devront prendre spécialement en considération la situation particulière des pays en développement » et explorer des « possibilités de solutions constructives » avant d'appliquer des droits antidumping aux produits qu'ils exportent. Pour préparer le terrain en vue de transformer cette obligation de moyens en obligation concrète, les pays en développement considèrent que les Ministres devraient décider de créer un groupe de travail spécial chargé d'examiner les difficultés particulières rencontrées par les pays en développement face aux mesures antidumping, et de présenter ses conclusions avant le 31 juillet 2000.

Subventions à l'exportation de produits agricoles. La réduction des subventions à l'exportation de produits agricoles est un élément essentiel de la poursuite du processus de réforme prévu à l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture. Le fait que la plupart des pays en développement ont accepté de renoncer à verser des subventions à l'exportation, tandis que les pays développés conservent le droit de subventionner massivement ces exportations et que leurs engagements représentent 90 % des engagements en matière de subventions à l'exportation, préoccupe beaucoup les pays en développement. À leur avis, l'élimination des subventions à l'exportation devrait donc être un des objectifs prioritaires de la poursuite du processus de réforme. Toutefois, pour eux, la première chose à faire est d'éviter que les pays se soustraient à leurs engagements en recourant à des mécanismes de crédit à l'exportation; ils font observer que l'engagement énoncé à l'article 10.2 de l'Accord sur l'agriculture de négocier des disciplines acceptées à l'échelon international pour la fourniture de crédits à l'exportation, de garanties de crédits à l'exportation ou d'assurance n'a pas été respecté. C'est pourquoi ils pensent que les Ministres devraient décider de créer un groupe de négociation sur l'application de l'article 10.3 pour renégocier, dans le cadre de l'OMC, des disciplines convenues au niveau international dans ces domaines avant le 31 juillet 2000.

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 7 (suite)

Mise en oeuvre de la décision en faveur des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires et des PMA. Les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires sont préoccupés par le fait que la décision de Marrakech ne s'est pas traduite par des mesures concrètes, d'autant plus que l'aide alimentaire ne cesse de diminuer. En conséquence, il est difficile pour eux de prendre une position claire à l'appui de la réforme de l'agriculture. Ils considèrent donc que les Ministres devraient adopter une décision de créer un fonds qui serait mis à la disposition des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires et des PMA pour la fourniture d'une aide alimentaire et d'une assistance technique et financière visant à accroître la productivité de leur agriculture.

ADPIC et médicaments essentiels. Les pays en développement soulignent qu'ils ont du mal à obtenir les médicaments essentiels à des prix abordables et que, dans certains cas, on a exercé sur leur gouvernement des pressions pour qu'il renonce à invoquer les droits prévus à l'article 31 de l'Accord sur les ADPIC, même en cas d'urgence sanitaire, telle que l'épidémie de SIDA. Ils pensent donc que les Ministres devraient adopter une déclaration reconnaissant clairement le droit des pays en développement d'avoir accès aux médicaments essentiels à des prix raisonnables, et reconfirmant l'article 31 de l'Accord sur les ADPIC. Cela aurait l'avantage en outre d'apporter une réponse très visible aux critiques adressées par les ONG à l'OMC.

Statu quo et modération (« clause de paix »). Durant les précédentes négociations, comme dans la Déclaration de Punta del Este, les Membres s'interdisaient, au moyen d'une clause de statu quo, de prendre des mesures, qu'elles soient ou non conformes à leurs obligations multilatérales, qui serviraient à améliorer leurs positions durant la négociation. Pour les pays en développement, il est essentiel que les Ministres prennent une telle décision. En outre, comme de nombreux pays en développement sont très tributaires de préférences tarifaires comme celles du SGP ou de la Convention de Lomé, et que l'avenir de ces préférences est très incertain, la clause de *statu quo* devrait aussi s'appliquer à l'accès préférentiel, par exemple sous la forme d'une dérogation générale accordée aux pays donneurs de préférences.

De nombreux pays en développement se trouvent aussi en situation vulnérable dans la mesure où ils ont du mal à honorer les obligations découlant des accords commerciaux multilatéraux, et dans de nombreux cas il

ENCADRÉ 7 (suite)

peut être possible de montrer en quoi ils n'ont pas pleinement respecté ces obligations. Si les pays en développement devaient se défendre dans des affaires de règlement des différends en même temps que la négociation se poursuit, ils se trouveraient dans une situation très difficile. C'est pourquoi ils considèrent que les Ministres devraient décider une modération en ce qui concerne le recours au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends à l'égard des pays en développement durant les négociations multilatérales.

Cohérence. Les pays en développement demandent que les organes directeurs des organisations internationales souscrivent clairement à un effort commun de création de capacités, de façon qu'ils puissent tirer le meilleur parti d'un nouveau cycle de libéralisation des échanges.

Selon certains pays en développement, il faudrait aussi que la Déclaration ministérielle de Seattle comporte un paragraphe prévoyant l'élaboration d'un programme de travail sur la cohérence parallèlement aux négociations du nouveau cycle.

Examen du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Il était prévu que l'examen du Mémorandum d'accord serait terminé avant la fin de juillet 1999, mais ce délai n'a pas été respecté. Les pays en développement considèrent qu'au moment de lancer de nouvelles négociations, les Ministres pourraient décider de poursuivre l'examen, notamment en ce qui concerne la question de la mise en œuvre.

B. « Résultats immédiats » demandés par les pays développés

Admission en franchise de droits des produits de tous les pays les moins avancés. Certains pays développés (comme ceux de l'Union européenne) ont proposé que les Ministres s'engagent à garantir l'accès en franchise de droits à leurs marchés au plus tard à la fin du prochain cycle de négociations pour l'essentiel des produits originaires de PMA. A leur avis, les pays industrialisés devraient prendre un engagement à cet effet, tandis que les pays en développement relativement avancés seraient invités à apporter leur contribution à cet effort.

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 7 (suite)

Transparence des marchés publics. Les pays développés considèrent que la transparence est indispensable pour l'édification d'un régime des marchés publics stable et prévisible. A leur avis, toutes les parties qui interviennent dans le processus de passation des marchés seraient avantagées par la transparence, qu'il s'agisse de l'État en tant qu'acheteur, du gouvernement en tant qu'organe de réglementation, des fournisseurs éventuels, des organes chargés de faire respecter les règles ou des investisseurs. A la première Conférence ministérielle de l'OMC (Singapour), les Ministres ont décidé de créer un groupe de travail chargé d'examiner cette question. Il pourrait y avoir un consensus sur ce que devraient être les principes fondamentaux de la transparence, qui serait une des bases de négociations futures mais ne serait pas nécessairement adopté officiellement au moment de l'ouverture des nouvelles négociations (position de l'UE). Pour certains pays en développement, le principal objectif doit être de préparer le terrain en vue de la conclusion d'un accord de fond et il ne faut pas chercher un palliatif provisoire. D'autre part, certains pays développés, comme les États-Unis, pensent qu'il convient de négocier un accord qui serait soumis à l'approbation des Ministres, en disant expressément qu'un tel accord multilatéral autonome ne préjugerait en rien la participation à l'Accord plurilatéral sur les marchés publics (AMP).

Transparence. En ce qui concerne la mise en distribution générale des documents et les consultations avec la société civile, de nombreux pays pensent que le Conseil général devrait s'accorder avant Seattle sur une politique plus générale de mise en circulation des documents de l'OMC. Il s'agirait notamment de mettre en distribution générale le plus tôt possible les communications des Membres de l'OMC, les notes d'information du Secrétariat, les comptes rendus des réunions de l'OMC et les constatations et conclusions des groupes spéciaux. Ainsi, au moment de lancer de nouvelles négociations, il serait possible d'évaluer les progrès accomplis en matière de transparence grâce à une politique plus libérale de mise en distribution générale des documents et grâce à des moyens informels de dialogue avec la société civile, qui devraient se poursuivre et s'intensifier après le lancement du cycle, et de décider d'explorer la possibilité de prendre d'autres mesures pour accroître encore la transparence du fonctionnement de l'OMC. On pourrait notamment chercher des moyens de renforcer la concertation avec les organisations de la société civile.

ENCADRÉ 7 (*suite*)**Examen du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends.**

Dans le cadre de l'examen du Mémorandum d'accord, plusieurs modifications liées à la transparence ont été examinées, sans que le débat soit concluant. Il s'agissait notamment de mettre en distribution générale les communications des Membres, d'ouvrir au public les audiences tenues par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel et de mettre en place des modalités pour que les Membres qui le souhaitent puissent rendre publiques leurs communications écrites. On jugeait nécessaire de se mettre d'accord, avant le lancement de négociations, sur un ensemble global de réformes du processus de règlement des différends, tendant à accroître la transparence de façon générale. Selon certains pays, la transparence du processus d'examen du Mémorandum devrait être considérée comme une question distincte de celle de la transparence en général.

Commerce électronique. Selon l'UE, il devrait être possible de se mettre d'accord sur un ensemble équilibré de principes régissant des questions telles que la réglementation nationale et les pratiques anticoncurrentielles et de préciser les modalités d'application des règles de l'AGCS. Toutefois, l'UE n'était pas d'accord pour prolonger le moratoire des droits de douane sur le commerce électronique, comme le souhaitaient les États-Unis, à moins qu'on se mette d'accord, avant le lancement de nouvelles négociations, sur un résultat satisfaisant du programme de travail, comprenant un ensemble équilibré de principes commerciaux. Pour certains pays, un des résultats accessibles pourrait être d'adopter les principes commerciaux et de décider une prolongation du moratoire, qui deviendrait définitif une fois le programme de travail achevé.

L'initiative de libéralisation accélérée des droits de douane de l'APEC.

Les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et quelques autres membres de l'APEC ont insisté pour que les Membres de l'OMC mettent en œuvre, avant le lancement des négociations, les initiatives de libéralisation de l'APEC dans les domaines des produits chimiques, des produits environnementaux, des produits énergétiques, des produits de la pêche, des produits forestiers, des bijoux et des pierres précieuses, des équipements médicaux et scientifiques et des jouets.

Le programme de travail incorporé

Agriculture

La poursuite du processus de réforme a pour but ultime de mettre en place un système stable et régi par les forces du marché pour le commerce des produits agricoles, au moyen d'une réduction importante et progressive du soutien et de la protection de l'agriculture. L'objectif qu'on s'est fixé pour les négociations sur l'agriculture dans le nouveau cycle est de décider de poursuivre le processus de réforme au-delà du cycle en cours et d'intégrer le secteur agricole dans le GATT de 1994, en tenant compte des besoins des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires et du traitement spécial et différencié à appliquer aux pays en développement ayant une importante population agricole, ainsi qu'aux pays qui sont petits et vulnérables, notamment les petits pays insulaires.

Pour atteindre l'objectif à long terme, il faudra négocier des engagements supplémentaires dans les trois grands domaines de la réforme définis dans le Cycle d'Uruguay, à savoir l'accès aux marchés, le soutien interne et la concurrence à l'exportation, et pour cela il faudra consolider les engagements pris dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture et les compléter par des disciplines additionnelles.

Logiquement, les initiatives de négociation concernant l'agriculture correspondront aux grands domaines de réforme définis par la structure de l'Accord sur l'agriculture. Parmi les options qu'on pourrait envisager durant les négociations, on peut mentionner les suivantes :

Accès aux marchés

- Réduction importante de tous les droits de douane et application d'une méthode de réduction des droits appropriée, de façon à limiter les crêtes tarifaires et à éliminer la progressivité des droits, ainsi qu'à tenir compte des mesures de libéralisation autonome de l'agriculture prises par les pays en développement; amélioration des possibilités et conditions d'accès des produits agricoles qui présentent un intérêt particulier pour les Membres et notamment admission en franchise de droits et de contingents de tous les produits agricoles primaires ou

transformés provenant des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires;

- Simplification de la structure tarifaire et notamment transformation des droits non *ad valorem* en droits *ad valorem*;
- Accroissement progressif des contingents tarifaires et réduction concomitante des taux de droits sous contingent;
- Formulation de lignes directrices pour l'administration du système de contingents tarifaires, de façon que tous les Membres aient des possibilités d'exportation équitables;
- Abandon total de la clause de sauvegarde spéciale par les pays développés et possibilité pour les pays en développement de l'invoquer pour protéger les agriculteurs de subsistance.

Subventions à l'exportation

- Élimination complète et interdiction de toutes les formes de subventions à l'exportation dans les délais prévus pour le prochain processus de réforme, de façon que les subventions à l'exportation de produits agricoles soient régies par les règles générales de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires;
- Renforcement des règles pour éviter tous les moyens de se soustraire aux engagements concernant les subventions à l'exportation, et notamment mise en place de disciplines internationales efficaces concernant les crédits à l'exportation, les garanties de crédits à l'exportation et les programmes d'assurance exportation;
- Établissement de disciplines concernant les restrictions à l'exportation et consolidation des droits d'exportation.

Soutien interne

- Réduction substantielle et progressive de toutes les formes de soutien interne qui faussent le commerce;
- Marge de manœuvre pour les pays en développement en ce qui concerne l'utilisation de mesures de soutien interne liées à leurs objectifs de développement (amélioration de la production agricole pour accroître la sécurité alimentaire, création d'emplois en zone

rurale, appui aux petits paysans sans ressources, etc.), notamment au moyen d'une hausse de la limite *de minimis* applicable aux pays en développement; il convient de noter que ces préoccupations ne correspondent pas à celles qui ont conduit les pays développés à élaborer la notion de « multifonctionnalité » de l'agriculture, dans le but de pouvoir employer des mesures commerciales afin de protéger les revenus d'une population agricole qui est très peu nombreuse dans certains pays riches;

- Réexamen des critères d'exemption de l'annexe 2 (Mesures de la catégorie verte), de façon qu'ils tiennent compte des besoins et situations spécifiques des pays en développement et que soient incorporées dans la catégorie verte toutes les mesures exemptées énoncées à l'article 6.2 de l'Accord;
- Modification des méthodes de calcul de la mesure globale du soutien.

PMA et pays importateurs nets de produits alimentaires

Selon les pays en développement, il convient de réviser, au cours des négociations, la Décision ministérielle de Marrakech 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, en vue d'y intégrer des mesures concrètes, efficaces et contractuelles, répondant aux besoins spéciaux des PMA et des pays importateurs nets de produits alimentaires qui pourraient découler de la poursuite du processus de réforme. On a observé que le régime de subventions à l'exportation des pays développés ne contribue guère à atténuer les problèmes des pays importateurs de produits alimentaires car en général les subventions à l'exportation ne sont pas versées lorsque les cours mondiaux sont élevés. Si de telles mesures concrètes, comprenant des dispositions financières, étaient adoptées, les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pourraient appuyer la suppression des subventions à l'exportation.

Autres questions

Selon les pays en développement, il faut adopter une approche multilatérale tant pour les nouvelles questions que pour celles qui sont déjà

traitées dans d'autres accords ou dans les dispositions du GATT de 1994 (par exemple l'Accord SPS, l'Accord OTC et l'Accord sur les ADPIC), en particulier dans des domaines tels que l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés.

Services

Les pays en développement considèrent que les négociations sur les services devraient viser à une libéralisation progressive de l'accès aux marchés et à l'élaboration d'un cadre de disciplines dans l'AGCS. Selon eux, les principaux objectifs de la négociation concernant l'AGCS devraient être les suivants :

Architecture actuelle de l'AGCS/Respect des articles XIX et IV

- Selon l'article XIX, une flexibilité appropriée sera ménagée aux différents pays en développement Membres pour qu'ils puissent ouvrir moins de secteurs, libéraliser moins de types de transactions, élargir progressivement l'accès à leurs marchés en fonction de la situation de leur développement et, lorsqu'ils accorderont l'accès à leurs marchés, l'assortir de conditions visant à atteindre les objectifs mentionnés à l'article IV. Les négociations pourraient viser à réaliser les objectifs de l'article IV, en étant axées sur la libéralisation de l'accès aux marchés dans les secteurs et pour les modes de fourniture qui présentent de l'intérêt pour les pays en développement, ce qui réduirait le déséquilibre actuel des engagements.

Priorité au mouvement des personnes physiques

- Il convient de réviser l'annexe sur les mouvements des personnes physiques pour obtenir une libéralisation sensiblement plus poussée et un véritable accès aux marchés en mode 4. Il convient en particulier de supprimer le critère du besoin économique pour certaines catégories de personnes et de définir des modalités d'application d'un tel critère à d'autres catégories de personnes.

Assistance pour le renforcement des capacités du secteur des services et en particulier du commerce électronique

Il conviendrait d'inclure dans la liste des engagements des pays développés certains engagements additionnels et il faudrait que les pays développés incitent leurs entreprises et institutions à améliorer l'accès des pays en développement à la technologie, aux circuits de distribution et aux réseaux d'information, en particulier par le biais du commerce électronique. Il convient que les mesures pertinentes soient notifiées régulièrement au Conseil du commerce des services. Il convient d'inclure, sous forme d'engagements additionnels, des mesures concrètes de création de capacités pour aider les pays en développement à renforcer leur secteur des services, ainsi que des niveaux de référence pour les importations.

Questions liées à l'article VI

- Il convient d'élaborer dans le cadre de l'article VI.4, en tenant compte du fait que les pays en développement ont besoin de pouvoir réglementer la fourniture de services sur leurs territoires pour atteindre des objectifs de politique nationale. Ces disciplines ne devraient pas empêcher les pays en développement d'avoir la marge de manœuvre nécessaire pour se doter de capacités d'offre et d'exportation et pour faire respecter les aspects sociaux des services. Les disciplines élaborées s'appliqueraient aux secteurs dans lesquels des engagements spécifiques ont été pris.

Article VII – Accords de reconnaissance mutuelle

- Il convient de négocier le principe de la reconnaissance dans le cadre de l'article VII et d'assurer aux pays en développement un accès réel aux accords de reconnaissance mutuelle, ainsi que de rechercher des équivalences. Il convient d'examiner les accords de reconnaissance mutuelle existants pour veiller à ce qu'ils ne faussent pas le commerce.

Mécanisme de sauvegarde d'urgence, subventions, marchés publics

- Il convient d'achever les négociations dans le cadre de l'article X concernant les mesures de sauvegarde d'urgence avant d'adopter les résultats d'un prochain cycle de négociations sur les services. Il

convient de poursuivre les négociations sur les subventions et les marchés publics (articles XIII et XV) en tenant compte notamment du fait que les subventions versées par les pays développés faussent le commerce et limitent les exportations de services des pays en développement.

Pratiques anticoncurrentielles

- Il convient de renforcer l'article IX pour assurer une répression efficace de l'abus de position dominante, notamment en appliquant des disciplines à certaines pratiques restrictives du secteur privé et en établissant une obligation de notifier les pratiques commerciales restrictives.

Commerce électronique

- Il convient de faire une analyse de l'effet du commerce électronique sur les engagements pris dans le cadre de l'AGCS.

Lignes directrices pour la négociation

- Les négociations doivent se faire conformément à l'article XIX.2, c'est-à-dire au principe de la libéralisation progressive. Il convient d'adopter le plus rapidement possible des lignes directrices et un plan de travail pour les négociations, qui fourniraient les mécanismes nécessaires pour rééquilibrer les engagements, faire en sorte que les objectifs de l'article IV soient respectés et garantir le traitement spécial des pays Membres les moins avancés prévu à l'article IV.3. Les négociations concernant les engagements devraient se faire par échange de demandes et d'offres. Pour l'application de l'article IV, on pourrait employer une formule. La base de négociation devrait être constituée par les engagements inscrits sur les listes des Membres à la fin du Cycle d'Uruguay. Il conviendrait, dans la négociation, d'accorder un crédit pour les mesures de libéralisation autonome prises par les Membres depuis les négociations du Cycle d'Uruguay et il faut que les lignes directrices définissent les modalités de l'octroi de ce crédit. Il faudrait que la négociation s'achève dans tous les domaines à peu près en même temps, de façon à ce qu'on puisse obtenir des résultats équilibrés, sauf en ce qui concerne la négociation d'un mécanisme de sauvegarde d'urgence.

MIC

Les pays en développement ont du mal à répertorier leurs MIC et à respecter leur obligation de supprimer toutes les MIC notifiées en vertu de l'article 5.1, et en particulier les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale. En outre, de nombreux pays en développement considèrent que les MIC, en particulier celles qui concernent la teneur en produits d'origine locale ou nationale, sont un outil de développement utile et nécessaire. Ils considèrent donc qu'il faut prolonger la période de transition accordée à tous les pays en développement Membres, et notamment aux PMA, jusqu'à la fin des négociations. Enfin, ils considèrent que les pays en développement qui n'ont pas encore notifié de MIC non conformes à l'Accord devraient avoir la possibilité de les notifier durant les négociations.

Certains pays développés ont proposé d'élargir la liste des MIC interdites en y incluant des mesures qui ne sont pas en conflit avec les obligations énoncées dans le GATT. Pour les pays en développement, l'examen prévu à l'article 9 de l'Accord sur les MIC devrait tenir compte de la contribution des prescriptions de résultats au renforcement de leurs capacités d'offre et d'exportation et il faudrait accepter de ne pas restreindre encore davantage leur recours à ces mesures. Dans l'examen prescrit dans cet article, il convient d'analyser en parallèle la politique de l'investissement et la politique de la concurrence. Cet examen devrait tenir compte des conclusions des groupes de travail du commerce et de l'investissement et du commerce et de la politique de la concurrence créés à Singapour et être axé sur les exigences du développement et sur la marge de manœuvre dont les pays en développement ont besoin pour appliquer leurs politiques.

Les partisans de la négociation d'un cadre multilatéral de l'investissement à l'OMC ont fait des propositions qui semblent être conçues de façon à être plus acceptables par les pays en développement. Il y a là un changement d'attitude radical par rapport à ce qu'on avait observé dans les négociations sur l'AMI dans le cadre de l'OCDE. Par exemple, les nouvelles propositions considèrent en général qu'il faut préserver la cohérence avec l'AGCS et employer la méthode de la liste positive. Il a été suggéré que les pays en développement réagissent à ces propositions, le moment venu, avec des contre-propositions cohérentes, comme celle d'examiner les questions liées à l'investissement dans le cadre des accords commerciaux multilatéraux en vigueur.

Ainsi, selon les pays en développement, une approche constructive de l'examen de l'Accord sur les MIC et des éventuelles nouvelles négociations devrait se fonder sur une évaluation de l'impact des règles actuelles, sur l'élaboration de scénarios de négociation envisageables et sur la définition des intérêts nationaux et régionaux en matière de politique d'investissement.

On n'a guère de données empiriques concernant l'impact de l'Accord sur les MIC. Apparemment, depuis l'adoption de cet accord, il y a très peu de travaux de collecte de données ou de recherche visant à établir des bases solides pour de futures interventions dans ce domaine. Seuls 25 pays avaient notifié leurs MIC pour pouvoir bénéficier de la période de transition prévue à l'article 5, et certains d'entre eux ont du mal à les éliminer. En particulier, l'élimination des prescriptions de teneur en produits d'origine nationale pourrait avoir des effets négatifs sur leurs politiques d'industrialisation.

Le débat sur les MIC a opposé deux positions extrêmes, celle des États-Unis, qui cherchent à élargir la liste des MIC interdites pour y inclure les prescriptions de résultats à l'exportation, de transfert de technologie et de fourniture obligatoire de produits, et celle de certains pays en développement qui souhaitent avoir plus de flexibilité pour pouvoir employer des mesures déjà interdites, notamment les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale, ainsi qu'une prolongation d'au moins cinq ans de la période de transition avec possibilité de faire de nouvelles notifications. Le Mexique a déclaré avoir l'intention de demander une prolongation, arguant du fait que la période de transition prévue dans l'ALENA est plus longue que celle prévue dans l'Accord sur les MIC.

Une révision de l'Accord pourrait aussi ouvrir la voie, malgré une forte opposition des pays développés, à des mesures visant les incitations à l'investissement, qui actuellement ne sont soumises à aucune discipline multilatérale spécifique. Dans certains cas, les pays développés offrent des incitations telles que les pays en développement n'ont guère de chances de faire jeu égal. C'est pourquoi les pays en développement pensent que des règles internationales visant à limiter les incitations leur seraient profitables, tant pour des motifs d'efficacité qu'en raison du fait que les pays pauvres sont en situation de faiblesse lorsqu'une décision d'implantation est déterminée par les subventions offertes. Ces mesures pourraient aussi être régies par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

En vertu de l'article 9 de l'Accord sur les MIC, durant l'examen, le Conseil du commerce des marchandises devra se demander s'il ne faudrait pas compléter l'Accord par des dispositions relatives à la politique de l'investissement et à la politique de la concurrence. Les relations entre commerce et politique de l'investissement et entre commerce et politique de la concurrence ont été examinées dans le cadre des deux groupes de travail créés à cet effet lors de la première Conférence ministérielle de l'OMC.

Règles multilatérales concernant l'investissement

Certains Membres ont proposé d'engager des négociations sur un cadre multilatéral de l'investissement. L'UE et le Japon sont les principaux partisans d'une telle proposition, appuyée par d'autres pays développés ou en développement. L'UE s'est distancée de l'AMI qu'on avait essayé de négocier dans le cadre de l'OCDE; elle a déclaré que l'AMI était mort, et a présenté une proposition visant à répondre à bon nombre des préoccupations exprimées notamment par les pays en développement. Elle envisage un accord qui traiterait uniquement de l'investissement étranger direct et ne viserait pas les mouvements de capitaux à court terme, reconnaîtrait aux pays de destination des investissements le droit de réglementer les activités des investisseurs, et chercherait à répondre aux préoccupations qui concernent les responsabilités des investisseurs. Elle suggère qu'on établisse les engagements sur la base d'une liste positive, comme on l'avait fait pour l'AGCS. La proposition du Japon est similaire à celle de l'UE et mentionne expressément la nécessité d'appliquer des disciplines aux prescriptions de résultats, tout en reconnaissant que ces prescriptions peuvent être nécessaires pour le développement des pays en développement. Le Japon est d'accord avec l'idée d'employer une liste positive pour l'accès, mais il considère que le traitement national doit être garanti après l'établissement.

De nombreux pays en développement ne sont pas convaincus d'avoir quoi que ce soit à gagner d'un accord multilatéral sur l'investissement conclu dans le cadre de l'OMC. De plus, les États-Unis ont dit qu'ils ne souhaitent pas engager trop rapidement des négociations sur l'investissement. Une solution de compromis pourrait consister à adopter un programme de travail plus intensif, dans lequel on pourrait examiner les incidences des propositions qui ont été faites et, peut-être, instaurer un mécanisme de notification des mesures restreignant l'investissement, mais en renvoyant toute décision de négocier à la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC.

ENCADRÉ 8

*Propositions relatives aux liens entre commerce et investissement*³³

L'Union européenne, le Japon, la Corée et la Pologne se sont prononcés en faveur de la négociation, sous l'égide de l'OMC, d'un Cadre multilatéral de règles régissant l'investissement international, dans le but de garantir aux investisseurs étrangers directs, partout dans le monde, un climat stable et prévisible. Ce cadre ne devrait viser que l'IED, à l'exclusion des mouvements de capitaux à court terme. En outre, il devrait préserver la possibilité, pour les pays d'accueil, de réglementer l'activité des investisseurs (étrangers ou nationaux) sur leur territoire, en tenant compte des préoccupations exprimées par la société civile dans de nombreux pays Membres de l'OMC, notamment en ce qui concerne les responsabilités des investisseurs. Les engagements devraient être négociés sur la base d'une liste positive, mais une fois l'accès accordé, le traitement national serait acquis.

La Suisse a proposé que les négociations soient plus globales et visent à établir un cadre multilatéral de principes, de règles et de disciplines pour l'investissement international, dans le but général d'accroître la sécurité juridique et la prévisibilité, tant pour les États que pour les investisseurs, ainsi que de promouvoir les investissements internationaux, en tenant compte des travaux déjà faits par le Groupe de travail de l'OMC sur les relations entre commerce et investissement. Il conviendrait de prendre dûment en considération l'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce afin de compléter la liste des mesures incompatibles avec les règles de l'OMC. Selon la Suisse, la négociation devrait aussi assurer la cohérence entre le Cadre multilatéral de règles régissant l'investissement et les Accords pertinents de l'OMC, tels que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Hong Kong, Chine, a souligné que le prochain cycle de négociations devrait aussi porter sur les règles et disciplines fondamentales régissant l'investissement étranger direct. L'objectif est de maximiser l'efficacité de l'allocation des ressources et de promouvoir le commerce et l'investissement dans une économie mondialisée, tout en garantissant à chacun l'égalité des chances et plus de prévisibilité et de stabilité pour les investisseurs. Les négociations devraient tenir compte de l'architecture actuelle des Accords de l'OMC et des besoins de tous les Membres, en particulier les Membres en développement et les PMA.

Suite de l'encadré page suivante.

ENCADRÉ 8 (*suite*)

Le Costa Rica a proposé qu'on élabore, dans le cadre du prochain cycle de négociations commerciales de l'OMC, un cadre multilatéral régissant l'investissement. Ce cadre devrait se fonder sur le principe essentiel de la non-discrimination, afin de garantir aux investisseurs, partout dans le monde, un climat plus stable et plus prévisible, ce qui serait dans l'intérêt tant des investisseurs internationaux que des pays d'accueil. Cette stabilité et cette prévisibilité, pour les investisseurs et les investissements, permettrait non seulement de promouvoir l'investissement mais aussi, certainement, de stimuler la croissance et le développement de l'économie mondiale.

Politique de la concurrence

La symétrie entre les nouvelles règles concernant l'investissement et celles concernant la politique de la concurrence a été introduite dans l'Accord sur les MIC par les pays en développement. Ceux-ci pensaient que, comme de nombreuses MIC étaient employées pour lutter contre des pratiques anticoncurrentielles, la mise en place de disciplines plus rigoureuses pour les mesures concernant l'investissement devrait être accompagnée de règles multilatérales visant à prévenir les pratiques commerciales restrictives. Malgré cela, certains pays en développement semblent ne plus avoir beaucoup d'intérêt pour un tel cadre multilatéral, car ils considèrent que ce cadre, au lieu de restreindre les pratiques des sociétés multinationales, les aiderait à s'installer sur leur marché. L'Union européenne a proposé de lancer des négociations sur un cadre multilatéral concernant la politique de la concurrence qui contiendrait une liste de règles essentielles, telles que l'interdiction des arrangements sur les prix, des ententes injustifiables et de la collusion dans les soumissions, en laissant ouvert le débat au sujet des questions plus controversées, comme la lutte contre les restrictions verticales, l'interdiction des abus de position dominante et le contrôle des fusions. La proposition comporterait un engagement, pour les pays qui sont prêts à le prendre, d'adopter et d'appliquer efficacement une loi nationale sur la concurrence, et prévoirait la fourniture d'une assistance technique aux pays qui souhaiteraient adopter une telle loi ou améliorer leur régime de la concurrence. Les États-Unis ont fait savoir que, pour le moment, ils étaient opposés à l'ouverture de négociations qui déboucheraient sur des règles affaiblies, beaucoup moins

efficaces que celles qu'ils appliquent eux-mêmes en vertu de leurs propres lois antitrust.

Le Japon, appuyé par plusieurs pays en développement, a proposé d'inclure dans le débat les mesures commerciales qui faussent la concurrence, telles que les droits antidumping et les droits compensateurs. Il pense en particulier que les mesures antidumping ont tendance à préserver des situations qui étouffent la concurrence, et que les règles et les lois antidumping sont incompatibles avec les principes de la concurrence, c'est-à-dire que des mesures qui seraient compatibles avec le droit de la concurrence sur le marché intérieur font l'objet d'enquêtes antidumping dans le cas du commerce international. Cette contestation directe des mesures antidumping paraît avoir durci l'opposition des États-Unis à la proposition d'élaborer un cadre multilatéral.

Conscients du fait que la négociation de règles multilatérales sur la politique de la concurrence sera un processus de longue haleine, et compte tenu des problèmes particuliers qu'ils rencontrent en raison de pratiques anticoncurrentielles dans différents secteurs des services, certains pays en développement veulent renforcer l'article 9 de l'AGCS et souhaitent qu'on élabore des textes de référence sectoriels pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles dans certains secteurs des services, notamment le tourisme.

Compte tenu des divergences de vues qui ont persisté, il est probable que le « processus d'apprentissage » entrepris dans le cadre du Groupe de travail de l'OMC de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence durera encore un certain temps, après quoi on pourrait éventuellement décider de reprendre la négociation si toutes les parties sont d'accord. Quoi qu'il en soit, il convient de rappeler que, lors de la création des groupes de travail, les Membres ont décidé, dans la Déclaration de Singapour, que « chacun de ces groupes tirerait parti des travaux de l'autre si nécessaire et s'inspirerait aussi des travaux de la CNUCED et des autres enceintes intergouvernementales appropriées, sans préjudice de ceux-ci. En ce qui concerne la CNUCED, nous prenons note avec satisfaction des travaux entrepris conformément à la Déclaration de Midrand et de la contribution qu'ils peuvent apporter à la compréhension des questions. Dans la conduite des travaux de ces groupes, nous préconisons une coopération avec les organisations susmentionnées pour utiliser au mieux les ressources disponibles et pour s'assurer que la dimension développement est pleinement prise en considération » (par. 20 de la Déclaration de Singapour du 13 décembre 1996)³⁴, ce qui semblerait utile.

ADPIC

Comme ils ont beaucoup de mal à appliquer l'Accord sur les ADPIC, les pays en développement pensent qu'il faudrait se pencher sur les questions suivantes : i) prolongation de la période transitoire en raison de la complexité de la réforme des lois sur les DPI, afin de donner aux branches de production nationale plus de temps pour s'adapter; ii) appui technique et financier pour l'élaboration de règles sur les DPI adaptées à la situation et au stade de développement de chaque pays, ainsi que pour la mise en place de l'infrastructure institutionnelle nécessaire; iii) adoption de mesures spécifiques visant à faciliter le recours à la licence obligatoire de façon à assurer le transfert de technologies (notamment les technologies écocompatibles), et pour répondre à des problèmes de santé publique (par exemple régime de licence obligatoire pour les médicaments figurant sur la liste des médicaments essentiels de l'OMS); iv) la réduction de la durée des brevets, de façon à aligner l'Accord sur les ADPIC sur la Convention relative à la biodiversité; v) introduction dans l'Accord sur les ADPIC de nouvelles dispositions relatives à la protection des connaissances traditionnelles et autochtones et aux œuvres du folklore. En outre, ils considèrent qu'il faudrait prendre des dispositions pour éviter toute restriction des importations parallèles et qu'il faudrait préciser l'Accord sur les ADPIC de façon à interdire expressément toute règle ou pratique équivalant à une rétorsion unilatérale motivée par une éventuelle violation des DPI.

Pour les pays en développement, la poursuite des négociations sur les ADPIC devrait se fonder sur le constat des grandes difficultés qu'ils ont à moderniser leur infrastructure administrative, à rédiger de nouvelles lois sur l'octroi et la protection des droits de propriété intellectuelle, à renforcer leurs institutions, à créer une culture de protection de la propriété intellectuelle, et à mettre en place un cadre approprié pour promouvoir la recherche-développement, de façon à ne pas rester éternellement consommateurs de technologies étrangères. Ils soutiennent aussi qu'il faudrait prolonger la période de transition au moins jusqu'à la fin des négociations.

L'article 27.3 *b* est assez ambigu en ce qui concerne les critères à employer pour décider ce qui peut être ou non exclu de la brevetabilité. En prévoyant l'obligation de breveter les micro-organismes (qui sont des êtres vivants naturels) et les processus microbiologiques (qui sont des processus

naturels), les dispositions de cet article sont contraires aux principes fondamentaux du droit des brevets : les substances et processus qui existent dans la nature sont des découvertes et non des inventions et ne sont donc pas brevetables. De plus, en donnant aux Membres la possibilité de choisir d'exclure ou non les plantes et animaux de la brevetabilité, il permet de breveter des formes de vie. Les pays en développement considèrent que l'exclusion de la brevetabilité devrait concerner non seulement les végétaux et animaux mais aussi les micro-organismes, car la distinction n'a aucune base scientifique.

Pour les pays en développement, l'article 27.3 *b* devrait reconnaître les principes, objectifs et mesures prévus et proposés par la Convention sur la diversité biologique, et l'Engagement international devrait reconnaître que les Membres ont un droit souverain sur leurs ressources biologiques. Le processus de révision devrait viser à harmoniser l'article 27.3 *b* avec les dispositions de la Convention sur la diversité biologique et de l'Engagement international, dans lesquelles la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, la protection des droits et des connaissances des communautés autochtones et des communautés locales et la promotion des droits des agriculteurs sont pleinement prises en compte. Le droit des détenteurs de connaissances traditionnelles à une partie des bénéfices obtenus grâce à une innovation réalisée sur la base d'un accord de transfert de matériel ou d'information devrait être inclus dans les dispositions de l'article 29, en exigeant une mention claire du matériel biologique source et du pays d'origine. Les lois nationales sur la biodiversité devraient faire en sorte que le consentement préalable du pays d'origine et du détenteur de connaissances concernant la matière première biologique employée dans une invention brevetable permette de signer des accords de transfert de matériel ou d'information.

Les pays en développement considèrent que d'autres produits que les vins et spiritueux, en particulier certains de leurs produits traditionnels typiques, devraient bénéficier du même degré de protection des indications géographiques.

La procédure prévue à l'article 31 pour l'exploitation d'un brevet sans autorisation est très restrictive. Le brevet ne peut être exploité que pour fournir le marché national et la licence obligatoire doit être annulée si les circonstances qui avaient conduit à l'accorder n'existent plus. Certains médicaments sont essentiels et les pays en développement soutiennent qu'il

convient d'éliminer toute restriction visant leur production, de façon à ce qu'ils soient accessibles à des prix raisonnables. Ils pensent qu'il faut assouplir les droits exclusifs du détenteur de brevet pour les médicaments figurant sur la liste des médicaments essentiels établie par l'OMS, et qu'il faudrait introduire une disposition autorisant les pays à recourir systématiquement à la licence obligatoire pour ces médicaments de façon à ce qu'ils puissent être vendus à des prix raisonnables.

Le moratoire visant les plaintes en situation de non-violation dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC devrait, selon les pays en développement, être maintenu jusqu'à ce que les Membres décident, par consensus, qu'on a acquis une expérience suffisante de l'application de l'Accord et que ces plaintes n'alourdiraient pas les obligations des Membres.

Considérant que les dispositions de l'article 66.2 sont impératives et qu'elles n'ont pas été vraiment appliquées, les pays en développement soutiennent qu'il faudrait aussi établir des lignes directrices pour différentes catégories d'incitations et que cet article devrait être appliqué à tous les pays en développement. Ils soulignent que le fossé technologique entre les pays développés et les pays en développement continue de se creuser. Les articles 7, 8, 40, 66 et 67 contiennent des dispositions qui constituent des obligations importantes tendant à atténuer d'autres dispositions de l'Accord. Considérant qu'un transfert et une diffusion efficaces de la technologie, à des prix équitables et raisonnables, est essentiel pour accélérer leur développement socio-économique, les pays en développement pensent que les pays développés devraient scrupuleusement s'acquitter de leurs obligations en la matière.

Subventions et mesures compensatoires

Les examens faits en vertu des articles 8.2 *a*, 27.6 et 31 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord sur les SMC) devraient, de l'avis des pays en développement, porter sur les difficultés que rencontrent de nombreux pays en développement en raison du fait que les subventions qu'ils accordent à leurs industries (tant à l'exportation que sur le marché intérieur) pour promouvoir leur production et leurs exportations de produits industriels font partie des subventions « donnant lieu à une action ». L'examen offre aux pays en développement une possibilité de faire transférer certaines de ces mesures dans la catégorie des mesures "ne

donnant pas lieu à une action". Ils n'ont pas encore défini clairement quelles sont les subventions qu'ils jugent essentielles pour la mise en œuvre de leur programme de développement.

Les pays en développement pensent aussi qu'il faudrait examiner les liens entre l'Accord sur les SMC et l'Accord sur les ADPIC, en vue de faciliter le transfert de technologie, et explorer les moyens de mettre à la disposition des pays en développement des ressources financières pour répondre à leurs besoins spécifiques, particulièrement en ce qui concerne les subventions visées par l'article 8.2 *c* (adaptation aux prescriptions environnementales). En particulier, ils pensent qu'on pourrait envisager d'ajouter à l'article 8.2 de l'Accord sur les SCM plusieurs catégories nouvelles de subventions et notamment les suivantes :

- Les aides pour l'acquisition de savoir-faire, de services de conseil ou autres services ou pour l'acquisition de licences permettant à une entreprise installée dans un pays en développement Membre qui n'est pas affiliée³⁵ à une entreprise étrangère de produire des biens et services nouveaux ou améliorés, à condition que l'aide ne dépasse pas 75 % du coût de l'acquisition, y compris celui de l'acquisition des équipements directement liés au transfert de technologie.
- L'aide pour la fourniture de savoir-faire, de licences ou de services de conseil ou autres services équivalents à une entreprise qui n'est pas filiale d'une entreprise étrangère et qui est située dans un pays en développement, pour la production de biens ou services nouveaux ou améliorés³⁶, si
 - a) l'aide ne dépasse pas 50 %
 - i) du coût du personnel engagé exclusivement pour le transfert de la technologie et pour la fourniture des services;
 - ii) du coût des équipements directement liés au transfert de technologie ou à la fourniture des services;
 - b) les conditions appliquées à la transaction ne sont pas moins favorables que celles appliquées par le même fournisseur à des transactions similaires.
- Une aide pouvant atteindre 75 % des éléments mentionnés aux alinéas i) et ii) du paragraphe *a* lorsque la technologie est transférée à un PMA en vertu de l'article 66.2 de l'Accord sur les ADPIC.

Les pays en développement pensent aussi qu'il convient de modifier l'annexe I de l'Accord sur les SCM afin d'y inclure des dispositions qui les autoriseraient à fournir à leurs exportateurs des financements à des conditions compatibles avec leurs objectifs de développement, compte tenu du fait qu'en général leurs taux d'intérêt sont plus élevés que ceux des pays développés. Si les crédits sont accordés à un taux qui n'est pas inférieur au LIBOR, ils ne devraient pas être considérés comme bonifiés.

Les pays en développement estiment qu'il faudrait rédiger de façon plus réaliste les dispositions relatives au traitement spécial et différencié. Par exemple, on pourrait remplacer le seuil de revenu de 1 000 dollars par habitant par un critère relatif, tel qu'un pourcentage du revenu par habitant des pays de l'OCDE. De plus, si un pays en développement retombe en dessous du seuil, il devrait recouvrer le droit d'être exempté de l'interdiction de verser des subventions à l'exportation.

Autres questions concernant l'accès aux marchés et l'élaboration de règles

Mesures antidumping

Les principales propositions faites par les pays en développement dans le cadre du processus préparatoire du Conseil général sont résumées ci-après.

Application et instrumentalisation de l'article 15 de l'Accord

L'article 15 de l'Accord antidumping est consacré aux pays en développement, mais il ne constitue qu'une obligation de moyens qui, pour ces pays, n'a guère de signification concrète. En effet, il dispose seulement que les pays développés Membres devront prendre spécialement en considération la situation particulière des pays en développement Membres quand ils envisageront d'appliquer des mesures antidumping conformément à l'Accord, et que des possibilités de solutions constructives prévues par l'Accord seront explorées préalablement à l'application de droits antidumping lorsque ceux-ci porteraient atteinte aux intérêts essentiels de pays en développement Membres.

C'est pourquoi les pays en développement soutiennent qu'il faudrait rendre cette obligation plus concrète, par exemple en relevant les marges de

dumping *de minimis* et en accroissant le pourcentage des importations pris en compte dans le cadre des enquêtes antidumping qui concernent des pays en développement.

Application de la règle du droit moindre (article 9.1 de l'Accord)

L'Accord prévoit la possibilité d'appliquer un droit inférieur à la marge de dumping si ce droit moindre suffit à faire disparaître le dommage. Cette disposition paraît codifier la pratique de l'UE et, durant les négociations du Cycle d'Uruguay, les États-Unis s'y sont vivement opposés. Certains observateurs font observer qu'il est en fait très difficile de vérifier si cette règle, au cas où elle deviendrait contraignante, pourrait être vraiment appliquée. Les autorités de l'UE ne divulguent pas les calculs qu'elles font pour établir le montant du dommage, si bien qu'il est presque impossible aux défenseurs de s'assurer que la règle est bien appliquée.

En conséquence, les pays en développement considèrent que l'application de la règle du droit moindre devrait être obligatoire et qu'il faut en outre obliger clairement les autorités chargées de l'enquête à divulguer la partie non confidentielle des calculs faits pour établir l'existence d'un dommage.

Représentativité des plaignants

L'Accord antidumping peut apparaître déséquilibré lorsqu'on lit la note 1 relative à l'article premier (définitions et champ d'application) de l'Accord sur les règles d'origine, dans laquelle il est dit en substance que la définition des expressions « branche de production nationale » ou « produits similaires d'une branche de production nationale » n'entre pas dans le champ de l'article susmentionné. Normalement, les enquêtes antidumping sont ouvertes à la demande d'une branche de production nationale qui dépose une plainte visant des produits originaires d'un pays donné. Par conséquent, dans une enquête antidumping ordinaire, outre les constatations relatives à l'existence d'un dumping et d'un dommage, les autorités doivent déterminer l'origine du produit exporté par le défendeur. Toutefois, ce principe n'est pas systématiquement appliqué par les autorités chargées des enquêtes antidumping.

En conséquence, les pays en développement soutiennent qu'il faudrait réviser l'article 4 de l'Accord antidumping et la note 1 de l'article premier de l'Accord sur les règles d'origine pour y inclure les branches de production nationale visées par les prescriptions de détermination de l'origine.

Critère d'examen prévu à l'article 17.6 de l'Accord antidumping

Pour les différends concernant des affaires de dumping, cet article définit un critère d'examen ad hoc et sans équivalent, qui limite ou oriente l'interprétation du groupe spécial, ce qui n'est pas le cas dans les autres Accords de l'OMC. Selon les pays en développement, il convient de supprimer ce critère d'examen spécifique de l'article 17.6.

Questions liées au calcul de la marge de dumping

Durant les prochaines négociations, il faudra tenir compte du fait que la structure et les caractéristiques du commerce et de l'industrie évoluent rapidement. Les entreprises qui opèrent sur le plan international cherchent de nouveaux endroits où produire à bas prix et de nouveaux marchés à conquérir. Alors qu'autrefois on produisait les marchandises en un seul lieu, de plus en plus, on sous-traite ou on délocalise à l'échelle mondiale. La différenciation des prix (souvent à l'intérieur même d'un pays) est un instrument couramment employé pour introduire des produits sur de nouveaux marchés. De même, il est fréquent durant les périodes de récession ou à certaines étapes du cycle du produit que les entreprises vendent temporairement à un prix inférieur au coût total, mais supérieur au coût marginal. Or, vu la structure actuelle de l'Accord, il est probable que dans ce cas les exportations de pays en développement susciteraient une vague de protectionnisme.

C'est pourquoi, selon les pays en développement, il faut revoir les principes fondamentaux de l'Accord antidumping, afin de mieux tenir compte des réalités de l'économie mondialisée.

Comparaison entre le prix à l'exportation et la valeur normale

Pour les pays en développement, il convient de modifier l'article 2.4 de l'AAD afin d'accroître la transparence et réduire la marge d'arbitraire.

Cet article énonce une règle générale et assez vague, à savoir que la comparaison entre le prix à l'exportation et la valeur normale doit être « équitable ». Il y a bien des modalités précisant l'application de ce principe, mais les pays en développement pensent qu'il faudrait inclure dans l'Accord des règles supplémentaires détaillées afin de limiter l'arbitraire des autorités chargées des enquêtes, en particulier lorsqu'il y a constatation de l'existence d'un dumping négatif, et que ces exceptions ne sont pas prises en compte pour le calcul de la marge de dumping, ce qui tend à la faire augmenter. De plus, l'interprétation du mot « comparables », figurant à l'article 2.4.2 de l'Accord antidumping, n'autorise pas de faire des compensations entre différents modèles d'un produit fini. Cela a des effets particulièrement négatifs sur l'industrie électronique, dans laquelle la durée de vie d'un produit ne dépasse pas deux ou trois ans. Le fait que des produits « similaires » sont considérés comme identiques dans le calcul des prix ne tient pas compte de l'évolution rapide d'une telle industrie.

La question des conditions de crédit est aussi très importante. Normalement, on tient compte des crédits à l'exportation pour établir le prix sortie usine. Toutefois, d'après la pratique actuelle, si les conditions de crédit ne sont pas énoncées dans un contrat ou une lettre de crédit, on ne doit pas en tenir compte.

En outre, il pourrait être nécessaire d'introduire des règles plus détaillées pour la prise en considération des différences qui limitent la comparabilité des prix. A cet égard, on fait observer que certains utilisateurs traditionnels des mesures antidumping font peser sur le défendeur la charge de la preuve pour ce qui est de démontrer que les différences de niveau commercial ou d'autres circonstances affectent la comparabilité des prix. Les pays en développement considèrent que les dispositions de l'article 2.4 laissent aux autorités chargées de l'enquête une trop grande possibilité de rejeter les arguments fondés sur de telles différences.

L'article 2.2.1 dispose qu'on peut écarter les ventes à perte aux fins de la détermination de la valeur normale, à condition que ces ventes soient effectuées sur une longue période et en quantité substantielle. Le critère employé pour déterminer si la quantité est substantielle est le suivant : le prix de vente moyen pondéré des transactions prises en considération pour la détermination de la valeur normale doit être inférieur aux coûts unitaires moyens pondérés, ou le volume des ventes à des prix inférieurs au coût unitaire ne doit pas représenter moins de 20 % du volume vendu dans les

transactions prises en considération pour la détermination de la valeur normale. Les pays en développement considèrent que ce seuil de 20 % est trop bas et permet trop facilement de constater arbitrairement l'existence d'un dumping, et qu'il faudrait le porter à 40 %.

Anti-contournement

Selon certains, il n'y a pas lieu de traiter expressément la question de l'anti-contournement, puisque les règles multilatérales en vigueur contiennent suffisamment de dispositions pour discipliner les éventuels cas de contournement, telles que la règle 2a) du Système harmonisé et les règles d'origine non préférentielles harmonisées. Toutefois, durant les prochaines négociations, il faudra tenir compte de trois éléments plus généraux :

- Les négociations de l'OMD sur l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles progressent très lentement, ce qui est peut-être dû à l'absence d'une disposition multilatérale contre le contournement;
- Un grand nombre de pays, dont non seulement les États-Unis et l'UE, mais aussi des pays en développement d'Amérique latine, ont adopté des dispositions anti-contournement unilatérales;
- Les pays importateurs continuent de se fonder sur des règles d'origine non préférentielles qui ne sont pas harmonisées pour appliquer des droits antidumping et pour lutter contre le contournement par un pays tiers.

Le principal problème est que les négociations sur les règles d'origine progressent très lentement. Tant que ces règles ne seront pas clairement définies et suffisantes pour traiter la question de l'anti-contournement, le deuxième élément de l'argument en faveur de l'utilisation de la règle 2a) et des règles d'origine n'est pas valide. La question très épineuse des règles d'origine résiduelles, qui fait l'objet d'un débat depuis plusieurs mois à Genève et à Bruxelles, est au cœur du problème. En particulier, c'est dans ce contexte qu'il faut interpréter la proposition faite par les États-Unis de déterminer l'origine dans les procédures antidumping sur la base de règles autres que celles de l'Accord sur les règles d'origine, en dépit du fait que le libellé des articles 1.2 et 9.1a) dit très clairement que les règles d'origine doivent être appliquées uniformément à toutes les fins, et les pays en développement considèrent qu'il faut s'y opposer.

Droits sur les produits industriels

Certains pays considèrent qu'il est indispensable d'inclure les droits sur les produits industriels dans les négociations pour obtenir un résultat équilibré qui répondrait à tous les intérêts des pays en développement. Tout en reconnaissant que ces négociations ne font pas partie du programme incorporé, les pays en développement qui en sont partisans soulignent qu'il faut obtenir une réduction substantielle des droits de douane sur les produits auxquels s'appliquent des droits particulièrement élevés ou progressifs. La négociation sur les droits de douane pourrait être simple et transparente (voir l'exemple de la formule de réduction proposée par la Suisse ci-dessous), avec des mécanismes appropriés pour éliminer les crêtes tarifaires, la progressivité des droits et les droits de nuisance, ainsi que pour accorder aux pays Membres un crédit en contrepartie des mesures de libéralisation autonome prises depuis le 1^{er} janvier 1995.

Exemple d'une méthode de réduction des droits de douane : la formule suisse

$T_I = CT_0 / (C + T_0)$
Où :
T_0 = taux de droit initial
T_I = taux de droit après la réduction
C = coefficient de réduction (> 0)

La formule suisse est un exemple de méthode harmonisée de réduction des droits. Sa caractéristique est que la réduction d'un taux de droit est d'autant plus importante (en valeur absolue) que le droit initial est élevé. Le principal objectif d'une telle méthode est donc de réduire la dispersion des droits. Elle a été employée pour l'abaissement des droits de douane sur les produits industriels durant le Tokyo Round³⁷.

Les pays en développement estiment que les négociations devraient s'accompagner d'une initiative ambitieuse et globale visant à réduire ou

éliminer les obstacles non tarifaires, de façon à empêcher que ces obstacles limitent l'intérêt d'une réduction supplémentaire des droits. L'initiative concernant les mesures non tarifaires pourrait s'appuyer sur une méthode fondée sur des règles, dans laquelle on examinerait les questions horizontales telles que les licences, les règles d'origine, les normes de sécurité des produits et les procédures de certification. Les négociations devraient tenir compte des besoins spécifiques et des particularités des pays en développement.

Les pays en développement soutiennent que tous les pays développés devraient, avant la fin du nouveau cycle de négociations, accorder un accès en franchise de droits consolidé et non contingenté à tous les produits exportés par les PMA et, dans la mesure du possible, améliorer les dispositions autonomes de façon à accorder des marges de préférence significatives aux pays en développement pour les produits dont l'exportation présente de l'intérêt pour eux, et simplifier et harmoniser les règles qui régissent ces préférences.

Obstacles techniques au commerce

Chacun reconnaît que les avantages de la libéralisation du commerce international résultant des négociations du Cycle d'Uruguay pourraient être compromis par un emploi protectionniste des règlements techniques, des normes et des procédures d'évaluation de la conformité. C'est pourquoi les pays en développement pensent qu'il faudrait modifier certaines dispositions de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce afin de limiter autant que possible l'utilisation de ces règlements, normes et procédures comme instruments de protection à la frontière, alors que cet Accord est dans l'intérêt de tous les pays.

Les pays en développement considèrent qu'il faudrait harmoniser les règlements techniques et les normes au moyen d'un processus international équitable de normalisation auquel tous les pays auraient des possibilités égales de participer efficacement, et que les activités de normalisation internationale devraient se fonder sur les principes de la transparence et du respect des obligations redditionnelles, tout en tenant compte des besoins spécifiques des pays en développement en matière de développement, de finances et de commerce extérieur. Pour les partisans de cette approche, il convient d'appliquer intégralement les principes de la transparence, de

l'utilisation des mesures qui restreignent le moins le commerce, de la non-discrimination et du traitement spécial et différencié des pays en développement Membres. Il conviendrait en outre que les organisations internationales et les pays développés Membres fournissent une assistance technique aux pays en développement Membres et fassent un effort particulier en faveur des PMA Membres, tout en soulignant qu'en aucun cas la coopération technique ne saurait se substituer à l'élimination des obstacles au commerce superflus. Les dispositions relatives à l'équivalence des règlements techniques et à la reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité devraient être intégralement appliquées, de façon que les objectifs de l'Accord soient réalisés, et il faudrait en même temps que les pays en développement Membres aient une marge de manœuvre suffisante pour choisir des mesures adaptées à leur situation technologique, à leur niveau de développement, à leur environnement et à leur situation socio-économique. Un nombre croissant de règlements techniques et de normes, et notamment de programmes d'éco-étiquetage, répondent à des préoccupations environnementales, et les pays en développement considèrent qu'il faut absolument éviter que les considérations environnementales soient employées pour justifier des obstacles au commerce déguisés.

Mesures sanitaires et phytosanitaires

Les avantages de la libéralisation du commerce des produits agricoles résultant des négociations du Cycle d'Uruguay pourraient être compromis par un emploi protectionniste des mesures sanitaires et phytosanitaires. C'est pourquoi les pays en développement soutiennent qu'il faudrait modifier certaines dispositions de l'Accord SPS, afin de limiter autant que possible le risque que ces mesures soient employées comme instrument de protection à la frontière, alors que l'Accord est dans l'intérêt de tous les Membres.

Selon les pays en développement, cela implique un certain nombre de choses : i) il faut fonder les mesures SPS sur des données scientifiques et les harmoniser au moyen d'un processus international équitable de normalisation auquel tous les pays auraient des possibilités égales de participation effective; ii) les activités internationales de normalisation doivent se fonder sur les principes de la transparence et du respect des obligations redditionnelles et doivent tenir compte des besoins spécifiques des pays en développement en matière de développement, de finances et de

commerce extérieur; iii) il convient d'appliquer intégralement les principes de la transparence, de l'emploi des mesures qui restreignent le moins le commerce, du traitement spécial et différencié des pays en développement Membres et de l'adaptation aux conditions de chaque région; iv) il convient que les organisations internationales et les pays développés fournissent une assistance technique aux pays en développement Membres et fassent un effort particulier en faveur des PMA Membres qui sont proches de l'expiration de la période de transition; v) la coopération technique ne saurait se substituer à l'élimination des obstacles au commerce superflus; vi) la disposition relative à l'équivalence des mesures sanitaires et phytosanitaires doit être intégralement appliquée, de façon à assurer une protection sanitaire aussi forte que possible, tout en laissant aux pays Membres la liberté de choisir les mesures nationales appropriées. Il convient de promouvoir la reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité, afin d'éviter de multiplier les frais d'analyse et de certification.

Commerce et environnement

Il y a de grandes divergences de vues entre les pays développés et les pays en développement au sujet de l'opportunité d'inclure la question des relations entre commerce et environnement dans le programme des prochaines négociations commerciales. Il y a des divergences de vues tout aussi importantes entre les ONG du Nord et du Sud au sujet de différentes questions. Globalement, les propositions des pays développés visent à faire de la protection de l'environnement une importante question horizontale intéressant toutes les négociations et à préciser certains aspects des rapports entre commerce et environnement, ce qui pourrait impliquer l'intégration de considérations environnementales supplémentaires dans le système commercial multilatéral. Les principales propositions sont les suivantes :

- Intégrer les considérations environnementales dans les travaux des comités de l'OMC et dans les futures négociations.
- Préciser les relations entre les mesures commerciales prises en vertu d'accords environnementaux multilatéraux (AEM) et le système commercial multilatéral.
- Examiner la compatibilité des programmes d'éco-étiquetage avec les règles de l'OMC.

-
- Renforcer le rôle des principes environnementaux, tels que le principe de précaution, dans les Accords de l'OMC.
 - Évaluer les résultats des négociations commerciales futures sous l'angle de la durabilité.
 - Accroître la transparence et prendre des dispositions supplémentaires pour promouvoir les relations avec les ONG.

Les pays en développement sont opposés à ce qu'on établisse un lien entre l'accès aux marchés et les considérations environnementales, et ne veulent pas non plus qu'on introduise dans le système commercial multilatéral de nouvelles restrictions motivées par des considérations environnementales; cependant, ils ont aussi fait des propositions concernant certaines questions examinées dans le cadre du Comité du commerce et de l'environnement (CCE). Dans l'ensemble, ces propositions portent sur le rôle des considérations environnementales dans l'application des différents Accords de l'OMC. Les principales concernent :

- Les effets des mesures environnementales sur l'accès aux marchés.
- L'exportation de marchandises interdites sur le marché intérieur.
- Les questions générales que soulève l'Accord sur les ADPIC.
- Le renforcement de la complémentarité de la Convention sur la diversité biologique et de l'Accord sur les ADPIC, au moyen d'une intégration des principes de la Convention dans l'Accord.

Il y a des divergences de vues considérables en ce qui concerne la plupart de ces propositions, mais il y a aussi une certaine convergence de vues entre de nombreux pays développés et en développement sur les points suivants :

- Le programme de libéralisation du commerce international doit être compatible avec l'objectif du développement durable.
- Il faut rechercher des solutions qui soient dans l'intérêt de tous, en particulier dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et des services environnementaux.
- Il faut poursuivre le travail du CCE.

Pour presque toutes ces propositions, diverses suggestions ont été faites dans le but de déterminer les points de convergence et de divergence. On peut escompter un consensus sur des questions telles que :

- La réaffirmation des objectifs énoncés dans le préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, parmi lesquels figurent notamment la promotion du développement durable et la protection de l'environnement;
- Une mention de la nécessité de faire en sorte que les politiques environnementales et commerciales se complètent mutuellement et de renforcer la coordination des politiques aux échelons national et international;
- Le maintien du CCE, avec son mandat actuel et un programme équilibré.

On a envisagé la possibilité de donner au CCE et au Comité du commerce et du développement (CCD) un rôle consultatif. Selon une des suggestions, ces deux comités pourraient constituer un cadre permettant de répertorier et d'examiner les aspects des négociations qui ont trait à l'environnement et au développement, et notamment les synergies entre libéralisation du commerce international, développement économique et protection de l'environnement. Les travaux de ces deux organes seraient complémentaires et aideraient à faire en sorte que les négociations tiennent bien compte des dispositions figurant dans le préambule de l'Accord instituant l'OMC et des objectifs du développement durable, tout en répondant aux besoins des pays en développement et en particulier des PMA. Les délibérations des deux comités pourraient fournir aux autorités nationales des indications utiles. Les pays en développement considèrent qu'il ne faut pas affaiblir le rôle du CCE en ce qui concerne la recherche d'un consensus avant toute négociation visant à modifier éventuellement des dispositions commerciales.

Il a été proposé que certaines questions environnementales soient traitées sur une base sectorielle. Dans le domaine de la pêche, pour intégrer la libéralisation dans le contexte général de la gestion des ressources (Japon), de nombreux pays (dont les États-Unis, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, le Pérou, l'Islande et les Philippines) considèrent qu'il faut chercher à éliminer les subventions qui ont des effets néfastes sur le commerce, l'environnement et le développement durable, et proposent

d'élaborer des disciplines et engagements dans le cadre de l'OMC pour réduire ou éliminer ces subventions. Dans le secteur des produits forestiers, le Japon a proposé une approche similaire, qui impliquerait des disciplines aussi bien pour les pays exportateurs que pour les pays importateurs. Le Canada a proposé qu'on crée un groupe de travail sur la biotechnologie. Le Japon est aussi favorable à la création d'un organe qui s'occuperait de questions nouvelles dont celle des OGM. Cet organe pourrait être un sous-groupe d'un groupe de négociation indépendant qui s'occuperait de l'agriculture et serait chargé d'étudier les problèmes liés à l'alimentation que pourrait provoquer la diffusion des OGM, et notamment d'examiner si les Accords pertinents de l'OMC (SPS, OTC et ADPIC) sont suffisants.

Le libre échange des biens et services environnementaux, qui est un des objectifs figurant sur la liste de libéralisation accélérée, a été proposé par les États-Unis (rappelons que la CNUCED a organisé une réunion d'experts des services environnementaux en 1998).

La question de savoir si et comment il faudrait tenir compte du développement durable dans les « principes régissant les négociations » fait l'objet d'un débat très animé. Toutefois, aujourd'hui les pays en développement considèrent dans l'ensemble qu'aucune question spécifique, comme celles des accords environnementaux multilatéraux, de l'éco-étiquetage ou du principe de précaution, ne devrait figurer parmi les « questions à négocier ». Leur position semble renforcée par le fait que les États-Unis ne tiennent pas non plus à négocier sur certaines questions, notamment par crainte que cela entrave le commerce des OGM.

Les États-Unis paraissent penser que, quoi qu'il arrive, ils pourront mettre en œuvre leur programme environnemental en se fondant sur la jurisprudence. En fait, dans ses décisions récentes, l'Organe d'appel s'est prononcé en faveur d'une meilleure prise en compte des mesures commerciales liées à l'environnement dans le système commercial multilatéral. Les propositions d'autoriser officiellement la présentation d'avis établis indépendants (*amicus brief*) peuvent être interprétées dans ce contexte; toutefois, les pays en développement craignent que les ONG du Nord puissent beaucoup plus facilement profiter de cette possibilité que les ONG du Sud. L'UE paraît vouloir un programme aussi large que possible, de façon à pouvoir négocier des concessions dans le domaine de la libéralisation du commerce des produits agricoles.

Le grand défi sera de faire en sorte que les progrès accomplis dans l'exploration des relations entre commerce et environnement soient consolidés, éventuellement au moyen de dispositions libellées en termes assez généraux qui réaffirmeraient les objectifs de développement durable et de protection de l'environnement, de façon que le programme de négociation qui semble se dessiner grâce à la convergence de vues mentionnée plus haut soit présenté comme un résultat positif. En outre, la plupart des pays considèrent qu'il est essentiel que différentes organisations, notamment la CNUCED, le PNUE, le PNUD et des organisations de la société civile, contribuent à la création de capacités pour promouvoir la coordination des politiques aux échelons national et international. Ces organisations sont en train d'intensifier leur effort collectif, ce qui est particulièrement important en raison de la libéralisation supplémentaire du commerce international qui résulterait probablement de nouvelles négociations.

Le fait que les pays en développement s'opposent à ce qu'on inclue dans le programme de négociation la question des relations entre commerce et environnement ne signifie pas qu'ils négligent la protection de l'environnement et le développement durable. Ils y attachent une grande importance, mais sont opposés à l'emploi de mesures de restriction du commerce à des fins environnementales. En fait, dans le cadre de la préparation de la dixième session de la CNUCED, le Plan d'action du G-77 montre que les pays en développement souhaitent qu'on intègre les questions de commerce international, de protection de l'environnement et de développement.

Normes du travail

Rappelons que lors de la Conférence ministérielle de l'OMC tenue en 1996 à Singapour, les Ministres ont inclus dans leur Déclaration la disposition suivante :

« Nous [c'est-à-dire les Ministres] renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du Travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le

développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. A cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement. »

La Conférence ministérielle de l'OMC a donc expressément reconnu la compétence spécifique de l'OIT et n'a chargé l'OMC d'aucun travail dans ce domaine. Toutefois, la réapparition sur la scène de la question des normes du travail en tant que question liée au commerce semble être due aux mouvements sociaux lancés dans certains pays développés en réaction face à la mondialisation et au libre-échange. Néanmoins, cette question n'est pas en soi une question liée au commerce, et la préoccupation des pays en développement est due au fait qu'elle être un moyen commode de camoufler de nouvelles mesures protectionnistes visant leurs exportations de produits compétitifs. Il y a là un problème de « cohérence » et, d'après les pays en développement, ce problème devrait être traité de façon indépendante, par l'ensemble des organisations internationales compétentes, sous la direction de l'OIT.

Les États-Unis sont le participant qui a le plus voulu faire intégrer dans les accords commerciaux une obligation de reconnaître les droits des travailleurs sur lesquels il y a un consensus international. Ils subordonnent l'octroi des préférences commerciales prévues par l'Initiative en faveur du Bassin des Caraïbes, la Loi sur les préférences commerciales des pays andins et la Loi sur le Système général de préférences (SGP) à un examen des mesures que le pays candidat a pris ou prend pour que ses travailleurs jouissent de ces droits. La Loi sur le SGP autorise toutes les parties intéressées à demander au Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (US Trade Representative) de lancer une enquête publique pour déterminer si un pays bénéficiant du SGP respecte cette prescription et exige un rapport annuel sur le respect des droits des travailleurs dans chaque pays bénéficiaire. Ces renseignements sont fournis dans les rapports du Département d'État sur le respect des droits de l'homme dans les différents pays.

Les États-Unis n'ont jamais refusé d'accorder des préférences à un pays en se fondant sur les dispositions relatives aux droits des travailleurs qui figurent dans l'Initiative en faveur du Bassin des Caraïbes ou la Loi sur les préférences andines, mais la menace de sanctions a manifestement incité Haïti, la République dominicaine et d'autres pays à mieux respecter les normes du travail. Le statut de bénéficiaire du SGP de dix pays a été suspendu en raison de violations des droits des travailleurs, mais la plupart ont été réintégrés lorsqu'il y a eu des signes de progrès.

L'Union européenne a adopté une position similaire et a intégré dans son nouveau schéma SGP une « incitation » visant à faire mieux respecter les normes fondamentales du travail. Depuis 1998, elle subordonne l'octroi de préférences tarifaires additionnelles à un « comportement acceptable » en ce qui concerne les droits des travailleurs.

Il est donc probable que ces deux grands partenaires commerciaux Membres de l'OMC poursuivront leurs efforts en vue d'introduire, dans le programme de travail puis, éventuellement, dans le programme des nouvelles négociations commerciales multilatérales, un lien entre commerce international et normes du travail. Le président Clinton a déclaré le 13 octobre 1999 que l'OMC devrait créer un Groupe de travail sur le commerce et les normes du travail. L'UE a demandé à ses négociateurs de chercher à obtenir qu'on crée un Groupe de travail conjoint OMC/OIT pour examiner des questions liées au commerce international, à la mondialisation et aux normes du travail.

A leur sommet du 27 octobre 1999, les États-Unis et l'UE ont souligné la nécessité de mieux traiter les aspects sociaux du commerce international en cherchant à promouvoir un dialogue sur le fond avec leurs partenaires, auxquels l'OMC et l'OIT seraient associés, mais ont précisé qu'ils n'étaient pas d'accord sur les modalités. Ce dialogue porterait sur l'examen des relations entre politique commerciale, libéralisation du commerce international, développement et droits fondamentaux des travailleurs, de façon à ce que l'ouverture des marchés apporte un maximum d'avantages aux travailleurs. Ils se sont aussi mis d'accord sur le fait qu'il faudrait, dans le nouveau cycle, chercher à renforcer les synergies entre libéralisation du commerce, protection de l'environnement et développement économique.

Enfin, le 30 octobre, dans le cadre du processus préparatoire, les États-Unis ont présenté une proposition de création d'un Groupe de travail de l'OMC sur le commerce et le travail, pour adoption à la Conférence ministérielle de Seattle³⁸. Les activités de ce groupe devraient se limiter aux questions suivantes :

- *Commerce et emploi* - examen des effets de l'accroissement du commerce international et des investissements internationaux sur le niveau et la structure de l'emploi dans les différents pays;
- *Commerce international et protection sociale* - examen des relations entre la libéralisation du commerce et de l'investissement et la portée et la structure des systèmes de protection et d'aide sociales dans les pays développés et en développement;
- *Commerce international et normes fondamentales du travail* - examen des relations entre le développement économique, le commerce et l'investissement internationaux et l'application des normes fondamentales du travail;
- *Utilisation de la politique commerciale pour promouvoir le respect des normes fondamentales du travail* - examen de la mesure dans laquelle des mesures de politique commerciale pourraient inciter les pays à mieux respecter les normes fondamentales du travail;
- *Commerce international et travail forcé ou abusif des enfants* - examen du degré auquel les industries exportatrices recourent au travail forcé des enfants;
- *Commerce et dérogation aux normes nationales du travail* - examen des effets de la dérogation aux normes nationales du travail (notamment dans les zones franches travaillant pour l'exportation) sur le commerce international, l'investissement et le développement économique.

L'objectif assigné à ce Groupe de travail pour les deux premières années serait de produire un rapport sur ses débats, pour examen par les Membres de l'OMC à la quatrième Conférence ministérielle. Pour cela, le groupe devrait consulter l'OIT, les institutions internationales de financement et la CNUCED, et collaborer avec elles. Il est aussi proposé que l'OMC accorde le statut d'observateur à l'OIT.

L'Union européenne a présenté une communication rédigée par le Commissaire au commerce extérieur, M. Pascal Lamy³⁹, proposant de créer un forum permanent OIT/OMC sur les questions concernant le commerce international, la mondialisation et le travail.

L'UE souligne que la relation entre libéralisation du commerce international et des questions telles que les normes fondamentales du travail préoccupe beaucoup l'opinion publique. Elle a cherché à promouvoir l'application de ces normes au moyen d'incitations, dans le cadre de son schéma SGP. Lors du prochain examen puis de la renégociation de la clause d'habilitation, elle aimerait obtenir un appui des Membres de l'OMC pour ce genre d'approche de la promotion des normes fondamentales du travail, fondée sur l'incitation.

L'UE souhaite aussi que la coopération entre l'OIT et l'OMC soit renforcée. A cet effet, elle propose qu'on crée un forum de travail permanent OIT/OMC, qui examinerait les questions concernant le commerce, la mondialisation et le travail, afin de mieux comprendre ces questions grâce à un dialogue sur le fond entre toutes les parties intéressées, c'est-à-dire les gouvernements, les employeurs, les syndicats et d'autres organisations internationales. Ce dialogue devrait aussi porter sur les relations entre politique commerciale, libéralisation du commerce, développement et normes fondamentales du travail, mais il exclurait expressément toute idée de sanctions commerciales. En outre, l'UE a proposé d'accueillir en 2001 au plus tard une réunion à l'échelon ministériel qui examinerait le travail réalisé par ce forum.

Priorités systémiques

Traitement spécial et différencié

Pour les pays en développement, la priorité essentielle est d'obtenir un traitement spécial et différencié adapté aux réalités de la mondialisation et à leur stratégie de développement. La nécessité d'un tel traitement reste aussi grande qu'après la fin du Cycle d'Uruguay. En fait, les écarts de revenus par habitant entre les pays développés et la plupart des pays en développement ont augmenté depuis 1980, et de nombreux pays en développement sont tombés dans la catégorie des PMA. Même ceux qui ont obtenu une croissance assez satisfaisante sont restés vulnérables, comme

l'ont montré les récentes crises financières. En outre, les pays en développement ont le plus grand mal à s'acquitter de leurs obligations commerciales multilatérales et à exploiter les avantages du système et du commerce mondial en général.

Alors que les pressions visant à élargir les frontières du système commercial ne faiblissent pas, les pays en développement affirment qu'il convient de préserver leur droit de prendre certaines mesures essentielles pour leur politique de développement. Pour eux, plutôt que de s'appuyer sur des calendriers artificiels et arbitraires qui ne tiennent pas compte des besoins ou des résultats, le traitement spécial et différencié devrait être formulé en des termes qui tiennent compte des besoins commerciaux spécifiques et des objectifs de développement des pays en développement, et il faudrait donc décider au début des nouvelles négociations commerciales que des dispositions à cet effet seraient incluses partout où l'on pourrait clairement démontrer qu'elles sont nécessaires. Pour poursuivre dans cette voie, il faudrait définir précisément quelles sont ces mesures essentielles et donner des exemples concrets d'obstacles rencontrés par les pays en développement ou leurs exportateurs.

Pour cela, on pourrait par exemple examiner les aspects suivants :

- i) droits fondamentaux des pays en développement en vertu de l'article XVIII, de la partie IV et de la clause d'habilitation, qui font toujours partie intégrante du GATT de 1994; ii) élargissement du champ d'application de la clause d'habilitation de façon à ce qu'elle couvre également les préférences non réciproques accordées à des PMA par d'autres pays en développement; iii) prolongation des périodes de transition prévues dans certains des Accords de l'OMC qui doivent se terminer en 2005 ou plus tôt; iv) révision et amélioration des dispositions relatives au traitement spécial et différencié qui figurent dans les Accords de l'OMC, sur la base de l'expérience acquise dans leur mise en œuvre (par exemple, modification des seuils d'application des mesures antidumping afin de préserver les intérêts des pays en développement exportateurs); v) élaboration de dispositions supplémentaires relatives au traitement spécial et différencié, qui mettraient l'accent sur les mesures concernant l'offre, afin d'accroître la compétitivité à l'exportation et la diversification des produits; vi) lien entre la poursuite de la libéralisation des échanges et les besoins de transfert de technologie; vii) définition du traitement spécial et différencié dans le cas particulier des PMA et des petits pays vulnérables, afin d'éviter leur marginalisation.

Accession à l'OMC

Il y a une autre question systémique liée aux problèmes que rencontrent les pays en développement, et en particulier les PMA, qui cherchent actuellement à accéder à l'OMC. L'universalisation du système commercial multilatéral sera certainement un des grands objectifs des nouvelles négociations. Toutefois, les pays en voie d'accession rencontrent de grandes difficultés lorsqu'ils cherchent à bénéficier de certaines dispositions des Accords de l'OMC concernant le traitement spécial et différencié. Par exemple, les grands pays développés sont hostiles à la négociation de périodes de transition. En outre, on exige que les pays en voie d'accession acceptent des obligations allant au-delà de celles assumées par les Membres fondateurs de l'OMC ou figurant dans les Accords, par exemple dans des domaines comme l'agriculture, la privatisation, les droits d'exportation et l'adhésion aux accords commerciaux plurilatéraux facultatifs. On leur demande de faire un énorme effort de libéralisation de l'accès des biens, et surtout des services, à leur marché, libéralisation qui n'est pas nécessairement compatible avec les besoins actuels de leur développement. Le traitement des pays en voie d'accession paraît être motivé souvent par des stratégies géopolitiques et par la crainte d'établir des précédents. Les pays en développement pensent qu'il faudrait remédier à ce déséquilibre pour éviter une fragmentation du système commercial multilatéral résultant d'une différence entre les droits et obligations des Membres fondateurs et ceux des nouveaux Membres. Cela contribuerait aussi à éviter que le nouveau cycle de négociations multilatérales retarde l'accession de nouveaux membres, mais au contraire l'accélère, de façon qu'à l'achèvement des négociations l'OMC soit vraiment une organisation universelle.

Participation des pays en voie d'accession aux nouvelles négociations

Il est probable que les nouvelles négociations seraient ouvertes à tous les Membres de l'OMC et aux États et territoires douaniers ayant déjà informé les Membres, à l'occasion d'une réunion ordinaire du Conseil général, de leur intention d'entreprendre un processus d'accession et pour lesquelles un Groupe de travail d'accession a été créé. Toutefois, les décisions concernant les résultats des négociations seraient prises uniquement par les Membres de l'OMC⁴⁰.

Cette formule, qui reprend la disposition correspondante de la Déclaration de Punta del Este, signifie que, dans la négociation de l'accès aux marchés, les pays en voie d'accession auraient un statut de participant, comme cela avait été le cas durant le Cycle d'Uruguay. Par conséquent, ils inscriraient des engagements sur leurs listes, à l'instar des Membres de l'OMC, mais ils ne pourraient pas s'opposer au résultat final. Si tel est le cas, il se pourrait que les résultats finaux du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales intègrent les obligations et concessions en matière d'accès aux marchés des pays en voie d'accession, parallèlement aux obligations similaires des Membres actuels. Cela signifie que les pays en voie d'accession pourraient présenter à leurs partenaires commerciaux (qu'ils soient Membres de l'OMC ou aussi en voie d'accession) des demandes visant les biens et services, ce qui devrait donner un résultat plus équilibré qu'un processus d'accession totalement unilatéral. Par ailleurs, en ce qui concerne la négociation de nouvelles règles, les pays en voie d'accession n'auraient que le statut d'observateur, ce qui leur donnerait le droit de participer à tous les groupes de travail et de présenter des propositions, mais pas de s'opposer aux résultats⁴¹.

Cohérence

Les récentes crises financières ont remis sur la table la question des relations entre commerce, finance et développement. Elles ont créé de très fortes tensions dans le système commercial. Pour assurer une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques mondiales, ce qui est une des missions de l'OMC, et en accroître l'efficacité, il convient que les institutions internationales de financement tiennent pleinement compte des règles et disciplines de l'OMC lorsqu'elles élaborent des programmes macroéconomiques ou des plans de sauvetage pour différents pays. En particulier, il est incohérent d'obliger les pays en développement de supprimer des mesures compatibles avec les obligations qui découlent de l'OMC, par exemple dans le cas des subventions non spécifiques et des engagements visant les services.

Capacités institutionnelles

Depuis toujours, les pays en développement ont pour la plupart des institutions assez fragiles et n'ont pas assez de ressources pour formuler une politique commerciale et créer des mécanismes de coordination efficaces. A

CHAPITRE II

LES DISCIPLINES COMMERCIALES MULTILATÉRALES

LE TRAITEMENT SPECIAL ET DIFFERENCIE DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION

**Note présentée au Colloque du G-15 sur le traitement spécial
et différencié dans les Accords de l'OMC, New Delhi,
10 décembre 1998**

Murray Gibbs, CNUCED

Le présent chapitre est une version modifiée d'un document rédigé il y a quelque temps pour le G-77; il tient compte de l'évolution récente du débat sur la question et des documents distribués pour la Conférence. Nous examinerons d'une part l'opportunité de maintenir des clauses de traitement spécial et différencié sous leur forme actuelle et d'autre part les éventuelles nouvelles formes de traitement spécial et différencié que pourraient nécessiter la libéralisation du commerce et la mondialisation.

Le traitement différencié et plus favorable jusqu'au Cycle d'Uruguay

Le « traitement spécial et différencié »⁴² est le fruit des efforts politiques coordonnés faits par les pays en développement pour remédier aux inégalités apparentes du système commercial international qui s'est mis en place après la guerre, en obtenant un traitement préférentiel dans toutes leurs relations économiques internationales.

Dès la Conférence de La Havane (1947-48), les pays en développement (essentiellement ceux d'Amérique latine à l'époque) ont contesté le postulat selon lequel la libéralisation du commerce sur une base NPF se traduirait automatiquement par une accélération de leur croissance et de leur développement. Leur poids politique s'est accru lorsque les colonies d'Asie et d'Afrique ont accédé à l'indépendance. Ils soutenaient qu'en raison des particularités de leur économie et des distorsions dues à l'histoire de leurs relations commerciales, les perspectives d'expansion de leur commerce extérieur étaient limitées et que dans ces conditions, pour

promouvoir le développement il fallait améliorer les termes de l'échange, réduire la dépendance à l'égard de l'exportation de produits primaires, remédier à l'instabilité et aux déséquilibres de la balance des paiements, protéger les industries naissantes pour promouvoir l'industrialisation, verser des subventions à l'exportation, etc.

Dans une certaine mesure, les règles du GATT reprenaient certains éléments de ce modèle de développement. En vertu de l'article XVIII (aide de l'État en faveur du développement économique), les pays en développement bénéficient d'une marge de manœuvre qui leur permet *a*) de conserver dans leur tarif douanier une souplesse suffisante pour pouvoir accorder la protection tarifaire nécessaire à la création d'une branche de production déterminée et *b*) d'instituer des restrictions quantitatives destinées à protéger l'équilibre de leur balance des paiements d'une manière qui tienne pleinement compte du niveau élevé et stable de la demande d'importations susceptible d'être créée par la réalisation de leurs programmes de développement économique.

Les pays en développement jouissaient donc d'une grande liberté pour définir leur régime de commerce extérieur, principalement grâce à l'article XVIII:B, mais aussi grâce au fait qu'ils n'avaient consolidé qu'une petite proportion de leurs droits (toutefois, cela peut être dû au fait que lors des précédentes négociations du GATT ces pays n'avaient pas obtenu beaucoup d'avantages). De nombreux pays en développement accédaient au GATT en vertu de l'article XXVI, qui leur permettait d'éviter en grande partie la négociation de taux de droits consolidés dans le cadre de leurs conditions d'accession. Cette flexibilité a été accrue par l'incorporation, en 1964, de la clause de « non-réciprocité » (article XXXVI:8) dans la partie IV du GATT.

A l'issue de la deuxième session de la CNUCED (New Delhi 1968), les pays développés ont introduit les schémas SGP, qui étaient autorisés en vertu d'une dérogation du GATT et non de la partie IV. Durant le Tokyo Round, les efforts faits par les pays en développement pour légitimer un traitement préférentiel en leur faveur dans toutes les formes de relations commerciales ont débouché sur l'adoption d'une Décision concernant le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement (généralement appelée « clause d'habilitation »). Cet instrument vise expressément *a*) le SGP, *b*) les mesures non tarifaires prises dans le cadre des instruments du GATT,

c) les arrangements régionaux ou mondiaux conclus par des pays en développement, et *d)* le traitement spécial des PMA. Le Tokyo Round a renforcé les disciplines au moyen de codes détaillés (concernant les subventions, les obstacles techniques au commerce et l'évaluation en douane), mais ces codes n'ont pas été acceptés par la majorité des pays en développement.

En conséquence, le traitement spécial et différencié s'appuie sur deux piliers:

a) Amélioration de l'accès aux marchés grâce aux préférences du SGP, droit de bénéficier des avantages découlant des accords commerciaux multilatéraux, notamment en matière de droits de douane, conformément au principe NPF, sans être obligé d'offrir des concessions réciproques, et liberté de créer des arrangements commerciaux régionaux ou mondiaux sans se soumettre aux prescriptions du GATT concernant les zones de libre-échange et les unions douanières (article XXIV);

b) Droit de maintenir des obstacles au commerce en cas de difficulté de la balance des paiements ou pour protéger des industries naissantes et de donner des aides publiques à certaines branches de production au moyen de diverses mesures de politique industrielle et commerciale qui seraient en principe incompatibles avec les obligations multilatérales.

Changement de direction

Toutefois, au début des années 80 les pays en développement ont commencé à avoir l'impression que la discrimination positive dont ils bénéficiaient en vertu du traitement spécial et différencié ne compensait plus l'aggravation de la discrimination négative à l'égard de leurs exportations, prenant des formes telles que : *a)* l'auto-limitation des exportations et les autres mesures de la « zone grise » visant leurs produits d'exportation les plus compétitifs, *b)* des pressions bilatérales exercées par les grands pays importateurs pour obtenir des concessions commerciales sous la menace de sanctions commerciales, plutôt qu'en échange d'avantages réciproques, *c)* la multiplication et l'élargissement des accords de libre-échange et des unions douanières réunissant des pays développés, *d)* le fait que les droits NPF étaient plus élevés sur les produits dont l'exportation présente de l'intérêt

pour les pays en développement que sur ceux qui intéressent les pays développés, e) le foisonnement de mesures restrictives visant les textiles et vêtements exportés par les pays en développement, dans le cadre de l'Accord multifibres, f) le relâchement des rares disciplines du GATT régissant le commerce des produits agricoles, et g) l'intensification du harcèlement sous forme de droits antidumping et de droits compensateurs⁴³. En outre, les pays développés commençaient à appliquer le SGP de façon de plus en plus conditionnelle et discriminatoire, et certains pays donneurs de préférences en profitaient fréquemment pour exercer des pressions afin d'obtenir d'autres avantages, y compris dans les domaines autres que le commerce international. Les codes du Tokyo Round, auxquels peu de pays en développement avaient accédé, paraissaient aller très loin vers la création d'un GATT à deux vitesses, préconisée par certains pays développés au début des années 70, c'est-à-dire que les pays développés créeraient un premier cercle de droits et obligations dans les domaines dans lesquels ils ont un intérêt mutuel, et incitaient certains à envisager sérieusement de ressusciter la clause NPF dite « conditionnelle » (qui serait très désavantageuse pour les pays en développement).

Au début des années 80, en raison de cette évolution, les pays en développement ont réorienté leurs initiatives; tout en cherchant à préserver le traitement différencié, ils se sont mis à défendre l'intégrité de la clause NPF inconditionnelle, à demander des réductions de droits NPF et à chercher à renforcer les disciplines du GATT (en particulier dans les secteurs mentionnés plus haut), pour lutter contre les restrictions et le harcèlement qui pénalisaient leurs exportations. Ils attachaient une importance particulière à l'amélioration du mécanisme de règlement des différends, pour se donner les moyens de se défendre contre les pressions bilatérales exercées par leurs grands partenaires commerciaux. A la sixième session de la CNUCED (Belgrade, 1983), tous les pays ont reconnu la nécessité de renforcer le système commercial international fondé sur le principe NPF⁴⁴.

Dans le même temps, de nombreux pays en développement, ayant accepté des programmes d'ajustement structurel préconisés par le FMI, adopté un modèle de développement fondé sur l'exportation, assoupli leurs restrictions quantitatives à l'importation et réduit leurs droits de douane de façon unilatérale, s'intéressaient de plus en plus à l'exportation. C'est pourquoi le Cycle d'Uruguay a été envisagé comme un moyen d'obtenir un accès aux marchés amélioré et mieux garanti, une consolidation des mesures

de libéralisation unilatérale et un « crédit » des pays qui tiraient avantage de cette libéralisation unilatérale.

Contrairement au Tokyo Round, le Cycle d'Uruguay n'était ouvert qu'aux parties contractantes du GATT ou aux pays qui s'engageaient à négocier leur accession au GATT pendant la durée du Cycle; un grand nombre de pays en développement ont choisi cette option. Beaucoup des pays en développement qui ont accédé au GATT soit immédiatement avant soit pendant le Cycle ont accepté de consolider 100% de leurs positions tarifaires.

Comme on avait adopté le principe d'un engagement unique, tous les pays en développement ont accepté les Accords multilatéraux du Cycle d'Uruguay. Ces Accords prévoient un traitement spécial et différencié notamment sous forme de dérogations d'une durée limitée, de seuils plus favorables pour l'application de mesures compensatoires et pour certains engagements, d'une plus grande souplesse en ce qui concerne le respect de certaines obligations, et de clauses constituant des « obligations de moyens ». Les délais fixés pour les dérogations vont de la date d'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'OMC jusqu'à 2005 pour la plupart des Accords⁴⁵. Ce n'est que dans l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires que le traitement spécial et différencié est lié à des critères économiques. Dans le cas de l'Accord sur l'agriculture, les dispositions relatives au traitement spécial et différencié devaient être réexaminées dans le cadre du processus global de réforme. Les résultats de l'application des dispositions de l'OMC concernant le traitement spécial et différencié ont été abondamment étudiés et ils sont passés en revue dans une excellente étude communiquée par la délégation égyptienne.

Comme le montre clairement cette étude, un grand nombre de clauses de traitement spécial et différencié ont été intégrées dans les Accords commerciaux multilatéraux (ACM). Toutefois, cela a été fait de façon assez disparate et non sur la base d'un consensus concernant la façon de tenir compte, dans les principes et règles du commerce international, des besoins commerciaux liés au modèle de développement des pays en développement. Bien au contraire, ce modèle ne faisait pas l'objet d'un consensus même entre les pays en développement, certains considérant qu'il était une relique idéologique ou une béquille dont les pays en développement n'avaient plus besoin et qui en fait limitait leur compétitivité. C'est pourquoi dans le Cycle d'Uruguay les clauses de traitement spécial et différencié ont été diluées,

étant étudiées séparément dans chaque groupe de négociation, sans cadre conceptuel global. Il n'y avait pas de consensus quant aux mesures commerciales essentielles pour la réalisation des programmes de développement des pays en développement.

Dans les futures négociations, le défi que devront relever les pays en développement consistera d'une part à préserver les dispositions existantes en matière de traitement spécial et différencié lorsqu'elles sont essentielles pour la réussite de leurs programmes de développement, et d'autre part à adapter la notion de traitement spécial et différencié aux réalités de la mondialisation et du libre-échange.

Le traitement spécial et différencié est-il dépassé ?

Ceux qui contestent la nécessité d'un traitement spécial et différencié ont tendance à souligner les différences existant entre les pays en développement pour ce qui est de leur dotation de ressources, de leurs capacités de production, de leurs institutions socio-économiques et de leur potentiel de croissance et de développement. Certains de ces pays sont en effet très fragiles sur le plan économique et n'ont pas les ressources humaines et matérielles nécessaires pour mettre en œuvre une stratégie de développement socio-économique à long terme; d'autres ont atteint le stade du décollage, c'est-à-dire que leur économie commence à s'autofinancer et à faire des progrès techniques suffisamment rapides pour que la croissance devienne presque auto-entretenue; d'autres encore sont plus avancés et sont presque des pays « développés ». Ces distinctions sont employées pour défendre l'idée de la gradation et de l'abandon du traitement spécial et différencié.

Toutefois, ce qui semble avoir changé, c'est davantage les attitudes politiques envers le traitement spécial et différencié que la réalité profonde. Certains pays en développement approchent de la maturité économique et, dans quelques cas, les écarts entre eux et les pays développés s'amenuisent. Toutefois, de façon générale les écarts de revenus par habitant entre les pays développés et les pays en développement ont en fait augmenté depuis 1980 et de nombreux pays en développement sont devenus des PMA. En outre, de nombreux pays en transition ayant récemment accédé à l'indépendance correspondraient à la définition du GATT de ce qu'est un pays « en voie de développement », dans la mesure où ils ne peuvent assurer à leur population

qu'un niveau de vie très bas. D'autre part, les récentes crises financières ont brutalement rappelé que les pays en développement « proches de la maturité » restaient très vulnérables et n'étaient pas encore vraiment développés.

Article XVIII

Des pressions ont été exercées, avec succès, sur plusieurs pays en développement relativement avancés pour qu'ils cessent de se prévaloir de l'article XVIII:B du GATT, qui autorise sous certaines conditions un pays en développement à appliquer des restrictions quantitatives ou des surtaxes tarifaires à des fins de balance des paiements. La République de Corée a renoncé aux possibilités accordées aux pays en développement par l'article XVIII durant le Cycle d'Uruguay, et a été suivie par d'autres pays, notamment le Pérou, l'Argentine et le Brésil. En raison de son refus de s'aligner, l'Inde a fait l'objet de plaintes dont le mécanisme de règlement des différends de l'OMC a été saisi.

Accession des pays en développement

Les pays en développement qui sont engagés dans un processus d'accession à l'OMC ont du mal à exploiter certaines des dispositions des ACM prévoyant un traitement spécial et différencié. Dans le climat actuel, caractérisé par un démantèlement du traitement spécial et différencié, il devient même difficile de négocier des périodes de transition dans les processus d'accession. Par exemple, selon le Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, toutes les périodes de transition prévues par les Accords de l'OMC doivent expirer en 2005 au plus tard⁴⁶. On demande aux candidats à l'accession non seulement de renoncer aux dispositions préférentielles contenues dans les ACM, mais aussi d'accepter des obligations plus rigoureuses que celles qui s'appliquent aux Membres fondateurs de l'OMC.

Accords commerciaux régionaux

Les relations commerciales Nord-Sud sont de plus en plus placées sous le signe de la réciprocité. Les schémas préférentiels unilatéraux sont

remplacés par des accords de libre-échange réciproque. Dans le cadre de l'ALENA par exemple, le Mexique, auparavant bénéficiaire du schéma SGP du Canada et des États-Unis, a accepté des obligations à peu près équivalentes à celles acceptées par ces deux pays (avec un certain nombre de réserves mentionnées en annexe). La ZLEA constituerait une zone de libre-échange réciproque pour tout le continent américain. Les mécanismes préférentiels que l'UE applique à différents pays en développement de la Méditerranée sont remplacés par des accords de libre-échange bilatéraux qui, s'appuyant sur un système de cumul des règles d'origine, visent à créer une zone de libre-échange couvrant tout le bassin méditerranéen. Ces accords sont réciproques dans le sens où les pays en développement s'engagent à éliminer des droits de douane et d'autres obstacles au commerce, mais ces pays bénéficient de mesures financées par l'UE pour encourager l'investissement et moderniser leur appareil de production. La Convention de Lomé elle-même fait l'objet d'une dérogation à l'OMC et il y a à l'heure actuelle un débat très animé au sujet des moyens de la remplacer par une ou plusieurs zones de libre-échange au sens de l'article XXIV du GATT. Parallèlement, les pays ACP intensifient leurs efforts en vue de former des groupements sous-régionaux efficaces, avec l'appui de l'UE.

Les zones de libre-échange et les unions douanières sous-régionales réunissant des pays en développement se multiplient et s'approfondissent en Asie, en Amérique latine et en Afrique. Comme l'a souligné le Zimbabwe dans une de ses communications, ces groupements accroissent considérablement le pouvoir de négociation de leurs membres dans les négociations commerciales. En outre, ils offrent un espace économique, une sorte de terrain d'entraînement, qui permet à leurs industries et services de renforcer leurs capacités. Parfois, les pays qui accordent des préférences SGP encouragent ce processus d'intégration, notamment en appliquant des règles de cumul de l'origine. Toutefois, certains des regroupements sous-régionaux de pays en développement qui ont le mieux réussi, notamment le MERCOSUR, ont été attaqués par les pays développés.

Le traitement spécial et différencié dans les futures négociations commerciales

Dans ces conditions, l'application du principe du traitement spécial et différencié dans les relations commerciales futures, et en particulier dans les négociations commerciales multilatérales, semble remise en question. Dans

les paragraphes qui suivent, nous examinerons d'une part la pertinence du maintien d'un traitement spécial et différencié sous sa forme actuelle, et d'autre part les éventuelles nouvelles formes de traitement spécial et différencié que pourraient exiger la libéralisation et la mondialisation.

Accès aux marchés

Droits de douane

Bien que l'abaissement des droits de douane dans le cadre multilatéral et l'extension des accords régionaux entre pays développés ou entre pays développés et pays en développement aient érodé et continueront d'éroder les marges de préférences, il faut conserver le SGP et les autres mécanismes unilatéraux pour préserver l'accès aux marchés et lutter contre la marginalisation. Les pays en développement ne peuvent pas tous participer à des accords de libre-échange Nord-Sud et, par conséquent, il convient de maintenir le traitement SGP ou de l'élargir pour faire en sorte que les plus vulnérables d'entre eux ne soient pas pénalisés et que leurs conditions d'accès soient préservées (« parité avec l'ALENA »). Ce processus de transformation des mécanismes unilatéraux en accords de libre-échange pourrait saper les efforts que font les pays en développement pour consolider les accords d'intégration sous-régionaux et fausser les échanges au détriment des pays du Sud. Par conséquent, il convient d'établir comme principe que les accords de libre-échange Nord-Sud ne doivent pas nécessairement impliquer une réciprocité des pays en développement, ce qui est une forme de traitement spécial et différencié. Il faut que les pays en développement puissent profiter du dynamisme du commerce d'importation de certains autres pays en développement, et il convient donc d'élargir le Système global de préférences commerciales (SGCP) dans le cadre de la clause d'habilitation.

Le SGP peut aussi jouer un rôle important dans des secteurs dans lesquels il a, jusqu'à présent, été appliqué de façon très limitée. La tarification des restrictions quantitatives, des accords d'autolimitation, etc. dans le secteur de l'agriculture, et la persistance de droits NPF élevés dans le secteur des textiles et des vêtements permettraient d'offrir des marges tarifaires préférentielles importantes ou des contingents tarifaires spéciaux, qui stimuleraient considérablement le commerce des pays en développement.

L'idée de majorer les droits d'importation sur les produits provenant des pays en développement (ce qu'on appelle souvent le principe de la gradation) est contraire à la logique même du libre-échange. On n'a jamais pu démontrer que le fait de cesser d'appliquer le régime SGP à un pays en développement pouvait stimuler les exportations d'un autre pays en développement, ni que les avantages résultant du SGP incitent les bénéficiaires à ne pas participer à d'autres initiatives de libéralisation du commerce à l'échelon multilatéral ou régional. Dans ces conditions, il semble que le seul motif valable de suppression du traitement SGP serait l'application d'une clause de sauvegarde fondée sur des critères économiques tels qu'un dommage causé à la branche de production du pays importateur. On pourrait se mettre d'accord au niveau multilatéral sur ce genre de critère économique, comme on l'a fait dans le cadre de l'Accord sur les SCM. Il semblerait logique que le SGP bénéficie d'une clause d'antériorité.

L'accès aux marchés dans le cadre des ACM

En matière d'accès aux marchés, certains ACM (notamment l'Accord sur les SCM) prévoient des seuils en dessous desquels les importations provenant d'un pays en développement ne peuvent pas être assujetties à des droits compensateurs. On pourrait négocier de nouveaux seuils, en particulier dans le cadre de l'Accord antidumping, pour introduire, en faveur des pays en développement, des seuils comparables à ceux prévus dans l'Accord sur les SCM, de façon à limiter les possibilités de harcèlement commercial dû à des motivations protectionnistes. La communication de l'Inde contient des propositions précises à cet égard.

A l'issue des périodes transitoires, à partir de 2005 la plupart des formes de traitement spécial et différencié consistant à exempter les pays en développement de certaines obligations disparaîtront (sauf dans le cas des règles visant les subventions à l'exportation), mais en revanche l'article XVIII, la partie IV et la clause d'habilitation continueront de faire partie intégrante du GATT de 1994. Pour obtenir un traitement spécial et différencié, on pourrait chercher à réviser et à élargir les dispositions pertinentes des ACM dans le cadre du programme de travail incorporé. Comme nous l'avons déjà signalé, les accords eux-mêmes prévoient la possibilité de prolonger les périodes de transition dans quelques cas, par

exemple pour les subventions, les MIC, etc. Dans d'autres accords, vu la façon dont les dispositions relatives au traitement spécial et différencié sont mises en œuvre, il y a parfois des possibilités d'amélioration considérables. Les communications de l'Inde et de l'Égypte contiennent des propositions précises à cet égard.

Une étude fouillée de l'impact de l'application des clauses de traitement spécial et différencié des AMC sur les pays en développement fournirait des éléments pour formuler des propositions précises visant à améliorer ou élargir ces clauses, propositions qui pourraient compléter celles figurant dans les communications de l'Inde et de l'Égypte. Il faut vérifier les mesures concrètes prises par les pays en développement pour appliquer chacune des dispositions relatives au traitement spécial et différencié, et lier leur application aux obligations découlant des accords ainsi qu'aux possibilités réelles de commercer.

On peut envisager des initiatives importantes dans les domaines des MIC, de l'agriculture et des subventions. Pour ce qui est des MIC, il est probable que les initiatives futures concernant l'article 9 de l'Accord contiendront des propositions d'étendre l'interdiction des prescriptions de teneur en produits d'origine nationale et d'équilibrage du commerce à d'autres mesures qui ne sont aujourd'hui pas contraires aux règles du GATT, et des propositions visant à introduire des dispositions régissant l'accès aux marchés (établissement) et le traitement national. Durant le Cycle d'Uruguay, on s'est inquiété du fait que la libéralisation du commerce des produits agricoles aurait des effets très différents sur les pays en développement, dont la grande majorité de la population est directement ou indirectement employée par l'agriculture, et sur les pays (pour la plupart développés) dans lesquels la population active agricole représente nettement moins de 10 % de la population totale.

En ce qui concerne les subventions, l'Égypte et l'Inde ont fait observer dans leur communication qu'il y a apparemment une discrimination à l'égard des pays en développement. Les subventions ne donnant pas lieu à une action sont dans l'ensemble des subventions que les pays développés peuvent se permettre, alors que les subventions essentielles pour les pays en développement entrent dans la catégorie des subventions pouvant donner lieu à une action. De plus, comme les subventions à la recherche-développement ne donnent pas lieu à une action, les entreprises des pays en développement peuvent obtenir des subventions les aidant à

mettre au point des produits nouveaux, pour lesquels ils bénéficient ensuite d'un monopole en vertu de l'Accord sur les ADPIC. Enfin, les incitations fiscales à l'investissement qu'offrent les pays développés pour attirer des investisseurs, souvent à un échelon infranational, ne sont pas encadrées par des disciplines efficaces. Étant donné que, pour maintenir la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action, il faudra un consensus, les pays en développement auront la possibilité de remédier à ce déséquilibre.

Le commerce des services

La question du traitement spécial et différencié n'est pas abordée de la même manière dans l'AGCS que dans les autres ACM. La prise en considération des objectifs de développement est mentionnée tout au long du texte de l'AGCS. L'accès aux marchés et le traitement national sont des concessions négociées, concernant un secteur ou sous-secteur des services donné, sur la base d'une liste positive, ce qui permet une libéralisation plus progressive et, peut-être, des compensations ou l'obtention d'avantages réciproques. De plus, en vertu de l'article XIX.2, une flexibilité appropriée sera ménagée aux pays en développement pour qu'ils puissent ouvrir moins de secteurs, libéraliser moins de types de transactions, élargir progressivement l'accès à leurs marchés en fonction de la situation de leur développement et, lorsqu'ils accorderont l'accès à leurs marchés, assortir cet accès de conditions (telles que le transfert de technologie ou l'information) visant à atteindre les objectifs mentionnés à l'article IV (participation croissante des pays en développement). Selon l'article IV.1, cette participation croissante des pays en développement Membres au commerce mondial sera facilitée par des engagements spécifiques et négociés, pris par différents Membres, et concernant : *a*) le renforcement de leur capacité nationale de fournir des services ainsi que de l'efficacité et de la compétitivité de ce secteur, notamment par un accès à la technologie sur une base commerciale; *b*) l'amélioration de leur accès aux circuits de distribution et aux réseaux d'information; *c*) la libéralisation de l'accès aux marchés dans les secteurs et pour les modes de fournitures qui les intéressent du point de vue des exportations⁴⁷.

L'expérience acquise depuis l'adoption de cet Accord donne à penser que sa structure est plus utile aux pays en développement que les

déclarations en leur faveur qu'il contient, comme celle de l'article IV, qui jusqu'à présent n'ont pas été suivies de résultats concrets.

L'annexe sur les télécommunications, selon laquelle chaque Membre doit se voir accorder l'accès aux réseaux et services publics de transport des télécommunications pour assurer la fourniture d'un service inscrit sur sa liste d'engagements, reconnaît en outre qu'une infrastructure de télécommunications efficace est essentielle pour l'expansion du commerce des services des pays en développement, et dispose, aux alinéas *c* et *d* du paragraphe 6, que les Membres fourniront aux pays en développement, dans les cas où cela sera réalisable, des renseignements concernant les services de télécommunications et l'évolution des télécommunications et des techniques d'information pour les aider à renforcer leur secteur national des services de télécommunications, et qu'ils accorderont une attention spéciale aux possibilités, pour les pays les moins avancés, d'encourager les fournisseurs étrangers de services de télécommunications à les aider en ce qui concerne le transfert de technologie, la formation et d'autres activités à l'appui du développement de leur infrastructure de télécommunications et de l'expansion de leur commerce des services de télécommunications.

L'AGCS contient donc des concepts qui anticipent sur la nature du traitement spécial et différencié qu'exige la mondialisation. En outre, il légitime les prescriptions de résultats pour les investissements, mesures qui ont été attaquées dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC et, surtout, dans le processus d'élaboration de l'AMI.

La clause d'habilitation

Pour préserver et adapter le traitement spécial et différencié dans les futures négociations, il faudra faire accepter que les éléments fondamentaux de la clause d'habilitation sont toujours pertinents et qu'il convient de les renforcer en les reformulant et en les adaptant au contexte actuel. Pour cela il faudrait :

a) Admettre que le régime SGP ne doit pas être démantelé, c'est-à-dire qu'il convient de préserver l'accès offert dans le cadre du SGP (même si des limites pourraient être fixées pour des raisons de concurrence) et que, dans un monde dans lequel on a fixé des échéances pour instaurer un véritable libre-échange dans le cadre de l'APEC et dans l'hémisphère

occidental, et dans lequel on envisage sérieusement la possibilité d'un libre-échange total, il semble incongru de majorer les droits de douane sur les produits provenant des pays les plus pauvres au nom du principe de la gradation⁴⁸.

b) Prolonger les délais de traitement spécial et différencié prévus dans les ACM lorsque la nécessité de cette prolongation peut être démontrée.

c) Encourager la conclusion d'accords préférentiels régionaux et interrégionaux entre pays en développement, au titre de la clause d'habilitation, et offrir aux pays en développement un traitement différencié et plus favorable dans le cadre des accords régionaux conclus avec des pays développés.

d) Élargir l'accès en franchise de droits et sans contingentement à toutes les importations provenant des PMA.

L'aide financière pourrait être un élément important du traitement spécial et différencié à l'avenir, car il faut donner aux pays les moyens d'honorer leurs obligations (comme dans le cas de l'Accord sur les ADPIC) et d'exercer leurs droits (règlement des différends). Traditionnellement, on est opposé à l'idée que les ACM pourraient comporter un volet financier, mais l'expérience a montré que sans aide, il est très difficile à de nombreux pays en développement de s'acquitter scrupuleusement de leurs obligations et de jouir de tous leurs droits.

Mesures concernant l'offre

Dans le cadre de la mondialisation, le traitement spécial et différencié devrait avoir pour priorité de mettre en œuvre des mesures conçues pour créer des capacités de production compétitives à l'échelon national. Comme l'a montré l'histoire récente de l'Asie de l'Est, un des aspects les plus importants du traitement spécial et différencié, lorsqu'on veut obtenir une croissance durable des exportations, est la marge de manœuvre laissée aux pays en développement pour employer diverses mesures et incitations, visant certains secteurs et branches de production, afin de promouvoir le développement d'une capacité de production compétitive à l'exportation.

La réussite de l'intégration de ces pays dans l'économie mondiale a été due en grande partie à la façon dont ils ont su employer des instruments de politique publique pour accroître la compétitivité de leur offre et encourager la diversification des produits.

Il se peut que les disciplines plus rigoureuses contenues dans les ACM au sujet du niveau et de la nature des aides (subventions directes et indirectes) que les États peuvent accorder à leurs producteurs et exportateurs de produits agricoles et industriels, ainsi que le durcissement des disciplines visant l'emploi de certaines mesures concernant l'investissement et liées au commerce (MIC), aient limité la gamme des instruments que les pays en développement pourraient employer afin de promouvoir des secteurs et des branches de production ayant un potentiel d'exportation. Dans d'autres cas, ces mesures peuvent ne pas être efficaces.

Les négociations futures

Dans les négociations futures, on pourrait chercher à obtenir un traitement spécial et différencié par les moyens suivants : *a)* modification des ACM, *b)* amélioration spécifique de l'accès aux marchés ou *c)* dispositions spéciales dans le cadre d'éventuelles règles nouvelles concernant des domaines auxquels ne s'applique actuellement aucune des disciplines de l'OMC.

Face aux pressions persistantes de ceux qui veulent élargir le système commercial multilatéral à de nouveaux domaines, les pays en développement voudront certainement préserver leur droit de prendre certaines mesures qu'ils considèrent comme des éléments essentiels de leur politique de développement. En pareil cas, pour appliquer un traitement spécial et différencié dans le domaine de l'élaboration des règles, on pourrait se fonder sur des critères de résultats économiques plutôt que de fixer des délais artificiels et arbitraires n'ayant aucun rapport avec les besoins ou les résultats. On pourrait chercher à exclure certaines mesures, telles que les prescriptions de résultats concernant les investissements, qui resteraient intouchables en cas d'élargissement futur du champ d'application des règles visant les investissements, les subventions, etc. Toutefois, pour appliquer cette approche il faudrait se mettre clairement d'accord sur la définition de ce qu'est une mesure essentielle.

La concentration des alliances technologiques entre des entreprises basées dans les grands pays développés est un aspect important de la stratégie actuelle des entreprises mondiales, et risque d'aggraver l'inégalité de l'accès à la technologie. Par conséquent, pour les entreprises des pays en développement, il est essentiel, sur le plan stratégique, de pouvoir s'intégrer dans les réseaux ainsi formés et de s'assurer que l'appartenance à ces réseaux facilite l'accumulation de savoir-faire et de connaissances et la flexibilité. Dans une économie de plus en plus mondialisée, la présence d'entreprises étrangères sur le marché aura des effets majeurs sur les objectifs de développement industriel et sur d'autres objectifs du pays d'accueil, mais les pays en développement voudront qu'on continue à les autoriser à lier la libéralisation à des prescriptions de transfert de technologie.

L'existence d'un régime de protection des DPI dans les pays d'accueil donne une certaine sécurité aux entreprises qui cèdent leur technologie. Toutefois, son rôle dans le transfert de technologie varie selon les branches de production et les activités. Les brevets sont importants dans les industries dont les technologies peuvent être facilement copiées, alors que dans d'autres industries, c'est plutôt la protection des secrets commerciaux qui compte. Par exemple, la protection des DPI est un des facteurs déterminants de l'investissement à l'étranger dans des industries telles que l'industrie chimique ou pharmaceutique et celle des instruments scientifiques. Comme nous le verrons plus loin, la protection des DPI soulève un certain nombre de questions qui sont liées aux intérêts et aux besoins spécifiques des pays en développement, notamment celle de la protection des connaissances autochtones et traditionnelles.

La notion de traitement spécial et différencié en matière de transfert de technologie apparaît dans plusieurs dispositions, notamment de l'AGCS (article IV, Annexe sur les télécommunications de base) et de l'Accord sur les ADPIC. En particulier, l'article 66.2 de ce dernier dispose que les pays développés Membres offriront des incitations aux entreprises et institutions sur leur territoire afin de promouvoir et d'encourager le transfert de technologie vers les pays les moins avancés, pour leur permettre de se doter d'une base technologique solide et viable.

Pour l'avenir du traitement spécial et différencié, il faudra tenir compte des réalités de la mondialisation et chercher à aider les entreprises

des pays en développement à en relever le défi et à en retirer des avantages. Pour cela, il faut améliorer et consolider l'accès non seulement aux marchés, mais aussi à la technologie, objectif qui est étroitement lié à celui de l'accès aux réseaux d'information et aux circuits de distribution. Il faudra tenir compte des vrais problèmes que rencontrent les pays en développement face aux stratégies mondiales des sociétés transnationales lorsque celles-ci ne coïncident pas avec leurs objectifs de développement et il faudrait donc peut-être introduire quelques éléments visant à brider les comportements anticoncurrentiels et à maximiser la contribution de l'IED au développement.

C'est pourquoi, dans le cadre de la mondialisation, il faudrait mettre l'accent sur le renforcement des entreprises des pays en développement, de façon à leur permettre de soutenir la concurrence sur le marché mondial des biens et des services. A cet effet, il semble que la protection tarifaire des industries naissantes est moins importante que les subventions et diverses prescriptions de résultats visant à encourager les entreprises des pays en développement à s'attaquer au marché mondial, à couvrir une partie des coûts et des risques qu'elles courent ce faisant, et à les aider à accéder aux technologies et aux réseaux. C'est pourquoi les dispositions futures de traitement spécial et différencié concernant l'offre pourraient porter sur des aspects tels que les suivants :

a) Prolongation de la période de transition de huit ans accordée aux pays en développement par l'article 27.4⁴⁹ de l'Accord SCM.

b) Prolongation des périodes de transition pour l'élimination progressive des MIC prohibées (l'article 5.3 de l'Accord sur les MIC semble ouvrir la porte à une telle initiative).

c) Reconnaissance de l'importance des prescriptions de résultats des investissements pour les programmes de développement des pays en développement et de leur droit d'employer de telles prescriptions pour favoriser le transfert de technologie, l'exportation, etc.

d) Reconnaissance de l'importance des coentreprises pour le renforcement des capacités d'offre des pays en développement et du fait que, dans le cadre des futures négociations sur le commerce des services (en vertu de l'article XIX de l'AGCS) ou des négociations prévues par l'Accord sur les MIC, ou encore d'autres négociations liées à l'investissement, aucun

pays en développement ne devrait être empêché de limiter les prises de participation à 49 %.

e) En ce qui concerne les ADPIC, prolongation des périodes de transition et mesures facilitant le recours à des licences obligatoires pour assurer le transfert de technologie (notamment de technologies écocompatibles), raccourcissement de la durée des brevets, de façon à aligner l'Accord sur les ADPIC sur la Convention sur la diversité biologique, et nouvelles dispositions visant la protection des connaissances traditionnelles et autochtones⁵⁰.

En résumé, pour obtenir un traitement spécial et différencié, on peut i) réaffirmer les quatre éléments essentiels de la clause d'habilitation en les adaptant à la réalité contemporaine et ii) exclure des disciplines des ACM futurs les mesures essentielles pour renforcer la compétitivité des entreprises des pays en développement.

Toutefois, la réussite des approches ciblées suggérées plus haut reste incertaine s'il n'y a pas un consensus fondamental, du moins entre les pays en développement, au sujet de la problématique du développement face à la mondialisation et des mesures acceptables et efficaces que ces pays devraient employer pour promouvoir leur croissance et leur développement socio-économique au XXI^e siècle.

Les communications de l'Inde et de l'Égypte sont pragmatiques et visent certaines dispositions précises des ACM, mais on peut dégager des divers problèmes qu'elles évoquent une problématique intéressante. Ces problèmes sont les suivants :

- a)* faible industrialisation des pays en développement,
- b)* inaccessibilité des techniques de pointe,
- c)* insuffisance de l'épargne intérieure,
- d)* dépendance excessive à l'égard des exportations de produits primaires, détérioration des termes de l'échange et volatilité des recettes d'exportation,
- e)* vulnérabilité de la balance des paiements, qui exige des réserves suffisantes non seulement pour couvrir les importations courantes mais aussi pour garantir la stabilité à long terme,

f) coût élevé du capital, dont on ne tient pas compte par exemple dans les enquêtes antidumping visant des pays en développement, ni dans les règles régissant les subventions à l'exportation,

g) inefficience des infrastructures, qui a les mêmes incidences,

h) inefficience du régime fiscal, si bien qu'il est difficile de calculer la restitution des impôts indirects, ce qui pénalise les exportateurs et n'est pas pris en considération dans l'Accord sur les subventions (ce problème rappelle celui des taxes occultes qui a fait débat à la fin des années 60),

i) incapacité de satisfaire les exigences des pays développés et difficulté d'élaborer et de faire respecter les règlements techniques nécessaires,

j) propension excessive à importer des investisseurs étrangers dans les pays en développement, ce qui atténue les effets positifs de l'IED et aggrave les problèmes de balance des paiements,

k) inaccessibilité des circuits de distribution,

l) importance de la population rurale, vivant essentiellement d'une agriculture de subsistance,

m) nécessité d'assurer la sécurité alimentaire des pauvres,

n) insuffisance des ressources pouvant être employées pour verser des subventions,

o) difficulté de se protéger contre le pillage des technologies traditionnelles et autochtones.

Il faudrait, semble-t-il, faire une synthèse de ces 15 problèmes pour énoncer la problématique globale du commerce et du développement dans les pays en développement, et examiner l'incidence que pourraient avoir sur cette problématique des innovations telles que le commerce électronique, les alliances stratégiques, etc.

INCIDENCES TARIFAIRES DU CYCLE D'URUGUAY SUR LES EXPORTATIONS DES PAYS EN DEVELOPPEMENT : CRETES TARIFAIRES ET PROGRESSIVITE DES DROITS

Erich Supper, CNUCED

Résumé

Dans la présente étude, nous analysons les incidences tarifaires qu'auront les résultats du Cycle d'Uruguay sur les produits provenant de pays en développement, lorsque toutes les concessions décidées dans le Cycle auront été mises en œuvre, sur les quatre grands marchés importateurs développés (Canada, Union européenne, Japon, États-Unis) ainsi que sur quatre marchés de pays en développement (Brésil, Chine, République de Corée et Malaisie). L'étude initiale a été révisée essentiellement pour tenir compte de la mise à jour des données relatives aux droits et redevances à l'importation effectivement appliqués au Japon par suite des nouvelles mesures de tarification (2000) et en Chine (1998); des taux de droits appliqués dans le cadre du système généralisé de préférences, ainsi que de l'estimation de l'équivalent *ad valorem* des taux de droits spécifiques à l'issue du Cycle d'Uruguay, fondées sur la valeur unitaire moyenne des importations en 1996 et 1997.

Même après le Cycle d'Uruguay, les pays en développement se heurtent à des droits élevés et souvent progressifs. Quelque 10 % des droits des quatre grands marchés importateurs développés resteront supérieurs à 12 % *ad valorem* lorsque tous les résultats du Cycle d'Uruguay auront été mis en œuvre, même compte tenu des taux SGP. Ces quatre marchés appliquent des droits très élevés pouvant atteindre entre 350 et 900 % à d'importants produits d'exportation des pays en développement, essentiellement des denrées alimentaires de base et des chaussures. Un cinquième des crêtes tarifaires des États-Unis, quelque 30 % de celles du Japon et de l'Union européenne et environ un septième de celles du Canada

dépassent 30 %. Les pays en développement examinés appliquent proportionnellement davantage de droits supérieurs à 12 % que les quatre grands marchés développés mais ont moins de taux extrêmement élevés. Les crêtes tarifaires ont une incidence importante sur les exportations de produits tant agricoles qu'industriels. Les produits les plus touchés sont certaines grandes denrées de base, comme le sucre, le riz, les produits laitiers, la viande, les fruits, les légumes, les poissons, etc., les produits de l'industrie alimentaire, les textiles et vêtements, les chaussures, articles en cuir et accessoires de voyage, les produits du secteur automobile, les produits électroniques grand public et les montres. Pour le moment, ces crêtes tarifaires continuent de coexister avec l'application de contingents très restrictifs pour les textiles et vêtements sur trois des principaux marchés développés, ainsi qu'avec des restrictions à l'importation rigoureuses appliquées pour des raisons sanitaires et phytosanitaires. Outre les obstacles dus à des droits extrêmement élevés et à d'autres mesures de protection, la progressivité des droits demeure une entrave importante qui empêche les pays en développement d'exporter des produits industriels. Cette progressivité est particulièrement prononcée justement dans les branches de production dans lesquelles un plus large éventail de pays en développement pourraient être compétitifs : industrie alimentaire, textiles, vêtements et chaussures et produits de l'industrie du bois.

Introduction

La présente étude a été réalisée par les secrétariats de la CNUCED et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans le cadre de leur programme de coopération, afin d'examiner ce que sera la situation tarifaire dans les grands pays développés et en développement après la mise en oeuvre intégrale des réformes tarifaires et des programmes d'élimination progressive des contingents prévus par les Accords du Cycle d'Uruguay. Elle analyse les conditions tarifaires auxquelles seront soumises les exportations des pays en développement en mettant l'accent sur deux aspects importants : *a)* les crêtes tarifaires, et *b)* la progressivité des droits de douane. Il est tenu compte, à cette fin, des concessions accordées par les pays donateurs de préférences dans le cadre de leurs schémas de préférences respectifs.

Cette étude vise à mieux cerner les incidences tarifaires du Cycle d'Uruguay et à identifier les secteurs dans lesquels les exportations des pays

en développement restent assujetties à des droits de douane élevés sur leurs principaux marchés. Elle illustre, par l'exemple de quelques grands produits d'exportation de ces pays, les cas de progressivité des droits qui subsisteront après le Cycle d'Uruguay. Elle est destinée à aider les pays en développement et les autres pays à se préparer aux futures négociations commerciales.

Dans cette optique, la CNUCED et l'OMC s'attachent à améliorer et mettre à jour leurs bases de données sur les tarifs douaniers et le commerce compte tenu des effets du Cycle d'Uruguay. La présente étude tire parti des résultats de ces travaux pour déterminer de façon aussi réaliste que possible à quelles conditions tarifaires seront soumises les exportations à destination de huit grands marchés développés (Canada, Union européenne (UE), Japon et États-Unis) et en développement (Brésil, Chine, République de Corée, Malaisie). Les pays choisis sont des débouchés importants pour les produits des pays en développement et comprennent certains des pays en développement les plus dynamiques. Les crêtes tarifaires sont définies comme étant les taux de droit de plus de 12 % *ad valorem*, qui assurent encore parfois aux producteurs nationaux un taux de protection effectif élevé, pouvant atteindre 50 %. Les taux retenus pour l'analyse sont les plus bas des trois types de taux suivants: taux NPF (traitement de la nation la plus favorisée) finals résultant des négociations du Cycle d'Uruguay, taux SGP finals ou les plus récents, et taux NPF suspendus. Dans le cas du MERCOSUR, on a tenu compte des engagements ratifiés concernant l'alignement, d'ici à l'an 2000, sur le tarif extérieur commun.

L'étude des crêtes tarifaires est compliquée par le fait qu'une grande partie des droits en question sont des droits spécifiques ou composites. C'est le cas pour la quasi-totalité des produits soumis, à la suite du Cycle d'Uruguay, à des taux NPF (hors contingents tarifaires) de plus de 30 % *ad valorem*. En raison du manque de transparence des droits, on a calculé des équivalents *ad valorem*. En général, ce calcul a été fait sur la base de la valeur unitaire des importations au niveau de la ligne tarifaire si l'on disposait de chiffres détaillés communiqués par les pays concernés ou provenant du Système d'analyse et d'information commerciales (TRAINS) de la CNUCED. Dans les autres cas, on a calculé des valeurs unitaires moyennes pour 1996 et 1997 au niveau des positions tarifaires à six chiffres du Système harmonisé (SH, version 1996), en se fondant sur de la base de données COMTRADE des Nations Unies. Lorsque les importations d'un produit étaient négligeables ou les prix non représentatifs, on s'est fondé sur

le cours mondial ou sur la valeur moyenne des importations de l'ensemble des pays développés. Pour les exportateurs, les équivalents *ad valorem* varient considérablement d'une transaction à l'autre et peuvent être très différents de cette moyenne annuelle dans toutes les transactions réalisées durant une année. L'incidence des droits spécifiques sur leurs prix et leurs recettes fluctue en fonction des cours mondiaux et des taux de change : elle est d'autant plus grande que le prix à l'exportation est bas et diminue lorsque celui-ci augmente. On dispose de données sur les droits de douane applicables après le Cycle d'Uruguay selon la nouvelle nomenclature du SH de 1996 pour l'Union européenne. La coopération des autorités des États-Unis en ce qui concerne les estimations préliminaires relatives aux taux de droit NPF pour 1997 et à la valeur unitaire des importations a grandement facilité le calcul des équivalents *ad valorem*.

La coopération des pays concernés est essentielle pour améliorer la transparence des droits de douane, en particulier dans le cas des crêtes tarifaires, et leur comparabilité avec les données commerciales. Pour calculer les équivalents *ad valorem* des droits spécifiques à des fins de négociation et d'analyse, il est préférable de se fonder sur les données émanant des pays eux-mêmes. Une comparaison avec les cours mondiaux ou d'autres prix internationaux est cependant utile dans les cas où les crêtes tarifaires rendent négligeables les importations d'un pays ou n'ont permis d'importer que des produits de très haut de gamme, c'est-à-dire des produits de luxe peu sensibles aux effets de taux aussi élevés et à leur incidence sur les prix à la consommation.

En conclusion, il semble nécessaire d'améliorer considérablement la transparence des droits de douane spécifiques. Tout d'abord, il convient que les membres de l'OMC achèvent rapidement la transposition dans la nouvelle nomenclature du SH de 1996 des listes de concessions qu'ils ont présentées au cours du Cycle d'Uruguay. Il faudrait aussi, pour accroître la transparence, que les pays fournissent des renseignements sur les équivalents *ad valorem* des droits spécifiques qu'ils appliquent actuellement et qui résultent du Cycle d'Uruguay. Dans l'optique des futures négociations commerciales, il faudrait étudier de plus près la possibilité de convertir tous les droits spécifiques et composites en droits *ad valorem*. L'indication claire de l'équivalent *ad valorem* des droits spécifiques faciliterait grandement l'évaluation, par les partenaires commerciaux, de leur incidence sur les prix et le commerce dans les pays concernés.

Crêtes tarifaires

Par suite du Cycle d'Uruguay et des réformes tarifaires nationales, les droits de douane moyens ont été ramenés à des niveaux relativement bas dans de nombreux pays. Cela a largement accrédité l'idée qu'ils ne constituaient plus un obstacle majeur au commerce international et au commerce des pays en développement.

La présente étude montre cependant que les droits de douane élevés sont encore fréquents et que, même après la mise en oeuvre intégrale des concessions faites dans le cadre du Cycle d'Uruguay, ils resteront nombreux, assurant une forte protection, au détriment du commerce international, et notamment des exportations des pays en développement.

Fréquence

Tant la fréquence que le niveau des crêtes tarifaires sont un sujet de préoccupation. Après la mise en oeuvre complète des Accords du Cycle d'Uruguay, environ 10 % des droits appliqués par les pays de la Quadrilatérale seront encore supérieurs à 12 % *ad valorem*. Ce pourcentage correspond aux droits effectivement appliqués aux importations en provenance des pays en développement, compte tenu de tous les droits suspendus actuellement et des concessions générales accordées au titre du SGP en faveur des pays en développement en 1998/99. Dans les pays de la Quadrilatérale, la fourchette des taux reste très large. Dans des cas extrêmes, mais rarement pour des produits importants, les crêtes tarifaires y atteignent 350 % à 900 %. Dans la plupart des cas, elles sont comprises entre 12 % et 30 %, mais elles dépassent 30 % dans un cinquième des cas aux États-Unis, dans quelque 30 % des cas dans l'Union européenne et au Japon et dans un septième des cas environ au Canada.

Les taux de plus de 12 % *ad valorem* sont plus fréquents dans les pays en développement que dans les pays de la Quadrilatérale, mais les taux extrêmement élevés y sont plus rares. Dans les quatre exemples choisis pour cette étude, la proportion de crêtes tarifaires va de 8 % en République de Corée à 30 % en Malaisie et 60 % au Brésil et en Chine. Toutefois, à la fin de la période d'application, les droits NPF ne dépasseront pas 100 % en République de Corée, et, au Brésil, aucun droit ne sera supérieur à 20 % une fois que le tarif extérieur commun du MERCOSUR aura été

intégralement mis en oeuvre. En Malaisie, un tiers environ des crêtes tarifaires seront de 30 % ou plus. Cela est encore le cas pour la moitié des crêtes tarifaires en Chine, mais ce pays a engagé des négociations en vue de son accession à l'OMC et a entrepris un programme de libéralisation progressive de ses mesures tarifaires et non tarifaires.

De nombreux produits, tant agricoles qu'industriels, sont soumis à des droits de douane très élevés. Dans le cas des produits agricoles, les crêtes tarifaires sont fréquentes dans tous les pays développés, en République de Corée et en Chine. Leur proportion est relativement faible au Brésil et en Malaisie. Dans le cas des produits industriels, elles sont très fréquentes aux États-Unis et au Canada, et en général dans les pays en développement. Au Japon, un cinquième environ des crêtes tarifaires concernent les produits industriels. Dans l'Union européenne, les crêtes tarifaires sont moins fréquentes car le schéma de préférences évite l'application de taux de plus de 12 % à la plupart des produits industriels des pays en développement. Il en va de même en République de Corée.

Principaux secteurs

Le problème des crêtes tarifaires se pose dans six secteurs : *a)* les produits alimentaires de base; *b)* les fruits, les légumes, les poissons, etc.; *c)* l'industrie alimentaire; *d)* les textiles et les vêtements; *e)* les chaussures, les articles en cuir et les accessoires de voyage; *f)* le secteur automobile, d'autres matériels de transport et des produits de haute technologie, comme l'électronique grand public et l'horlogerie.

a) *Produits alimentaires de base*

Les principaux secteurs dans lesquels les crêtes tarifaires sont les plus fréquentes et les plus élevées sont ceux des produits alimentaires de base, comme la viande, le sucre, le lait, le beurre, le fromage et les céréales, ainsi que celui des tabacs. La tarification des restrictions quantitatives et des prélèvements à l'importation et des mesures de protection non tarifaires similaires a abouti à la fixation de taux extrêmement élevés, dépassant 30 % dans la plupart des cas, et atteignant jusqu'à 900 % pour les importations en régime NPF effectuées en dehors des contingents tarifaires.

Les contingents tarifaires applicables à ces produits sont censés préserver les courants d'échanges traditionnels et créer de nouvelles

possibilités d'accès minimal pour les produits de tous les membres de l'OMC. S'il est vrai que certains de ces contingents créent des débouchés commerciaux, beaucoup d'autres ont peu d'effet ou sont peu utilisés. Bien souvent, leur volume n'augmente pas pendant la période de mise en oeuvre et ils sont attribués principalement aux fournisseurs traditionnels ou dans le cadre d'arrangements préférentiels, ce qui peut en fait limiter les possibilités commerciales et exclure les nouveaux fournisseurs. Dans bien des cas, les produits auxquels s'appliquent les contingents tarifaires sont définis de façon étroite, en excluant les qualités commerciales standard, ou sont destinés à la transformation. Dans plusieurs cas importants, les contingents sont assortis de droits très élevés, dépassant parfois 30 %.

Les taux NPF élevés appliqués à ces produits alimentaires de base sont souvent associés à des mesures spéciales propres à chaque pays. En application de la clause de sauvegarde spéciale pour l'agriculture, le tarif douanier des États-Unis, depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, prévoit des droits additionnels pour les importations hors contingent de viande de bœuf, de sucre, de lait et de produits laitiers, de coton, de produits de l'arachide et d'autres produits. Ces droits de sauvegarde sont prélevés si le prix d'une cargaison donnée est inférieur à un prix de référence et augmentent progressivement à mesure que le prix à l'importation diminue. L'Union européenne n'a cessé d'appliquer un système de droits additionnels pour la viande de volaille, les oeufs et le sucre (dans le cas du sucre, ces droits étaient de 65 à 120 % *ad valorem* au début de 1999). Au Japon, le régime en vigueur a des effets similaires; par exemple, les droits applicables à certains produits carnés sont définis comme étant la différence entre le prix à l'importation et un prix de référence ou un multiple de celui-ci. De plus, le commerce d'État et la désignation d'entités ayant un monopole d'importation jouent encore un rôle important, en particulier pour les céréales ou les produits laitiers, dans des pays comme le Japon, le Canada et les États-Unis. Dans le cadre d'un tel régime, le Japon applique un taux de marque considérable aux produits importés, si bien que le total des droits d'importation sur certains produits comme les denrées de base et notamment le riz, sous forme brute ou transformée, peuvent atteindre 200 à 900 % (après tarification du contingent d'importation antérieur). En outre, les prélèvements n'ont pas complètement disparu : le Japon applique au sucre un prélèvement qui fait monter les droits d'importation à 250 %; l'Union européenne continue de percevoir un prélèvement en fonction de la teneur en sucre des produits transformés, etc. La République de Corée continue

de contingenter l'importation de riz. Toutes les mesures de sauvegarde fondées sur le prix ont encore de beaux jours devant elles : elles peuvent rester en vigueur jusqu'à la fin du processus de réforme, dont la date n'est pas encore fixée. Cette date pourrait être déterminée durant les prochaines négociations qui sont prévues par l'Accord de l'OMC sur l'agriculture.

b) *Fruits, légumes, poissons, etc.*

Ces produits sont généralement soumis à des droits NPF moins élevés que les produits alimentaires susmentionnés, mais les crêtes tarifaires sont quand même très fréquentes dans ces secteurs. À quelques exceptions près, il y a un taux unique et pas de contingent tarifaire qui en réduirait l'impact. Dans la plupart des cas, les droits les plus élevés applicables aux principaux fruits et légumes et à certains poissons et crustacés sont compris entre 12 % et 30 %. C'est notamment le cas pour les oranges et d'autres agrumes, les ananas, les pommes, certains fruits à noyau, les raisins et les tomates en haute saison, ainsi que pour le thon et les sardines (destinés à la consommation). Sur certains marchés, des taux élevés sont également appliqués à d'autres légumes frais ou séchés, comme les asperges, les olives, les champignons ou l'ail. Toutefois, sur certains marchés, les droits frappant les importations de nombreux fruits, légumes et poissons sont beaucoup plus bas.

Parmi les particularités nationales, il faut noter, entre autres, l'application de droits prohibitifs aux importations de bananes hors contingent dans l'UE (220 %), aux importations de haricots et de pois secs au Japon (370 à 530 %) et aux importations d'arachides aux États-Unis et au Japon (132 et 470 % respectivement). L'UE a remplacé son ancien système de prix de référence pour les fruits et légumes par un système de droits additionnels progressifs, qui sont d'autant plus élevés que les prix à l'importation sont bas, de manière à compenser tout écart de prix en dessous d'un certain seuil. Ce système s'applique par exemple aux oranges et autres agrumes, au raisin, aux pommes, aux tomates, aux olives et aux concombres. Pour le poisson destiné à la transformation qui est importé dans le cadre de contingents tarifaires, l'UE applique toujours des prix de référence. En outre la plupart des pays appliquent couramment des droits saisonniers (sensiblement plus élevés durant la période de récolte) qui perturbent les flux d'exportation et font chuter la rentabilité des exportations.

c) Industrie alimentaire

L'industrie alimentaire est l'un des principaux secteurs dans lesquels la protection tarifaire reste fréquente et élevée sur le marché des principaux pays développés, même après la mise en oeuvre des concessions faites dans le cadre du Cycle d'Uruguay. Des crêtes tarifaires et diverses mesures additionnelles sont appliquées à l'ensemble du secteur et à toute la gamme de ses produits, dès les tout premiers stades de la transformation. Les crêtes tarifaires sont aussi assez fréquentes dans ce secteur en Chine et en République de Corée.

Dans l'UE, 30 % environ de la totalité des crêtes tarifaires concernent l'industrie alimentaire (au-delà de la première transformation), la fourchette des droits allant généralement de 12 à 100 %. Dans plusieurs cas, des droits additionnels sont imposés afin de compenser le surcoût des intrants agricoles employés par les industries de transformation. Les produits soumis à des taux particulièrement élevés sont notamment les produits à base de céréales et les sucreries, les préparations à base de fruits et les jus de fruits en boîte. Aux États-Unis, la proportion correspondante est d'un sixième et les crêtes tarifaires dans l'industrie alimentaire se situent également, pour la plupart, dans une fourchette de 12 à 100 %. Les produits visés sont notamment le jus d'orange (31 %), le beurre d'arachide (132 %) et certains produits du tabac (350 %). Au Japon, la proportion est de 40 %, toutes branches confondues. Les principaux produits visés sont notamment la margarine, les conserves de viande et les préparations à base de viande, le chewing-gum et d'autres sucreries, la poudre de cacao et le chocolat, les pâtes et d'autres produits à base de céréales, les conserves de fruits et de légumes, les jus de fruits, les sirops et extraits de café et de thé, les cigarettes et le tabac à fumer.

Dans les quatre pays en développement considérés, l'industrie alimentaire compte pour 4 à 8 % des crêtes tarifaires au Brésil, en Malaisie et en Chine et 30 % en République de Corée. Les principaux produits visés sont les conserves de fruits et de légumes, les boissons et le tabac.

d) Textiles et vêtements

Aux États-Unis, dans l'UE et au Canada, des droits de douane élevés frappent une grande partie des importations de textiles et de vêtements. La plupart des crêtes tarifaires sont comprises entre 12 % et 30 %, avec

quelques exceptions, notamment pour certains vêtements de laine et de fibres synthétiques qui sont soumis à un taux de 32 % aux États-Unis. Ces droits élevés sont actuellement associés à des restrictions quantitatives à l'importation. En revanche, les taux NPF ou SGP appliqués à de nombreux produits textiles dont l'exportation est très importante pour les pays en développement sont ramenés à des niveaux beaucoup plus bas ou nuls (c'est notamment le cas pour les tissus de coton imprimés aux États-Unis). Dans ce pays et au Canada, les taux NPF sont appliqués à la plupart des produits, y compris ceux des pays en développement, car ces produits ne sont pas visés par le schéma de préférences. Dans l'UE, les avantages découlant du SGP pour les textiles et les vêtements sont généralement limités à une marge préférentielle équivalant à 15 % des taux NPF, avec quelques restrictions pour certains pays et certains secteurs. En revanche, au Japon, les crêtes tarifaires dans ce secteur sont très peu nombreuses et relativement faibles et aucune restriction quantitative n'est appliquée aux importations en provenance des pays en développement (à l'exception de quelques accords d'autolimitation des exportations avec des pays comme la Chine et la République de Corée).

Dans certains des pays en développement considérés, le secteur des textiles et des vêtements est encore largement protégé par des droits de douane relativement élevés et, en Chine, par un régime de licences d'importation. La République de Corée est une exception notable. Au Brésil, la protection se limite à des droits de douane qui seront ramenés à 20 % d'ici à l'an 2000.

e) *Chaussures, articles en cuir et accessoires de voyage*

Dans la plupart des pays développés, le secteur de la chaussure dans son ensemble est encore protégé par des droits de douane élevés. Les taux NPF applicables à la suite du Cycle d'Uruguay seront de l'ordre de 160 % au Japon (pour une paire de chaussures en cuir d'une valeur de 25 dollars É.-U.), de 37,5 % à 58 % aux États-Unis pour certaines chaussures en caoutchouc, en plastique et en matières textiles, et de 18 % au Canada. Les droits NPF sont généralement pertinents car les préférences SGP sont limitées dans ce secteur. Aux États-Unis et au Canada, la plupart des chaussures et des articles en cuir ne sont pas visés par le schéma de préférences de sorte que les droits NPF s'appliquent pleinement aux pays en développement. Le Japon accorde généralement une réduction de moitié du

droit NPF dans les limites de contingents tarifaires et de plafonds contraignants pour les accessoires de voyage, les articles en cuir et les chaussures, contingents qui sont en général épuisés rapidement. Les pays en développement, à l'exception de la République de Corée, appliquent des droits relativement élevés aux chaussures et aux articles en cuir.

De plus, le Japon applique un droit de 30 % aux cuirs tannés et préparés. Le taux SGP représente la moitié du taux NPF et il est appliqué dans les limites de contingents tarifaires.

f) *Automobiles, matériel de transport et électronique*

Tous les pays considérés, sauf le Japon et la République de Corée, maintiennent un niveau de protection élevé pour telle ou telle branche du secteur des transports. La plupart des pays en développement appliquent des droits de douane élevés, dépassant 100 %, dans le secteur automobile. Dans les pays développés, la protection tarifaire NPF est plus sélective : aux États-Unis, un droit de 25 % est appliqué aux camions; dans l'UE, les camions et les autocars sont assujettis à un droit de 22 % et 16 %, respectivement, et au Canada, les navires et les bateaux, y compris les bateaux de pêche, sont assujettis à un droit de 25 %.

Par ailleurs, dans plusieurs pays développés et en développement, des droits élevés sont appliqués aux postes de télévision, aux magnétoscopes, aux tubes cathodiques et à plusieurs autres produits de haute technologie, comme les montres. Les principaux pays en développement fournisseurs de produits électroniques et de produits de l'industrie automobile sont souvent exclus des préférences SGP. En outre, des droits antidumping sont fréquemment appliqués dans ces secteurs (de même que dans la sidérurgie, la métallurgie et le textile).

Pays les moins avancés

Les pays les moins avancés (PMA) qui bénéficient d'un traitement plus favorable dans le cadre du SGP, se trouvent en général, après le Cycle d'Uruguay, dans une meilleure position que les autres pays en développement, malgré le maintien d'un grand nombre de droits très élevés sur leurs principaux produits d'exportation sur tous les marchés importants.

La majeure partie des produits industriels exportés par les PMA sont admis en franchise dans l'UE car la plupart de ces pays sont signataires de la Convention de Lomé. Le Conseil des ministres de l'UE a décidé récemment d'étendre ce traitement préférentiel aux autres PMA d'ici à l'an 2000. En conséquence, les produits industriels en provenance des PMA ne seront plus soumis à aucune crête tarifaire. Le schéma de préférences du Japon exempte la plupart des exportations des PMA de presque toutes les crêtes tarifaires frappant les produits industriels ainsi que des limitations imposées sous la forme de contingents tarifaires. Par conséquent, des produits comme les articles en cuir et les chaussures sont désormais admis en franchise. En 1997, les États-Unis ont élargi, en faveur des PMA, la gamme des produits visés par leur schéma de préférences. En conséquence, beaucoup plus de produits industriels et agricoles pourront être importés en franchise et les PMA bénéficieront d'avantages tarifaires considérables par rapport aux autres fournisseurs. Toutefois, le schéma SGP des États-Unis ne s'applique pas, même dans le cas des PMA, à certains produits industriels importants, comme les textiles, les vêtements, les chaussures et les articles en cuir, pour lesquels les PMA pourraient être des exportateurs compétitifs. En conséquence, les PMA continuent de se heurter à des crêtes tarifaires en régime NPF pour leurs principales exportations de produits industriels vers ce pays. Au Canada, il subsistera des crêtes tarifaires pour les produits en provenance des PMA qui ne sont pas visés par le schéma de préférences, soit essentiellement les mêmes produits qu'aux États-Unis. Dans les pays en développement, les PMA membres du Système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC) bénéficieront des résultats du deuxième cycle de négociations SGPC, qui est maintenant achevé. En outre, les PMA bénéficient progressivement des concessions tarifaires spéciales et autres mesures de promotion des échanges que certains pays en développement ont adoptées (Turquie et Égypte) ou prévoient d'adopter, ainsi que de la poursuite des réformes tarifaires unilatérales en cours dans plusieurs grands pays en développement et des progrès de la libéralisation des échanges à l'échelon sous-régional et de l'intensification de la coopération commerciale dans le cadre des groupements d'intégration ou des mécanismes de coopération sous-régionaux dont ils font partie.

La situation est différente dans le secteur agricole, dans lequel un nombre assez élevé de crêtes tarifaires restent applicables aux produits en provenance des PMA sur tous les grands marchés. Aux États-Unis, le

schéma de préférences prévoit depuis 1997 l'admission en franchise de la plupart des produits agricoles de ces pays, y compris ceux qui sont importés dans le cadre de contingents tarifaires. Les PMA peuvent donc bénéficier désormais de préférences tarifaires importantes pour de nombreux produits, mais des crêtes tarifaires subsistent pour les importations hors contingents. Au Japon, les PMA bénéficient de l'admission en franchise pour bon nombre de leurs produits agricoles et agroalimentaires. En revanche, leurs exportations de viande bovine et d'autres produits carnés, de sucre et de sucreries, de fruits et de jus de fruits restent soumises à des taux NPF très élevés. Dans l'UE, de nombreux produits agricoles en provenance des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) bénéficient de préférences, mais des droits élevés, y compris des crêtes tarifaires en régime NPF, restent en vigueur pour certains produits alimentaires importants, notamment pour les produits importés en sus des contingents tarifaires préférentiels ou en dépassement des volumes importés antérieurement. C'est le cas notamment pour les viandes bovine, ovine et caprine et pour d'autres viandes et produits carnés, pour des céréales importantes comme le riz, le blé et le seigle, et pour certains fruits, légumes et produits agroalimentaires. Beaucoup d'autres produits agricoles bruts ou transformés ne bénéficient que d'une réduction partielle des droits NPF, qui est, par exemple, de 16 % pour le sucre et les sucreries, certaines conserves de viande, le beurre et certains produits laitiers. Par conséquent, de nombreux taux préférentiels en faveur des pays ACP restent eux-mêmes à des niveaux très élevés.

Progressivité des droits

Outre le niveau des droits, la structure tarifaire peut fausser les conditions internationales de production et de commerce et constituer un obstacle supplémentaire à l'accès aux marchés. Il y a progressivité des droits quand ceux-ci augmentent avec le degré d'ouvrison des produits. Cela offre aux industries nationales un surcroît de protection, en leur permettant de produire à des coûts supérieurs aux coûts internationaux et d'accroître ainsi artificiellement leur valeur ajoutée par rapport à celle de concurrents efficaces. Pour les exportateurs, l'écoulement de produits industriels transformés devient plus difficile et la diversification verticale (production d'articles ayant une plus forte valeur ajoutée) est ralentie. Pour tenir compte de ces facteurs, on mesure souvent la progressivité des droits d'après les taux effectifs de protection (TEP), qui indiquent le rapport entre la protection

accordée aux produits ouvrés et la valeur ajoutée par les opérations d'ouvroison, déduction faite de la protection applicable aux intrants. Mais, en raison de nombreux problèmes méthodologiques et théoriques, on utilise fréquemment les taux nominaux de progressivité des droits comme indicateurs.

Le secrétariat de l'OMC a rédigé dernièrement une note sur la progressivité des droits (WT/CTE/W/25) pour le Comité du commerce et de l'environnement. Il parvient à la conclusion que, dans la plupart des pays examinés (pays de la Quadrilatérale, Brésil, Inde, Indonésie, Malaisie, Pologne et Hongrie), les droits consolidés présentent aujourd'hui une progressivité nominale dans des secteurs comme les métaux, les textiles et les vêtements, les articles en cuir, les produits en caoutchouc et, dans une certaine mesure, les ouvrages en bois et les meubles. Il estime que, vu la part relativement importante des intrants dans la valeur des produits finals fabriqués à partir de ressources naturelles ainsi que dans celles des textiles et des vêtements, la progressivité des droits dans ces secteurs implique une forte protection effective. Étant donné la taille du marché dans les pays considérés, toute baisse des droits entraînerait un net élargissement de l'accès d'autres pays à ce marché.

D'après une étude récente (1997) de la FAO au sujet des incidences du Cycle d'Uruguay sur la progressivité des droits pour les produits agricoles (ESCP No 3), les écarts entre les taux nominaux frappant les matières premières et les taux applicables aux produits transformés ont diminué dans plus de 80 % des cas suite aux concessions faites pendant le Cycle, ce qui offre aux pays en développement des possibilités de diversifier leurs exportations en vendant des produits ouvrés d'une plus grande valeur. Toutefois, pour plus de la moitié des produits examinés, la progressivité demeure importante. Lorsque les concessions auront été pleinement mises en oeuvre, les écarts tarifaires nominaux représenteront 17 %, en moyenne, (contre 23 % pendant la période de référence 1986-1988) pour les produits et les trois marchés considérés : 16 % dans l'Union européenne (contre 23 % auparavant), 27 % au Japon (contre 25 %) et 9 % aux États-Unis (contre 12 %). L'étude présente aussi des estimations concernant les taux effectifs de protection pour certains produits. Ainsi, ces taux atteignent 44 % pour la farine de blé et 25 % pour le jus d'orange dans l'Union européenne; 30 % pour le sucre raffiné et 12 % pour le café torréfié au Japon; 13 % pour l'huile de soja et 42 % pour le lait condensé aux États-Unis. La FAO estime également que, dans certains cas, les TEP seront

négatifs - le droit frappant la matière première agricole étant supérieur au droit applicable au produit transformé. Cela tient toutefois surtout à ce que seuls les droits consolidés ont été pris en considération. Or, bien souvent, les industries peuvent importer les matières premières dont elles ont besoin en franchise ou à un taux faible, au titre de contingents tarifaires ou d'une la suspension unilatérale des droits. Dans d'autres cas, le surcoût des matières locales coûteuses est compensé par des droits de douane additionnels. En réalité, la protection effective n'est pas négative et peut même être importante.

L'étude de la FAO souligne que le niveau ou la progressivité des droits peuvent sérieusement entraver la diversification des exportations des pays en développement. Bien que l'industrie alimentaire soit un de leurs principaux secteurs d'exportation, ces pays vendent surtout des produits n'ayant subi qu'une première transformation. Les denrées ayant fait l'objet d'une ouvraison plus poussée représentent 5 % seulement des exportations agricoles des PMA et 16,6 % de celles des pays en développement pris dans leur ensemble, contre 32,5 % pour les pays développés. Plusieurs raisons empêchent les pays en développement de créer des industries à valeur ajoutée et d'accroître leur part dans les exportations de produits agricoles transformés. La FAO conclut que, pour certains produits, la progressivité des droits est sans doute un des principaux obstacles à la diversification verticale des exportations agricoles.

La présente étude complète celles de l'OMC et de la FAO en fournissant des estimations des TEP pour deux grands produits d'exportation des pays en développement - les chaussures en cuir et les chemises en coton - aux divers stades du circuit de production : matières premières, produits intermédiaires, biens de consommation finals. On s'est heurté aux problèmes courants dans ce domaine : il est en effet difficile de mesurer les incidences de la protection estimée sur le commerce et l'allocation des ressources, de rassembler les données voulues sur les coefficients techniques de production et de choisir des produits représentatifs dans des gammes de prix représentatives, sans compter qu'il faut parfois partir d'hypothèses restrictives (en postulant, par exemple que les changements tarifaires n'influeront pas sur les prix mondiaux ni sur les méthodes de production). Les résultats doivent donc être interprétés avec prudence.

Après le Cycle d'Uruguay, les TEP pour les chaussures en cuir varient beaucoup d'un grand marché à l'autre. Si l'on considère les taux effectifs

(à distinguer des taux consolidés, beaucoup plus élevés, ou des taux SGP et des taux prévus pour les PMA, plus faibles), les TEP sont relativement bas au dernier stade de la production de chaussures dans l'Union européenne et aux États-Unis : 9 % et 12 %, respectivement. Les producteurs de chaussures pour hommes bénéficient toutefois d'une protection importante au Canada (32 %) et au Japon (28 % dans les limites du contingent tarifaire, et 260 % au taux NPF spécifique pour les chaussures évaluées à 25 dollars la paire ? ce qui correspond au prix d'importation moyen de ces chaussures aux États-Unis). Aux taux les plus bas, le coût pour les consommateurs du Canada et du Japon avoisine déjà un tiers de la valeur ajoutée. Au taux NPF japonais, la protection correspond à deux fois et demie les frais généraux et les salaires des cadres et du personnel d'une usine de chaussures. Le TEP pour les chaussures en cuir s'élève à 15 % dans la République de Corée et 44 % en Malaisie. Aux États-Unis, il est beaucoup plus élevé pour les chaussures en plastique, en caoutchouc ou en matières textiles que pour les chaussures en cuir.

Dans l'industrie de la chaussure, il n'y a pas augmentation systématique de la protection effective selon le degré d'ouvraison. Cette protection double aux États-Unis et au Canada lorsque l'on passe de la production de cuir à celle de chaussures (elle monte de 7 % à 12 % et de 15 % à 32 %, respectivement), et augmente plus fortement encore en Malaisie (de 16 à 44 %). Dans la République de Corée, cependant, les deux secteurs bénéficient d'un niveau de protection analogue (15 %). Dans l'Union européenne, la protection est plus prononcée pour le premier (14 %) que pour le second (9 %). A 14 %, le TEP peut toutefois freiner encore l'entrée sur le marché de nouveaux exportateurs recherchant une intégration en aval s'appuyant sur l'efficacité de l'élevage. Rappelons aussi que les exportateurs de chaussures qui ont le mieux réussi n'ont pas misé sur l'intégration verticale, mais se sont lancés directement dans la production de chaussures dans le cadre d'accords de sous-traitance et de régimes tarifaires spéciaux pour le perfectionnement passif.

La non-linéarité de la protection effective le long du circuit de production est encore plus nette pour les chemises en coton. Dans les pays développés, le TEP varie entre 7 % au Japon et 35 % aux États-Unis; il est de 20 % dans la République de Corée et de 58 % en Malaisie. La protection effective demeure relativement élevée au premier stade de la production. Pour la filature, elle atteint 25 % aux États-Unis, 28 % au Canada, 40 % dans la République de Corée et près de 70 % en Malaisie. À titre de

comparaison elle est de 14 % dans l'Union européenne et de 6 % seulement au Japon. Au stade du tissage, les TEP sont plus faibles et assez similaires dans l'Union européenne, au Japon et dans la République de Corée (13-15 %); le taux est environ deux fois moindre aux États-Unis (8 %), mais il est nettement plus élevé en Malaisie.

Comme on l'a déjà indiqué, ces estimations doivent être interprétées avec prudence en raison de l'insuffisance des données. Il faut également tenir compte du fait que des restrictions quantitatives continuent à assurer une protection supplémentaire à l'industrie des textiles et des vêtements, tandis que le SGP offre la possibilité d'importer des produits intermédiaires à des taux préférentiels sur certains grands marchés. Ces deux facteurs entraînent une augmentation du TEP aux stades ultérieurs de la transformation. En revanche, certaines dispositions tarifaires applicables au perfectionnement passif pour les produits finals ou diverses opérations intermédiaires, comme l'impression du coton, diminuent le degré de protection effective dans l'industrie des vêtements et celle de la chaussure. Quoiqu'il en soit, la protection demeure forte dans ces grandes industries de biens de consommation, qui sont des secteurs d'exportation de première importance pour les pays en développement.

Synthèse

Bien que le Cycle d'Uruguay ait beaucoup contribué à la libéralisation du commerce, un grand nombre de produits et de secteurs demeurent caractérisés par des crêtes tarifaires, une protection effective relativement élevée et une nette progressivité des droits - qui subsisteront même lorsque toutes les concessions décidées auront été mises en oeuvre et même si l'on tient pleinement compte du SGP.

De nombreuses crêtes tarifaires ont été sensiblement abaissées pendant le Cycle, mais pas toutes. Pour certains produits, certains pays n'ont offert aucune concession ou n'ont proposé que de faibles réductions. La tarification (remplacement des mesures non tarifaires par des droits de douane), en soi positive, a entraîné l'apparition de nouvelles crêtes dans tout le secteur agricole et dans de larges pans de l'industrie alimentaire. Il convient donc de poursuivre résolument et d'achever rapidement la réforme de la protection agricole, qui comprend aussi la diminution des subventions et des aides internes. La persistance de nombreux droits élevés, dont

beaucoup ont fait l'objet d'une réduction inférieure à la moyenne, tient aussi à ce que les négociations tarifaires du Cycle d'Uruguay n'ont pas abouti à l'établissement d'objectifs précis pour l'harmonisation des droits, à la différence des négociations antérieures. Il convient d'étudier plus à fond des formules d'harmonisation appropriées pour remédier à cette situation nouvelle.

Dans l'industrie, les droits et leur progressivité sont élevés dans de nombreux secteurs dans lesquels les pays en développement fournissent une part relativement élevée des importations sur les grands marchés considérés. C'est le cas, notamment, pour les chaussures, les vêtements et les textiles, qui représentent une forte proportion des exportations de nombreux pays en développement. Dans l'agriculture et surtout dans l'industrie alimentaire, la faiblesse des importations sur les principaux marchés dénote souvent l'importance des crêtes pour les exportateurs. Quand les droits de douane sont très élevés, les importations globales sont souvent faibles. Sur certains marchés, les importations en provenance des pays en développement sont nulles pour un large éventail de denrées alimentaires, et même parfois pour leurs principaux produits agricoles d'exportation. D'après des données préliminaires, il semble que pour les produits agricoles et alimentaires les exportations dépassent rarement le niveau des contingents tarifaires.

Les effets des concessions issues du Cycle d'Uruguay transparaîtront bientôt à travers les statistiques du commerce. Un examen préliminaire de l'information disponible sur de grandes catégories de produits comprenant des biens soumis à des droits élevés indique que, dans certains domaines, il y a eu une augmentation sensible du commerce sur les principaux marchés, en particulier ceux des pays en développement considérés. Mais il ne s'agit nullement là d'une tendance générale. Pour plusieurs produits et secteurs, les droits sont particulièrement élevés et les échanges ont stagné, voire régressé, entre 1990 et 1996, même quand la demande globale d'importations était en plein essor. Cela a par exemple été le cas pour les importations de viande de bœuf et de produits à base d'arachides aux États-Unis, et pour les importations de chaussures au Japon. Dans l'Union européenne, les importations de viande de bœuf non désossée, d'autres viandes et de certaines céréales ont nettement diminué, et les importations de plusieurs autres produits des pays en développement ont été insignifiantes. Il n'est pas encore possible d'attribuer ces évolutions des échanges à l'évolution tarifaire découlant du Cycle d'Uruguay. Bien d'autres facteurs entrent en jeu, notamment la capacité d'exportation et la compétitivité des pays en

développement et les divergences dans la croissance économique des principaux pays. D'autres conditions d'accès aux marchés jouent également un rôle important. Par exemple, les problèmes sanitaires et phytosanitaires rencontrés par de nombreux pays en développement et les restrictions correspondantes encore appliquées par de nombreux pays importateurs peuvent expliquer en partie pourquoi les exportations de certains produits sont anormalement concentrées sur certains marchés.

En raison de la nature des crêtes tarifaires et leur application sélective, il serait utile que l'on complète la base de données tarifaires et commerciales par des données nationales détaillées qui indiquent, pour chaque ligne tarifaire, les flux commerciaux relevant des divers régimes et les taux appliqués. Il conviendrait notamment de fournir des données sur les échanges avec chaque pays partenaire aux taux NPF, SGP et PMA, sur les importations et exportations préférentielles dans le cadre d'accords de libre-échange, d'unions douanières ou d'autres arrangements préférentiels, sur les flux au titre du perfectionnement passif et sur les taux de droit autonomes. Cela pourrait être utile pour les futures négociations sur les produits agricoles et industriels, notamment pour l'harmonisation des crêtes tarifaires. Il faudrait que les États membres de l'OMC coopèrent pleinement pour fournir les données requises aux secrétariats. On a entrepris d'adapter le système TRAINS de la CNUCED pour pouvoir distribuer ce genre d'informations sous forme électronique aux pays membres et aux entreprises privées.

Bibliographie

- "The Impact of the Uruguay Round on Tariff Escalation in Industrial Products", Jostein Lindland, FAO, ESCP N° 3, Rome, avril 1997.
- "La progressivité des droits", note du secrétariat de l'OMC, WT/CTE/W/25, Genève, 22 mars 1996.
- "Tariff Escalation and Environment", OECD Working Papers, vol. V, N° 10, OCDE, Paris, 1997.
- Tariffication in the Uruguay Round: How much Liberalisation*, Merlinda D. Ingco, Blackwell Publishers, Ltd., 1996.
- Renforcement de la participation des pays en développement au commerce mondial et au système commercial multilatéral, TD/375/Rev.1, CNUCED, Genève, 1996.

"The World's Leather and Leather Products Industry: A Study of Production, Trade Patterns and Future Trends", Robert H. Ballance, Ghislain Robyn et Helmut Forstner, ONUDI, Vienne 1993.

International Yearbook of Industrial Statistics 1996, ONUDI.

"The Uruguay Round, Statistics on Tariff Concessions Given and Received", J. Michael Finger, Merlinda D. Ingco et Ulrich Reincke, Banque mondiale, Washington, 1996.

Manuel d'utilisation pour TRAINS, Système d'analyse et d'information commerciales, CNUCED, Genève, 1996.

LES INTERETS DES PAYS EN DEVELOPPEMENT DANS LE PROCHAIN CYCLE DE NEGOCIATIONS SUR L'AGRICULTURE DANS LE CADRE DE L'OMC

Tim Josling
Stefan Tangermann

Introduction

Les pays en développement constituent une large majorité des Membres de l'OMC et participent de plus en plus à ses travaux. En raison de l'évolution récente de leur politique économique, qui met l'accent sur l'ouverture et les forces du marché, les résultats des négociations commerciales sont aujourd'hui un enjeu considérable pour eux. Cette évolution, ainsi que la mondialisation du marché dans un secteur après l'autre, fait miroiter la perspective d'une participation féconde au commerce mondial en tant que stratégie de développement viable. Toutefois, elle a aussi pour effet d'accroître l'exposition des marchés et des entreprises à la concurrence internationale, et menace de marginaliser les pays dont les infrastructures sont insuffisantes et les politiques inadaptées.

Dans le présent chapitre, nous chercherons à définir les intérêts des pays en développement dans le volet agricole des prochaines négociations de l'OMC (le Cycle du Millénaire)⁵¹. Du point de vue des pays en développement, la poursuite de la réforme du système commercial dans le secteur agricole soulève cinq types de problèmes. Si l'on parvenait à les régler, cela contribuerait beaucoup à définir les intérêts des pays en développement dans ces négociations. Le premier est que de nombreux pays en développement ont un accès préférentiel aux marchés très protégés des pays industriels. Cette marge de préférence leur garantit un débouché et contribue aussi à stabiliser les prix. Cela implique que la réforme et la libéralisation, même si à long terme elles sont dans l'intérêt de tous les pays,

peuvent avoir un impact négatif sur les pays en développement qui jouissent actuellement de préférences. Les pays en développement devraient-ils donc résister à une mesure de libéralisation, telle qu'une réduction du droit NPF élevé qu'applique l'UE au sucre, au motif que leur accès préférentiel au marché européen du sucre est actuellement bénéfique ? Ce problème indique qu'il faudrait peut-être trouver des moyens de faire en sorte que les pays très tributaires du traitement préférentiel reçoivent une compensation ou soient encouragés d'une autre façon à renoncer à leur accès préférentiel.

Le deuxième problème est que les pays en développement sont particulièrement vulnérables face à la volatilité des marchés mondiaux. En tant qu'importateurs de produits agricoles de la zone tempérée, ils paraissent souvent être avantagés par la réduction des prix due à l'existence d'excédents sur le marché. L'aide alimentaire est une distribution officielle de ces excédents, mais il ne faut pas oublier que le flux d'exportations subventionnées de l'Europe et des États-Unis a fait baisser les prix à l'importation des céréales, des oléagineux, des produits laitiers et des viandes à des conditions commerciales. Ce phénomène a certes permis de limiter la facture d'importation, mais il a aussi eu des effets négatifs dans les pays en développement, par exemple en les incitant à négliger leur propre agriculture. Ces prix bas ont aussi, dans de nombreux cas, faussé la structure des prix sur le marché intérieur des pays importateurs. Souvent, il n'est possible d'importer à des prix subventionnés que lorsque l'offre sur le marché mondial est largement suffisante et les subventions disparaissent lorsque les prix se raffermissent. Pour que les pays en développement importateurs de produits alimentaires puissent appuyer une poursuite de la réforme du commerce des produits agricoles, par exemple avec l'élimination des subventions à l'exportation, il faudrait peut-être leur donner une assurance plus solide qu'ils ne seront pas pénalisés par une telle évolution. La Déclaration ministérielle concernant cette question devra peut-être être reformulée en termes plus énergiques et il faudrait peut-être incorporer certains de ses éléments dans les règles de l'OMC. Il faudrait peut-être prendre en outre des mesures pour restreindre l'emploi des droits d'exportation et des embargos, qui réduisent la fiabilité du marché mondial en tant que source d'approvisionnement alimentaire.

Le troisième problème est que le pays en développement eux-mêmes appliquent des droits de douane élevés aux importations de produits agricoles. Parfois, ces droits sont une séquelle de politiques protectionnistes

antérieures, mais souvent ils sont motivés par la nécessité de lever des recettes douanières. En outre, de nombreux pays en développement ont des offices paraétatiques chargés de réguler l'importation de produits agricoles bruts et de produits alimentaires. Toutefois, la plupart d'entre eux sont en train de revoir radicalement leurs propres politiques commerciales et agricoles. En conséquence, les droits effectivement appliqués sont souvent moins élevés que ceux qui sont consolidés sur les listes de l'OMC. Les accords commerciaux régionaux autorisent déjà à importer des pays voisins des produits auxquels s'appliquent des droits nettement inférieurs au taux NPF. Dans ces pays, la perspective d'une négociation visant à abaisser les niveaux de consolidation ne menace guère les producteurs nationaux. Par contre, dans le cas des pays qui n'ont pas entrepris un programme de libéralisation du commerce englobant l'agriculture, les négociations de l'OMC sur l'accès aux marchés auront un impact direct sur le niveau de protection accordé à leur agriculture. Ces pays pourraient être tentés de refuser leur accord pour une amélioration de l'accès aux marchés. Pour eux, la coordination entre les aspects externes et internes de la réforme de la politique agricole est particulièrement délicate.

Le quatrième problème, qui est un peu plus technique, est que certaines questions sont particulièrement pertinentes pour la situation économique de nombreux pays en développement, et que dans le cas de ces pays, les règles de l'Accord sur l'agriculture et la façon dont elles sont interprétées et appliquées pourraient causer plus de problèmes qu'aux pays industriels. Par exemple, dans certains pays, en raison d'un taux d'inflation élevé, le prix de référence externe pour la période de base qui est employé pour calculer le soutien interne actuel a diminué. Comme en outre le soutien interne était modéré durant la période de base, de nombreux pays en développement ont dû déclarer un soutien interne nul pour la prise en compte dans le Cycle d'Uruguay, et cela peut créer une situation dans laquelle un pays paraît avoir violé ses engagements en matière de soutien interne, alors qu'il n'a pas accordé un soutien particulièrement élevé à son agriculture.

Le cinquième problème est plus complexe. L'intégration de l'économie mondiale a facilité et exigé une transformation fondamentale de la nature des négociations commerciales internationales. Au début de l'après-guerre, le système commercial visait essentiellement les mesures appliquées à la frontière aux produits manufacturés, mais les Accords de

l'OMC et les accords régionaux visent l'essentiel des biens et services et influent sur ce qu'on peut considérer comme des politiques intérieures. Il est déjà difficile à de nombreux pays de gérer la complexité des règles internationales et de leur incidence sur les politiques internes, faute de ressources et d'administrations qualifiées, mais cela est particulièrement difficile pour les petits pays et ceux dont les administrations sont sous-développées. De plus, pendant de nombreuses années les pays en développement étaient pour l'essentiel restés des spectateurs passifs, mais aujourd'hui bon nombre d'entre eux ont accédé à l'OMC, ce qui leur permet de participer beaucoup plus à l'édification du système commercial multilatéral. Toutefois, la multiplication des réunions et négociations internationales met à rude épreuve les ressources diplomatiques (financières et humaines) de tous les pays sauf les plus grands. Cette question est particulièrement pertinente dans le secteur de l'agriculture, en raison de la prolifération de règles internationales régissant un nombre croissant d'aspects des politiques rurales et alimentaires et de la multiplication des réunions portant sur des problèmes de commerce agricole. C'est pourquoi, parmi les thèmes à aborder dans le cadre des négociations du Millénaire en ce qui concerne l'agriculture, il faudrait inclure celui des moyens d'aider les pays en développement à se doter des capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour conduire les négociations et appliquer leurs résultats.

On peut distinguer quatre grandes volets dans le programme des négociations sur l'agriculture qui sont liés entre eux mais soulèvent des questions distinctes pour les pays en développement. Le premier est constitué par les questions « essentielles » inscrites au programme des négociations de base prévues par l'Accord sur l'agriculture et qui sont le prolongement d'un processus engagé durant le Cycle d'Uruguay. Il s'agit des thèmes familiers que sont l'accès aux marchés, la concurrence à l'exportation et le soutien interne. Le deuxième comprend les questions qu'on qualifie parfois de "nouvelles", bien qu'elles soient très liées aux thèmes essentiels. Parmi ces questions figurent celles du commerce d'État, de l'administration des contingents tarifaires (dont le différend sur les bananes réglé à l'OMC a fait une cause de controverse politique, alors que ce n'était au départ qu'une question technique), et des restrictions à l'exportation, rendue beaucoup plus pertinente en raison des politiques appliquées par certains pays durant la période de flambée des prix en 1995-1996.

Le troisième volet englobe les questions qu'on peut qualifier de « parallèles », qui ont des répercussions majeures sur le commerce et la politique agricoles mais n'entrent pas vraiment dans le cadre de l'Accord sur l'Agriculture. Ces questions sont notamment celle de la nécessité de renégocier l'Accord SPS, celle des accords commerciaux régionaux et de leurs liens avec le système multilatéral, et celle de l'avenir des préférences accordées pour l'exportation de certains produits primaires. Pour de nombreux pays en développement, la façon dont ces questions seront traitées aura plus d'impact sur les perspectives de leur commerce agricole que la façon dont les questions fondamentales seront réglées. Enfin, il y a une quatrième catégorie de questions, qu'on pourrait qualifier de « connexes », qui sont encore plus éloignées du cœur des négociations sur l'Agriculture mais n'en ont pas moins d'importance pour l'élaboration des politiques agricoles. Il s'agit notamment de la protection de la propriété intellectuelle, qui devient beaucoup plus pertinente dans le domaine de l'Agriculture en raison du brevetage du matériel génétique, de la politique de la concurrence, qui pourrait se répercuter sur de nombreux sous-secteurs du commerce des produits agricoles dans lesquels la concurrence est loin d'être parfaite et les marchés ne sont pas vraiment contestables, et de la politique de l'investissement, qui a de plus en plus d'incidence sur l'alimentation et l'Agriculture car l'investissement étranger direct commence à jouer un rôle important dans le développement de ces secteurs. Si ces questions font l'objet d'une négociation, celle-ci sera conduite par des diplomates qui connaissent mal l'Agriculture, et il importe donc que les responsables de la politique commerciale dans le domaine des produits agricoles soient conscients de ces interactions.

Tout cela signifie que, pour définir les intérêts des pays en développement dans le volet agricole du Cycle du Millénaire, il faudra tenir compte d'un ensemble complexe de questions. Dans la plupart des quatre domaines définis ci-dessus, il faudra analyser les cinq problèmes décrits plus haut, qui concernent particulièrement les pays en développement. Pour se faire une idée générale de cette structure complexe, on peut s'appuyer sur le tableau 1 ci-dessous, qui répartit entre les différents domaines les questions concrètes qui devront être examinées dans la préparation des négociations (voir tableau 1). Dans le présent chapitre, nous devons nous contenter de quelques observations préliminaires sur les principaux éléments de ce tableau.

TABLEAU 1

Tableau synoptique des problèmes agricoles et des questions qui intéressent les pays en développement

<i>Problèmes</i>	<i>Programme de travail concernant l'agriculture</i>			
	<i>Questions essentielles</i>	<i>Questions nouvelles</i>	<i>Questions parallèles</i>	<i>Questions connexes</i>
Accès préférentiel aux marchés des pays développés et aux marchés régionaux	Accès aux marchés	Administration des restrictions quantitatives	Régimes préférentiels, accords commerciaux régionaux et SGP	
Fiabilité de l'offre et de la distribution	Subventions à l'exportation	Restrictions à l'exportation	Mesures en faveur des PMA et des pays en développement importa-teurs nets de produits alimentaires	
Droits d'importation élevés et monopoles publics d'importation	Accès aux marchés	Commerce d'État	Accès réciproque	
Règles de l'OMC ayant un effet différent sur les pays en développement	Calcul du soutien interne		Accord SPS	
Insuffisance de l'infrastructure et de l'administration	Soutien interne	Commerce d'État	Accord SPS	Propriété intellectuelle, politique de la concurrence, régime de l'investissement

Les questions « essentielles »

Approche globale des négociations

Selon toute probabilité, les questions essentielles dans le prochain cycle de négociations sur l'agriculture seront très similaires à celles qui ont été traitées dans le Cycle d'Uruguay. Il ne fait pas de doute qu'on évoquera à nouveau l'accès aux marchés, la concurrence à l'exportation et le soutien interne, et que les méthodes seront très similaires à celles qu'on avait employées dans le Cycle d'Uruguay. Par conséquent, pour ce qui est des éléments essentiels de l'Accord sur l'agriculture, les principales questions à aborder dans le prochain cycle seront celles des taux de réduction à appliquer et du calendrier de la mise en œuvre. Il est probable que les grands pays souhaiteront achever les négociations sur l'agriculture avant la fin de 2003.

Accès aux marchés

En matière d'accès aux marchés, les intérêts des pays en développement sont complexes. Les exportateurs de produits agricoles souhaitent évidemment que les obstacles au commerce soient abaissés. Toutefois, de nombreux produits tropicaux sont déjà admis en franchise de droits sur les principaux marchés des pays industriels. En pareil cas, pour améliorer l'accès à ces marchés, il faudrait agir sur d'autres plans que celui de la réduction des droits de douane, par exemple sur l'allègement de la fiscalité interne. En même temps, l'accès aux marchés des pays développés pour les produits des zones tempérées est souvent très limité par le niveau élevé, voire prohibitif, des droits de douane. C'est dans ces domaines que les préférences ont joué un rôle particulièrement important. La réduction des droits NPF n'aura probablement pas d'effet positif sur les exportations des pays bénéficiant de préférences et pourrait en fait réduire le volume de leurs ventes et les prix qu'ils obtiennent. Ce n'est que si les droits NPF diminuent assez pour que les exportateurs des pays en développement puissent améliorer leur accès aux marchés en régime NPF que l'expansion des exportations pourrait éventuellement compenser les effets négatifs de la réduction des préférences. Les pays en développement devront donc envisager d'élaborer une liste des produits pour lesquels ils souhaitent que les pays développés améliorent l'accès aux marchés en réduisant les droits NPF, en indiquant l'ampleur de la réduction qui serait nécessaire pour qu'ils en retirent un avantage réel.

Les pays en développement ont de toute évidence intérêt à ce que la clause de sauvegarde spéciale dans le secteur agricole soit éliminée, ou du moins soumise à des disciplines telles que les pays importateurs ne puissent plus imposer aussi facilement des droits additionnels et soient contraints de baisser le taux de ces droits. En tant qu'importateurs, les pays en développement ne peuvent invoquer cette clause, mais en tant qu'exportateurs ils peuvent subir un lourd préjudice lorsque des pays développés y recourent pour appliquer des droits additionnels.

La question de réduction des droits de douane dans les pays en développement crée un dilemme. D'une part, les droits de douane élevés sont un impôt régressif sur les produits agricoles importés, qui pèsent particulièrement sur les consommateurs pauvres, faussent la structure des incitations internes et entraînent un gaspillage des ressources. D'autre part,

les États ont besoin de recettes et pensent souvent qu'ils doivent protéger les revenus des producteurs locaux pour des raisons plus ou moins valables. La réforme de la politique commerciale qui a été engagée par de nombreux pays, dont beaucoup de pays en développement, implique qu'on recherche d'autres sources de recettes fiscales et qu'on élimine les mesures protectionnistes qui faussent le plus l'économie. Les pays qui ont parcouru ce chemin ont peut-être encore des droits de douane consolidés à un niveau élevé, mais appliquent en fait des droits très inférieurs au plafond indiqué sur leurs listes. Ils pourraient donc obtenir un « crédit » en réduisant les obstacles au commerce sans que cela ait un impact majeur sur leur marché intérieur. Dans le cas des pays qui n'ont pas réduit unilatéralement leurs droits de douane, les négociations seront l'occasion d'intégrer cette réduction dans le processus de réforme interne.

L'application de droits de douane variables à des produits agricoles dont les cours mondiaux sont très instables est une question qui intéresse particulièrement les pays en développement. Les pays en développement ont tout intérêt à ce que le marché mondial soit relativement stable et veulent donc qu'un nombre de pays aussi grand que possible contribuent à stabiliser les cours internationaux. Cela impliquerait une limitation du recours aux droits de douane variables, car ceux-ci isolent le marché du pays importateur, ce qui aggrave l'instabilité du marché mondial. C'est pourquoi les pays en développement souhaiteront probablement que l'UE cesse de percevoir des prélèvements variables sur les céréales, les fruits et les légumes. Cela dit, plusieurs pays en développement, notamment en Amérique latine, emploient eux-mêmes des droits de douane variables afin de maintenir les prix dans une certaine fourchette pour protéger leur marché intérieur contre la volatilité des prix internationaux. Une des possibilités envisageables dans le prochain cycle consisterait à considérer cette question comme un aspect du traitement spécial et différencié et à n'autoriser que les pays en développement à appliquer des droits variables.

Subventions à l'exportation

Les pays en développement exportateurs de produits agricoles ont tout intérêt à ce que les subventions à l'exportation versées par les pays développés soient encore rognées dans le prochain cycle de négociations. Comme eux-mêmes subventionnent très peu leur agriculture, les pays en développement exportateurs ont, dans leur grande majorité, tout à gagner

d'une réduction des subventions à l'exportation dans le prochain cycle, car cela renforcerait leur compétitivité internationale sans leur imposer de nouvelles contraintes.

Les mesures d'aide à l'exportation qu'appliquent les rares pays en développement qui n'ont pas pris l'engagement de ne pas verser de subventions à l'exportation seront beaucoup plus réglementées si le nouveau cycle entraînait une nouvelle réduction des subventions à l'exportation, voire leur suppression. Néanmoins, globalement, même ces pays ont intérêt à ce que leurs subventions à l'exportation soient réduites, non seulement parce que ces subventions sont une lourde charge pour leurs finances publiques, déjà souvent fragiles, et faussent l'allocation des ressources sur le marché intérieur, mais aussi parce qu'elles sont minimes comparées à celles de quelques pays développés. En conséquence, leurs exportations sont probablement plus pénalisées par l'exportation de produits subventionnés provenant des pays développés qu'avantagées par les subventions à l'exportation qu'ils versent eux-mêmes.

Le faible niveau des cours internationaux des produits alimentaires, qui est un des effets des subventions à l'exportation versées par les pays développés, n'a pas les mêmes incidences sur tous les pays en développement importateurs. Toutefois, les avantages qui en résultent sont très précaires et ne constituent donc pas une bonne base pour formuler une position de négociation à l'OMC. En effet, c'est lorsque les cours internationaux des produits agricoles sont élevés, que les pays en développement auraient le plus besoin que les pays développés leur vendent des produits subventionnés, mais en général les subventions à l'exportation des pays développés sont particulièrement faibles durant ces périodes et ne sont donc pas d'une grande aide pour le pays importateur. A contrario, lorsque les cours internationaux sont déprimés, les pays développés ont tendance à accroître les subventions à l'exportation, ce qui contribue à faire baisser encore le cours mondial et peut donc nuire aux producteurs des pays en développement importateurs.

Plutôt que de s'opposer à une nouvelle réduction des subventions à l'exportation, les pays en développement importateurs de produits agricoles, et en particulier ceux qui sont très tributaires des importations de produits alimentaires, auront probablement intérêt à rechercher d'autres moyens d'améliorer leur sécurité alimentaire. Ces nouvelles solutions pourraient être examinées dans le contexte de la Décision ministérielle relative à la situation

des pays les moins avancés et des pays importateurs nets de produits alimentaires (voir plus loin).

Soutien interne

Seuls 12 pays en développement ont des engagements non nuls en matière de soutien interne. Les autres pays en développement ne sont pas autorisés à accorder le moindre soutien interne, sous réserve de quelques exceptions importantes. L'une de ces exceptions est la clause *de minimis* en vertu de laquelle les pays en développement sont autorisés à accorder un soutien spécifique par produit jusqu'à concurrence de 10 % de la valeur de la production, et un soutien non spécifique jusqu'à concurrence de 10 % de la valeur de leur production agricole totale. Une autre exception concerne certaines subventions pour l'investissement et l'achat d'intrants, que les pays en développement sont libres de verser, sans aucune discipline de l'OMC. Il est probable que ces exceptions resteront intactes dans un nouvel accord sur des engagements de réduction additionnels. En conséquence, dans la grande majorité des pays en développement, les politiques de soutien interne ne seraient pas affectées par un accord prévoyant une nouvelle réduction généralisée du soutien interne qui pourrait être conclu dans le prochain cycle de négociations sur l'agriculture. Les intérêts de la majorité des pays en développement en matière de soutien interne sont donc assez clairs : ils devraient militer en faveur d'une réduction importante des soutiens et de règles rigoureuses, car cela aura pour principal effet de limiter les distorsions que peuvent causer les pays développés.

Toutefois, pour certains pays en développement, certains aspects techniques de la méthode d'évaluation du soutien interne posent certaines difficultés. L'une de ces difficultés concerne en particulier les pays où il y a une forte inflation. L'Accord sur l'agriculture contient bien une disposition en vertu de laquelle il convient de tenir dûment compte de l'influence des taux d'inflation excessifs sur la capacité des pays concernés d'honorer leurs engagements en matière de soutien interne. Dans le prochain cycle, il serait sans doute utile de chercher à introduire une disposition plus précise. L'une des possibilités consisterait à autoriser tous les pays dont le taux d'inflation dépasse un certain seuil à convertir leurs prix de référence externes (et leurs prix administrés internes) en une monnaie plus stable, ou en DTS, ou encore de formuler leurs engagements sur la base des prix réels.

Une autre difficulté dite technique est due au fait que les engagements de nombreux pays en développement concernant les subventions se fondent sur une base nulle et que, par conséquent, ils sont obligés de ne pas dépasser le plafond de 10 % de la clause *de minimis* pour chaque produit. Ces pays ont donc, en ce qui concerne les mesures visant tel ou tel produit, une marge de manœuvre beaucoup moins grande que les pays dont l'engagement se fonde sur une base non nulle. Si, dans le prochain cycle de négociations, on décide que les engagements relatifs au soutien interne seront spécifiques (par produit), cette asymétrie disparaîtra. Toutefois, si ces engagements restent globaux, les pays en développement auront peut-être intérêt à demander un assouplissement de la clause *de minimis*. Par exemple, on pourrait remplacer l'actuel plafond de 10 % par produit par un plafond global de 5 %.

Traitement spécial et différencié

Il se pourrait bien que les dispositions générales relatives au traitement spécial et différencié des pays en développement qui ont été adoptées dans le Cycle d'Uruguay survivent au nouveau cycle sans changement. Quoiqu'il en soit, les pays en développement n'ont guère de raison de vouloir les modifier (sauf peut-être dans le cas des règles *de minimis*, voir ci-dessus). La question de savoir s'il convient, dans le prochain cycle, de se mettre d'accord sur une diminution des taux de réduction et une prolongation des périodes transitoires dans le cas des pays en développement est différente. Prises ensemble, ces deux dispositions impliquent que le processus de réforme des politiques internes des pays en développement, qui est dans leur propre intérêt à long terme, sera de plus en plus décalé par rapport à ce qui se fait dans le reste du monde. En particulier, le délai plus long accordé aux pays en développement pour réduire leurs subventions signifie qu'ils seront engagés dans un processus de réduction alors que le nouveau cycle aura déjà commencé. Si l'on procède ainsi pour plusieurs cycles de négociations de l'OMC, le rythme de la réforme des politiques publiques dans les pays en développement sera de plus en plus décalé par rapport à celui des négociations multilatérales. Toutefois, le fait de laisser les pays en développement employer un taux de réduction moins élevé n'est pas la seule cause de ce genre de problèmes.

Les questions « nouvelles »

Commerce d'État

De nombreux pays en développement ont des offices chargés de réguler le marché intérieur et le commerce d'exportation ou d'importation. Les éventuelles modifications qui pourraient être apportées aux règles de l'OMC sur le commerce d'État auront donc des effets directs sur ces pays. Toutefois, il n'est pas certain qu'à long terme les pays en développement aient intérêt à obtenir des exemptions ou une certaine flexibilité dans l'application des règles rigoureuses sur les activités des entreprises de commerce d'État qui pourraient être négociées dans le prochain cycle. Aujourd'hui, on s'accorde généralement à considérer que ces entreprises ont dans de nombreux cas entravé le développement et aggravé les distorsions qui réduisent l'efficacité de l'allocation des ressources. C'est pourquoi de nombreux pays en développement ont jugé préférable de laisser les activités de commerce extérieur de plus en plus entre les mains d'entreprises privées, tout en cherchant à réguler le marché au moyen de mesures traditionnelles de politique commerciale telles que les droits de douane et les subventions. Si les pays en développement obtiennent un traitement spécial leur permettant de conserver leurs entreprises de commerce d'État, cela pourrait faire croire, à tort, qu'à long terme il est souhaitable de conserver des monopoles d'État pour le commerce des produits agricoles.

Toutefois, comme on l'a indiqué plus haut, cette intrusion dans la structure interne des marchés des pays en développement pourrait poser des problèmes là où les infrastructures ne sont pas encore suffisantes pour qu'un secteur privé concurrentiel puisse accomplir les multiples tâches que nécessitent l'importation et la distribution de produits agricoles et alimentaires. En pareil cas, il ne serait pas souhaitable d'imposer une privatisation et d'autres modifications du marché avant que celui-ci ne soit capable de les supporter. Pour un certain temps encore, les entreprises de commerce d'État pourraient donc avoir un rôle important à jouer dans l'importation et la vente de produits alimentaires dans les pays en développement, afin de stabiliser le marché intérieur, d'administrer les programmes nutritionnels et de prévenir l'abus de pouvoir de marché des entreprises privées. C'est un autre cas de figure dans lequel le traitement spécial et différencié pourrait avoir une place importante.

Administration des contingents tarifaires

Pour les pays en développement, l'administration des contingents tarifaires est une question essentielle. Le fait de répartir les contingents entre différents pays exportateurs, comme le font par exemple les États-Unis pour l'importation de sucre, est une tentative délibérée de modifier la structure des échanges en faveur du pays bénéficiaire. Par le passé, cela servait à cibler l'aide au développement ou à récompenser un soutien politique. Ces mécanismes de répartition administrée peuvent avoir été justifiés. Toutefois, ils ne contribuent certainement pas à promouvoir la concurrence internationale, qui est l'objectif fondamental de l'OMC. Les producteurs plus efficaces n'ont aucune chance lorsque les titulaires d'un contingent ont une part de marché assurée. Même lorsque les contingents tarifaires sont répartis sur la base de la part de marché traditionnelle, cela ne garantit pas que le choix des fournisseurs ait un lien quelconque avec la compétitivité du fournisseur. Par conséquent, même si les pays en développement peuvent, globalement, avoir intérêt à recevoir une part déterminée d'un contingent tarifaire, tant que cette pratique restera généralisée, il n'y aura pas de concurrence entre les pays fournisseurs, et les pays en développement ayant un avantage comparatif ne pourront pas l'exploiter.

La meilleure solution, en définitive, pourrait consister à accroître régulièrement les contingents tarifaires, jusqu'au point où la question de leur répartition sera vidée de son sens. Toutefois, une telle stratégie aurait des répercussions majeures sur les pays en développement dont l'accès actuel aux marchés est garanti par le contingent. Les contingents qui prévoient des accords d'accès préférentiel pour certains produits servent à garantir que le volume de l'accès ne sera pas réduit, ce qui n'est pas la même chose que de garantir un accès préférentiel relatif, c'est-à-dire une part de marché. Les contingents tarifaires adoptés à l'issue du Cycle d'Uruguay sont conçus pour ouvrir des marchés qui étaient autrefois fermés. Avec le temps, ils auront tendance à éroder l'accès préférentiel. Il pourrait donc y avoir une contradiction entre la volonté d'employer les contingents tarifaires pour élargir l'accès aux marchés et le fait que cet élargissement finira un jour ou l'autre par faire disparaître les avantages de l'accès préférentiel.

Restrictions à l'exportation

Il est urgent de s'attaquer, dans le Cycle du Millénaire, à l'usage de taxes à l'exportation et de restrictions quantitatives des exportations. A

l'évidence, si les exportateurs peuvent suspendre leurs livraisons en cas de pénurie interne, cela compromet la fiabilité du marché mondial en tant que source d'approvisionnement pour les importateurs. Dans le prochain cycle de négociations, les pays en développement importateurs auront l'occasion de prendre des initiatives visant à limiter la possibilité de restreindre l'exportation. Après tout, les restrictions à l'exportation ne sont pas moins incompatibles avec un système commercial libéral que les restrictions à l'importation. Les taxes à l'exportation devraient faire l'objet de disciplines similaires à celles qui visent les restrictions quantitatives. Il est difficilement justifiable de laisser la possibilité d'appliquer des taxes à l'exportation ou des restrictions quantitatives qui ont un effet immédiat et très nocif sur les pays en développement importateurs de produits alimentaires. Les pays en développement ont donc tout intérêt à ce que les taxes à l'exportation sur les produits agricoles soient interdites dans le prochain cycle.

Les questions « parallèles »

Systèmes préférentiels et Convention de Lomé

Contrairement à ce qui se passe dans le secteur industriel, dans l'agriculture les droits de douane sont souvent encore très élevés dans les pays développés, notamment sur les produits dont l'exportation présente un intérêt particulier pour les pays en développement. Par conséquent, l'accès préférentiel au marché agricole des pays développés peut encore présenter des avantages économiques importants. Dans ces conditions, une des questions stratégiques que doivent se poser les pays en développement est la suivante : est-il préférable pour eux d'employer le capital de négociation dont ils disposent à l'OMC pour obtenir une réduction additionnelle des droits NPF sur les produits agricoles ou pour approfondir et élargir les préférences tarifaires des schémas SGP ? La réponse à cette question peut être différente selon les pays, mais globalement la réduction des droits NPF est probablement l'approche la plus prometteuse. Il est plus facile d'obtenir une réduction des droits dans les négociations multilatérales sous l'égide de l'OMC que dans la négociation bilatérale de schémas SGP.

De plus, le régime du commerce international des produits agricoles s'oriente progressivement vers un abaissement des droits. Par conséquent, chercher à améliorer les préférences dont les pays en développement bénéficient pour les produits agricoles, c'est investir son capital de

négociation dans une stratégie qui ne sera pas très rentable à long terme. Cela ne signifie pas qu'il faudrait éliminer les préférences actuelles existant dans les schémas SGP pour les produits agricoles. En fait, il serait même sans doute utile d'explorer, dans le Cycle du Millénaire, la possibilité de consolider dans le cadre de l'OMC ces préférences qui jusqu'à présent sont unilatérales.

Bien entendu, ces considérations fondamentales s'appliquent aussi aux régimes préférentiels qui intéressent certains groupes de pays en développement, tels que les préférences commerciales accordées dans le cadre de la Convention de Lomé. Toutefois, il y a une raison supplémentaire de douter de l'utilité à long terme de ce type de préférences, notamment parce qu'elles vont probablement s'éroder beaucoup au cours de la prochaine décennie. La Convention de Lomé elle-même a été jugée contraire aux règles du commerce international. Elle bénéficie d'une dérogation jusqu'à la fin de l'an 2000 qui lui a permis jusqu'à présent de ne pas s'aligner sur les règles de l'OMC. Si cette dérogation est toujours nécessaire après cette date, elle devra être renouvelée chaque année. Cela accentuera les pressions tendant à aligner la relation entre l'UE et les pays ACP sur les règles commerciales mondiales.

L'approche envisagée comme solution de rechange à long terme, pour remplacer les préférences non réciproques de la Convention de Lomé, consiste à conclure des accords de libre-échange entre l'UE et les ACP, ou une série d'accords entre l'UE d'une part et différents groupes de pays ACP d'autre part. Désormais, l'agriculture ne peut plus être exclue du champ d'application des accords régionaux et il est donc probable que, dans un avenir pas très éloigné, les préférences agricoles accordées par le passé en vertu de la Convention de Lomé seront remplacées par des préférences régionales réciproques négociées dans le cadre d'accords de libre-échange. Cela ne garantit pas que le marché agricole de l'UE sera largement ouvert aux pays ACP, mais on peut difficilement imaginer que le régime qui succédera à la Convention de Lomé comporte des dispositions d'accès aux marchés de l'UE moins favorables que celles qui sont actuellement en vigueur. A cet égard, tout ce qui pourra être convenu en matière agricole dans le cadre des négociations en cours concernant la Convention de Lomé pourra sans doute constituer un point de départ pour des négociations futures entre les pays ACP et l'UE.

A long terme, toutes ces préférences perdront de leur valeur car les réductions des droits NPF qui seront décidées lors des prochains cycles de négociations vont inévitablement éroder les marges de préférences. Pour déterminer quels sont les produits agricoles pour lesquels les pays ACP ont le plus d'intérêt à obtenir un traitement préférentiel additionnel de la part de l'UE, il faut faire une analyse quantitative, qui fera l'objet d'un rapport ultérieur complétant le présent chapitre.

Lorsque les préférences dont bénéficient les produits agricoles exportés par les pays ACP vers l'UE sont limitées par des contingents, et que ces contingents sont pleinement employés, le fait que les licences sont distribuées par l'UE implique que la rente contingentaire et, par conséquent, une grande partie de l'avantage résultant de la préférence commerciale, revient généralement aux citoyens de l'UE. Cela reste vrai même si les bénéficiaires de l'arrangement préférentiel sont censés être les pays exportateurs. Les pays ACP ont de bonnes raisons de soutenir que cette situation est injustifiable et qu'il faudrait donc modifier le régime de façon à ce que la rente contingentaire revienne aux exportateurs. Un des moyens d'y parvenir consisterait à se mettre d'accord avec l'UE pour que les licences distribuées dans le cadre des contingents préférentiels soient à l'avenir délivrées par les pays ACP concernés, à leurs exportateurs, et plus par l'UE.

Le sucre et la viande de bœuf sont les deux produits visés par le régime de base de la PAC pour lesquels les pays ACP ont reçu les préférences les plus rentables. Si les prix de soutien interne de l'UE pour ces deux produits diminuent, cela réduira directement l'avantage économique que les exportateurs des pays ACP retirent de la situation actuelle. Dans l'UE, il a été décidé que les pertes de revenu des agriculteurs résultant de la baisse des prix dans le cadre de la PAC devraient être compensées, en tout ou en partie, au moyen de paiements directs. Rien n'empêche d'explorer une solution de ce type dans les négociations entre les pays ACP et l'UE. Toutefois, à cet égard le sucre paraît moins prometteur que de la viande de bœuf, car le Protocole de la Convention de Lomé relatif au sucre prévoit des prix garantis pour les expéditions des pays ACP vers l'UE, alors que dans le cas de la viande de bœuf il n'y a qu'une relation indirecte et officieuse entre le soutien des prix internes de l'UE et les recettes d'exportation des pays ACP, par l'intermédiaire du mécanisme du marché.

Mesures en faveur des PMA et des pays importateurs de produits alimentaires

Les débats relatifs à la mise en œuvre de la Décision ministérielle de Marrakech 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 ont occupé le Comité de l'agriculture de l'OMC à de nombreuses réunions. Toutefois, il n'est pas encore évident que cette décision ait eu des effets notables sur le niveau effectif de l'aide alimentaire ou autre fournie aux pays en développement concernés. Le volume minimal des contributions fournies au titre de la Convention sur l'aide alimentaire, qui était de 7,517 millions de tonnes d'équivalent blé dans la version 1986, a été ramené à 5,35 millions de tonnes d'équivalent blé dans la version 1995. Le volume effectif de l'aide alimentaire, qui avait atteint en moyenne 9,66 millions de tonnes par an entre 1990/91 et 1994/95, est tombé à 6,13 millions de tonnes par an en moyenne sur la période 1995/96-1997/98. La version la plus récente de la Convention sur l'aide alimentaire, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1999, a encore réduit le volume annuel minimum des contributions de céréales, à 4,9 millions de tonnes, mais cette aide est complétée par d'autres produits alimentaires, d'une valeur équivalente à 130 millions de dollars. Dans la nouvelle convention, les contributions peuvent être exprimées en valeur plutôt qu'en volume. Cela accentuerait la tendance à la baisse de l'aide alimentaire lorsque les cours mondiaux augmentent.

On pourrait établir un lien étroit entre le degré auquel les pays en développement à déficit vivrier seraient d'accord d'appuyer une libéralisation plus poussée du commerce international des produits agricoles et le degré de l'aide alimentaire garantie en période de forte hausse des cours mondiaux. Par conséquent, l'obtention d'un engagement des pays développés de ne pas réduire le volume de l'aide alimentaire lorsque les cours mondiaux sont élevés pourrait être une des questions examinées du prochain cycle de négociations de l'OMC concernant l'agriculture.

Les questions « connexes »

La mondialisation des secteurs de l'alimentation et de l'agriculture au cours des deux dernières décennies a radicalement transformé l'environnement institutionnel. Elle crée de nouveaux problèmes et exige de nouvelles

approches, tant pour les politiques intérieures que sur le plan international. De plus, les anciennes politiques font souvent obstacle à ce que le nouveau système alimentaire mondial requiert. Cela est particulièrement évident dans le domaine de la politique commerciale.

Traditionnellement, la politique commerciale internationale visait à définir les conditions d'accès aux marchés. La mondialisation a élargi le champ d'application des règles commerciales et le nouvel environnement se caractérise par plusieurs éléments, tels que les règles concernant la santé, la sécurité et la protection de l'environnement, qui garantissent la qualité et l'acceptabilité des produits sur des marchés exigeants, les instruments régissant l'investissement étranger direct et la codification des droits accordés aux détenteurs de droits de propriété intellectuelle. Afin de montrer la pertinence de ces questions pour le prochain cycle de négociations sur l'agriculture, nous examinerons très brièvement quelques questions nouvelles de politique commerciale dans le domaine des produits agricoles, qui sont liées à la mondialisation.

Propriété intellectuelle

Une des nouvelles questions de la politique commerciale internationale est celle de l'élaboration de règles régissant la propriété intellectuelle. On avait déjà commencé à élaborer des règles internationales avant le Cycle d'Uruguay dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), mais les pays n'ayant pas de régime de protection de la propriété intellectuelle n'avaient pas nécessairement de raison d'y souscrire. On a fait une avancée décisive dans le Cycle d'Uruguay lorsque les pays participants ont signé l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Cet accord a harmonisé dans une certaine mesure les régimes disparates régissant les brevets, le droit d'auteur et les marques dans les différents pays.

Les règles visant la propriété intellectuelle sont importantes pour les industries qui fournissent des intrants à l'agriculture. En particulier, les semenciers avaient déjà invoqué quelques instruments internationaux pour essayer de se faire rémunérer par les agriculteurs. La brevetabilité des obtentions végétales était un sujet controversé depuis plusieurs années. Aujourd'hui, il est possible de breveter des manipulations de matériel

génétique résultant de la biotechnologie. Grâce à cela, il devrait être beaucoup plus facile aux entreprises de subordonner la culture de nouvelles variétés à l'octroi d'une licence. Les droits des obtenteurs sont reconnus depuis les années 30 aux États-Unis, mais il s'est révélé impossible de breveter les améliorations résultant de la sélection en plein champ et difficile de justifier cette brevetabilité. En revanche, lorsque les améliorations sont obtenues en laboratoire, par manipulation biotechnologique du matériel génétique, il devient beaucoup plus important et aisé de restreindre la culture sans licence.

Cela préoccupe ceux qui craignent que l'industrie des semences, très concentrée, puisse tirer un bénéfice considérable des paysans du monde entier qui devraient verser une redevance à chaque campagne, même pour planter les semences qu'ils auraient conservées. De nombreux pays en développement ont déjà fait part de leurs inquiétudes à cet égard, et les paysans eux-mêmes n'ont pas tardé à manifester leurs propres craintes. Pour qu'on puisse continuer de faire des progrès dans ce domaine important de la technologie agricole, il est impératif de trouver un terrain d'entente qui permettrait à la fois de poursuivre la recherche et d'éviter que les détenteurs de droits de propriété intellectuelle sur le vivant puissent en retirer des rentes excessives.

Concurrence

Il semble logique qu'un système commercial mondial ait besoin d'instruments multilatéraux concernant la concurrence, mais jusqu'à présent cette logique n'a guère eu d'effet sur les débats. Certains pays réclament des négociations à grande échelle sur la politique internationale de la concurrence et d'autres soutiennent que le mieux qu'on puisse espérer c'est de faire en sorte que chaque partenaire commercial applique une politique de la concurrence sur le plan intérieur. A long terme, il est peu probable que cette approche minimaliste soit satisfaisante. Le commerce international lui-même stimule la concurrence et le meilleur moyen d'empêcher les abus de pouvoir de marché dans un pays est de libéraliser l'importation. Toutefois, l'ouverture du système commercial peut aussi aider les grandes entreprises à acquérir des positions dominantes sur le marché mondial. La politique de la concurrence à l'échelle mondiale devra avoir pour objectif de limiter le pouvoir des entreprises sur le marché mondial et non de régir le droit de la concurrence au niveau national.

La question de la concurrence est aussi au cœur d'un autre problème qui pourrait se poser dans le système agro-alimentaire. Le commerce d'État peut empêcher la contestation des marchés, si bien que les consommateurs sont privés de l'abaissement des coûts et de l'amélioration du service résultant de la concurrence. Les offices paraétatiques qui ont un monopole d'importation n'ont pas besoin de serrer leurs marges et n'achètent pas nécessairement ce qui correspond aux préférences des consommateurs. S'il n'y a aucun risque de faillite, l'entreprise n'est pas incitée à innover. Les offices d'exportation ont souvent des lacunes en matière de techniques de vente et ne réussissent pas à trouver de nouveaux débouchés et de nouvelles utilisations pour leurs produits. Dans certains cas, ils paient un prix inférieur au prix du marché pour l'achat des produits aux agriculteurs et font supporter au secteur agricole des coûts de distribution injustifiés. Il faut donc se demander si des entreprises privées ou des coopératives ne pourraient pas remplir la tâche des offices paraétatiques de façon plus efficiente. Dans l'affirmative, il reste à savoir comment formuler des règles internationales en matière de concurrence susceptibles d'encourager ces activités privées sans faire fi des responsabilités sociales.

Il peut y avoir une concentration du pouvoir économique même en l'absence d'un office public ayant un monopole d'importation ou d'exportation. Les entreprises privées peuvent aussi avoir un pouvoir de marché important qui leur permet de manipuler les prix. La privatisation peut créer une situation d'oligopole. Faut-il instaurer des règles pour limiter l'abus de position dominante sur le marché international ? Quels sont les risques contre lesquels ces règles devraient nous protéger ? Y a-t-il un risque de restriction délibérée de l'offre visant à faire monter le prix des produits ? Cela semble peu probable dans le cas des aliments de base, mais n'est pas impossible dans le cas de certains intrants agricoles essentiels. Y a-t-il au contraire un risque de dumping et de perturbation du marché ? De nombreux économistes spécialistes du commerce international ont suggéré qu'on intègre des règles antidumping dans un dispositif plus large de réglementation de la concurrence.

Quels que soient les résultats du prochain cycle de négociations de l'OMC dans le domaine de la politique de la concurrence, ils auront des incidences importantes sur l'agriculture mondiale. Les pays en développement devront peut-être jouer le rôle de chien de garde dans le domaine de la politique de la concurrence. Dans l'agro-alimentaire comme dans d'autres domaines, les grandes entreprises sont encore pour la plupart

basées dans des pays développés. Par conséquent, la concentration de pouvoir de marché aura toujours tendance à favoriser les pays industriels. Mais la concurrence est aussi imparfaite dans de nombreux pays en développement. Un cadre international de politique de la concurrence pourrait donc aider les pays en développement de deux façons : en améliorant la structure de leur marché intérieur et en évitant que les entreprises de pays développés abusent de leur situation dominante sur le marché mondial. En l'absence d'un tel cadre, une grande partie de l'intérêt d'un système commercial ouvert pourrait être illusoire.

Investissement

L'économie mondiale, qu'il s'agisse du secteur agro-industriel, de l'automobile ou de l'informatique, a besoin d'investissements. Le capital accumulé dans certains pays est investi dans d'autres, ce qui est dans l'intérêt des deux parties. Toutefois, l'investissement international doit aussi être encadré par des règles et celles-ci sont encore insuffisantes. Il y a plusieurs enjeux importants. Les investisseurs ont besoin de l'assurance que les biens appartenant à des étrangers ne seront pas expropriés, que les bénéfices réalisés pourront être rapatriés et que la gestion de leurs filiales étrangères ne sera pas soumise à trop de contraintes, telles que des prescriptions de teneur en produits d'origine nationale ou de résultats à l'exportation. Dans une certaine mesure, les marchés émettent déjà des signaux qui montrent la nécessité d'un climat favorable à l'investissement. Les entreprises ont le choix parmi de nombreux pays, et ceux qui appliquent une politique trop défavorable aux investisseurs étrangers risquent d'être laissés à l'écart dans la division mondiale du travail, règles internationales ou pas.

La mondialisation du secteur agro-alimentaire a été due en grande partie à l'investissement étranger direct, qui a permis aux pays tant développés qu'en développement de créer des industries modernes de transformation et de distribution des produits alimentaires. La chaîne d'approvisionnement, du producteur de matières premières jusqu'au consommateur, traverse les frontières et les continents. Pour vraiment tirer parti de ce marché international, les pays en développement doivent offrir des conditions intéressantes aux investisseurs. En raison de l'existence d'un réseau mondial de transformation et de distribution, les investisseurs doivent avoir l'assurance que leurs établissements à l'étranger ne seront pas

expropriés et que le rapatriement des bénéfices ne fera pas l'objet de trop de restrictions. En outre, la chaîne d'approvisionnement a besoin de la prévisibilité qu'apporte un régime de l'investissement ouvert.

On a déjà commencé à ébaucher un régime international de l'investissement dans le Cycle d'Uruguay, sous la forme de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC). Plus récemment, les pays membres de l'OCDE ont essayé d'élaborer un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Cet AMI est aujourd'hui moribond, victime d'une mauvaise publicité et des réactions défavorables des pays non membres. Il était généralement considéré comme une sorte de charte pour les sociétés multinationales. Toutefois, l'UE a promis de revenir sur la question pour qu'elle soit inscrite à l'ordre du jour du prochain cycle. Les pays en développement ont intérêt à ce qu'il y ait un régime de l'investissement conciliant les intérêts de l'investisseur, qui veut éviter une ingérence excessive dans ses décisions commerciales, et les préoccupations du pays d'accueil, qui veut que l'investissement apporte des avantages économiques et sociaux. L'expansion future de l'industrie agro-alimentaire mondiale dépend dans une certaine mesure de la façon dont on pourra régler cette question.

Conclusions

Pour déterminer quels sont les intérêts des pays en développement dans les prochaines négociations sur le commerce des produits agricoles, il faut se poser deux genres de questions. Il faut d'une part se demander si une mesure appliquée par d'autres pays a des effets acceptables ou positifs sur les pays en développement ou si au contraire elle aurait tendance à nuire à leurs intérêts. Réciproquement, il faut se demander si les pays en développement peuvent accepter que la même mesure soit appliquée dans leur propre économie. A l'évidence, la réponse à ces deux questions n'est pas nécessairement la même et cela indique quel sera l'enjeu stratégique pour les pays en développement dans le prochain cycle de négociations agricoles. Comment peut-on appuyer la poursuite de réformes souhaitables dans le commerce des produits agricoles sans trop se lier les mains sur le plan de la politique intérieure et sans devoir sacrifier l'accès préférentiel qui existe déjà ?

Traditionnellement, pour sortir de ce dilemme, on a eu recours au principe du traitement spécial et différencié. Si les incidences d'une mesure sont bonnes pour les pays développés mais moins bonnes pour les pays en développement, ou si ces mesures sont difficiles à appliquer dans ces pays, ceux-ci peuvent invoquer la clause de traitement spécial et différencié. Toutefois, il y a toujours eu une contrepartie implicite, à savoir que les pays qui choisissent de demander une dérogation ou de différer l'application de certaines disciplines perdent inévitablement une partie de leur influence sur le programme des négociations. Il serait peut-être temps de redéfinir le traitement spécial et différencié, c'est-à-dire de délimiter un petit ensemble de domaines de la politique commerciale dans lesquels les pays en développement ont des difficultés particulières, et de renoncer à recourir de façon générale au principe du traitement spécial et différencié pour différer l'ajustement. Les pays en développement sont les nouveaux marchés dont les pays développés ont besoin pour continuer d'accroître leurs échanges internationaux, dans l'agro-alimentaire comme dans de nombreux autres secteurs. En général, ce processus d'expansion des échanges peut être bénéfique pour les pays en développement. Il peut être beaucoup plus intéressant de participer pleinement à la libéralisation du commerce international, en veillant à ce que les produits et les marchés qui présentent de l'intérêt pour les pays en développement y soient inclus, plutôt que de se prévaloir de dispositions dérogatoires qui ont pour effet essentiel de permettre à d'autres pays de déterminer l'ordre du jour.

Il est évident que les intérêts des différents pays en développement ne sont pas toujours identiques. Nous sommes partis du principe qu'il y a suffisamment de convergence d'intérêts pour définir une « position des pays en développement » sur les principaux points, même si l'importance de tel ou tel point peut varier selon les pays et les régions. Le succès d'une éventuelle stratégie dépendra de l'existence d'une telle convergence d'intérêts. De façon générale, les pays en développement seront avantagés par la poursuite de la libéralisation du marché des produits agricoles, qui implique une nouvelle réduction des droits de douane, l'élimination des subventions à l'exportation et le durcissement de la discipline régissant les soutiens internes dans les pays industriels. Une grande partie des problèmes qui se posent dans le commerce mondial des produits agricoles sont dus aux mesures appliquées par les pays industriels pour soutenir les prix. Les pays en développement ont été les principales victimes de l'instabilité et de

l'imprévisibilité du marché des produits agricoles. Il serait dans leur intérêt général d'appuyer les efforts visant à approfondir les réformes.

Les pays en développement qui n'ont pas encore fini de réformer leurs politiques intérieures et leur politique commerciale pour tirer parti du marché mondial et s'adapter à l'érosion des marges de préférences devront poursuivre leur effort. Ces pays devraient chercher à obtenir des délais pour coordonner leurs réformes avec les engagements découlant de l'OMC. Un pays bénéficie d'autant plus de l'amélioration de l'accès aux marchés et de la limitation des subventions qui provoquent des perturbations qu'il est intégré dans le marché mondial. Par conséquent, les réformes internes doivent jouer un rôle essentiel dans la stratégie de négociation commerciale des pays en développement.

Il convient de réviser les régimes de préférences actuels pour que les pays en développement puissent retirer des avantages durables des possibilités d'accès, en tenant compte du déclin inévitable de la marge de préférences. Une certaine érosion des préférences est inévitable, mais elle sera compensée par le fait que ces préférences sont particulièrement précieuses dans le cas des produits très protégés (comme le sucre). Pour ces produits, il est probable que la libéralisation sera lente. Comme la valeur des préférences diminuera avec le temps, il ne vaut pas la peine de consacrer trop d'efforts, dans les négociations, à la préservation de leur niveau actuel. Il est essentiel de régler la question du rôle des préférences dans le système commercial pour retrouver la stabilité nécessaire pour l'investissement et la croissance.

La conclusion d'accords commerciaux régionaux est une voie parallèle qui devrait un jour ou l'autre contribuer à l'ouverture des marchés mondiaux. Les pays en développement devraient chercher à faire inclure l'agriculture dans ces accords et veiller à ce que la protection reste modérée pour limiter le détournement des échanges. La transformation des accords préférentiels actuels en accords de libre-échange réciproques pourrait être un moyen à la fois de régler la question des préférences dans le cadre du système multilatéral et de renforcer la coopération et l'intégration des marchés à l'échelon régional.

Les pays en développement d'une région donnée (en particulier lorsqu'ils sont membres d'un même bloc commercial) devraient envisager de mettre en commun leurs ressources et d'adopter des positions de

négociation communes en matière d'agriculture, afin d'éviter les doubles emplois et de pouvoir se faire représenter à toutes les réunions. Ils devraient examiner les moyens d'employer des groupements existants, comme le Groupe de Cairns, pour maximiser l'efficacité de leurs négociations. Si les pays importateurs de produits alimentaires décidaient de former un groupe parallèle, il serait utile qu'il se mette d'accord sur une stratégie avec le Groupe de Cairns. La présence de plusieurs groupes concurrents de pays en développement limiterait leur influence sur les négociations concernant l'agriculture.

OBSERVATIONS SUR L'APPLICATION DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

Miho Shirotori, CNUCED

Introduction

L'Accord sur l'agriculture a été adopté à l'issue du Cycle d'Uruguay, avec les objectifs suivants : i) intégrer le secteur agricole dans les disciplines du GATT; ii) interdire l'emploi d'obstacles non tarifaires et réduire le niveau des droits de douane dans le secteur de l'agriculture; et iii) établir des règles pour limiter l'emploi de mesures internes (telles que les soutiens internes et les subventions à l'exportation) qui faussent le commerce. Le cadre de la libéralisation du commerce international des produits agricoles et les engagements découlant de l'Accord ne sont pas considérés comme complets et définitifs, et l'article 20 dispose que de nouvelles négociations sur l'agriculture devront se tenir un an avant la fin de la période de mise en œuvre (2000), dans le but d'obtenir de nouvelles réductions progressives et substantielles du soutien et de la protection. Faute d'accord à la Conférence ministérielle de Seattle, le Conseil général de l'OMC devait définir, au début de 2000, un programme pour ces négociations.

Les cinq premières années de mise en œuvre des engagements étant passées, différents aspects de l'expérience acquise, qui pourraient former la base de nouvelles négociations, ont été définis et officiellement examinés par les pays Membres de l'OMC dans le cadre du processus d'examen de l'application de l'Accord (c'est-à-dire les réunions trimestrielles du Comité de l'agriculture et les réunions informelles tenues dans le cadre du processus d'analyse et d'échange d'information qui a été lancé à la Conférence ministérielle de Singapour de 1996), ainsi que, indépendamment, aux échelons national, régional ou international.

L'analyse de la mise en œuvre a confirmé que les pays Membres de l'OMC avaient fait des progrès qualitatifs grâce à l'existence de règles pour le commerce des produits agricoles, notamment en ce qui concerne la

transparence et la prévisibilité de la politique commerciale dans ce domaine. Toutefois, elle a aussi montré que les gains quantitatifs qu'attendaient les pays en développement, c'est-à-dire une amélioration notable des conditions d'accès aux marchés, ne se sont pas matérialisés. De plus, dans certains cas, l'application de l'Accord a encore aggravé les distorsions du commerce causées par l'emploi de mesures légitimes. Dans les sections suivantes, nous examinerons les questions soulevées par la mise en oeuvre de l'Accord et les problèmes rencontrés par les pays en développement.

Les « questions de mise en œuvre » de l'Accord sur l'agriculture

Il convient de commencer par préciser ce qu'on entend par « questions de mise en œuvre ». Il ne s'agit pas seulement des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des engagements découlant des accords. Lorsqu'on parle d'une question concernant la mise en œuvre des Accords du Cycle d'Uruguay, il faut se référer au paragraphe 9 de la Déclaration ministérielle adoptée à la deuxième Conférence ministérielle de l'OMC (Genève, 1998), dans lequel il est dit que les questions relatives à la mise en œuvre des accords et décisions en vigueur feront partie d'un éventuel programme de travail futur, formulé par le Conseil général de l'OMC et qui sera présenté à la troisième Conférence ministérielle, en vue du lancement de nouvelles négociations commerciales multilatérales⁵².

L'examen des questions de mise en œuvre est particulièrement pertinent dans le cas de l'Accord sur l'agriculture car, comme le précise l'article 20 de cet Accord, les Membres vont engager une nouvelle série de négociations multilatérales dans le but de poursuivre le processus de réforme (c'est-à-dire d'obtenir une réduction substantielle et progressive des aides et de la protection). L'Accord était expérimental, c'est-à-dire qu'il s'agissait de la première tentative sérieuse d'introduire des règles et disciplines multilatérales dans le secteur agricole; c'est pourquoi on pensait que l'expérience acquise au terme de cinq années de mise en œuvre permettrait de définir le programme et l'orientation des nouvelles négociations. Par la suite, diverses questions de mise en œuvre sont apparues et on les a étudiées durant le processus d'examen et les préparatifs de la troisième Conférence ministérielle. Les pays en développement ont participé activement à ce débat, comme en témoigne le nombre de propositions qu'ils ont présentées au Conseil général dans le processus préparatoire de la troisième Conférence

ministérielle – près de la moitié des 50 propositions concernant l'agriculture émanaient de pays en développement.

Sur la base de ces débats, on peut résumer les principales questions de mise en œuvre concernant l'Accord sur l'agriculture, en particulier du point de vue des pays en développement, comme suit :

- i) Engagements d'accès aux marchés – les pays en développement considèrent que la mise en œuvre de l'Accord n'a pas réduit sensiblement les obstacles au commerce des produits agricoles;
- ii) Engagements concernant le soutien interne et la concurrence à l'exportation – l'application de l'Accord a légalisé l'emploi de mesures de soutien qui faussent le commerce, auxquelles recourent essentiellement des pays développés, tout en limitant considérablement la possibilité pour de nombreux pays en développement de recourir à de telles mesures; et
- iii) Préoccupations non commerciales – la mise en œuvre de l'Accord n'a pas permis de définir quelles préoccupations non commerciales légitimes devraient être prises en compte dans l'application de certains engagements.

Dans la section suivante, nous examinerons les questions de mise en œuvre qui se posent dans chacun de ces domaines, c'est-à-dire l'accès aux marchés, le soutien interne, la concurrence à l'exportation et les préoccupations non commerciales.

Engagements d'accès aux marchés

Les dispositions relatives aux engagements d'accès aux marchés sont très succinctes. L'article 4 de l'Accord sur l'agriculture dit simplement que i) les engagements des Membres (consolidation et réduction des droits et autres engagements en matière d'accès aux marchés) sont inscrits sur des « Listes » et ii) les Membres ne rétabliront pas de mesures non tarifaires. Le détail des engagements d'accès aux marchés se trouve dans un document informel (appelé « modalités de concession ») qui décrit les méthodes de conversion des mesures non tarifaires en droits de douane (la tarification), la formule de réduction des droits de douane, c'est-à-dire une réduction

moyenne de 36 % (24 % dans le cas des pays en développement), les modalités de la consolidation des droits et la méthode à employer pour offrir des possibilités d'accès aux marchés au moyen d'un régime de contingents tarifaires.

Ces engagements ont certainement amélioré la transparence et la prévisibilité des politiques commerciales des Membres de l'OMC, mais selon diverses analyses de la structure tarifaire mise en place après le Cycle d'Uruguay, les effets de l'Accord en ce qui concerne l'amélioration effective des conditions d'accès aux marchés ont été très limités. Premièrement, les droits de douane sur les produits agricoles sont consolidés à un niveau nettement plus élevé que les droits sur les produits industriels. La moyenne pondérée par les échanges des droits consolidés sur les produits agricoles après le Cycle d'Uruguay est estimée à 32,4 %, contre 5,7 % pour les produits industriels et 6,5 % pour l'ensemble des produits marchands⁵³. En outre, l'agriculture est un des secteurs dans lesquels il y a le plus de crêtes tarifaires et de progressivité des droits. Deuxièmement, la structure tarifaire dans le secteur agricole reste complexe; en particulier, de nombreux pays ont recours à des droits spécifiques ou composites, qui défavorisent automatiquement les importations de produits peu coûteux. Troisièmement, les possibilités d'accès aux marchés, dont le but était de permettre l'entrée d'une quantité limitée de produits qui étaient auparavant défavorisés par rapport aux produits d'origine nationale en raison d'obstacles non tarifaires, n'ont apparemment eu qu'un effet limité sur les exportations des pays en développement.

Droits élevés, crêtes tarifaires et progressivité des droits

Deux aspects des engagements d'accès aux marchés précisés dans les modalités, c'est-à-dire les méthodes de tarification et la méthode de réduction des droits, sont les principales raisons pour lesquelles les droits de douane sont toujours très élevés et il y a encore des crêtes tarifaires et une progressivité des droits dans le secteur agricole.

Tarification – D'après les modalités, les obstacles non tarifaires devaient être transformés en équivalents ad valorem sur la base de l'écart entre le prix administré (c'est-à-dire prix intérieur avant l'élimination des obstacles non tarifaires) et le prix à l'importation c.a.f. du produit concerné.

La plupart des 38 pays (pour la plupart développés) qui ont pratiqué la tarification se sont arrangés pour calculer des équivalents tarifaires qui entraînaient une protection encore plus forte que celle assurée par les obstacles non tarifaires antérieurs. Ces équivalents tarifaires ont rarement été contestés par les autres pays Membres durant l'échange de concessions, si bien qu'on se trouve souvent aujourd'hui face à des droits prohibitifs (supérieurs à 300 %).

Formule de réduction des droits – La formule de réduction des droits adoptée dans le Cycle d'Uruguay pour le secteur agricole prévoyait que le résultat global devait se traduire par une réduction moyenne de 36 % des droits de douane et qu'en outre le droit correspondant à chaque ligne tarifaire devait être réduit d'au moins 15 %. En d'autres termes, les pays Membres pouvaient choisir de réduire certains droits beaucoup plus que d'autres, et très souvent ils n'ont réduit les droits sur les produits sensibles que des 15 % exigés, compensant cela par une réduction plus importante sur les droits les plus bas, ce qui a accentué la dispersion des droits.

La structure tarifaire mise en place dans le secteur agricole après le Cycle d'Uruguay se caractérise par une multitude de crêtes tarifaires et une forte progressivité des droits. D'après une étude conjointe faite par la CNUCED et l'OMC⁵⁴, plus de la moitié des crêtes tarifaires des pays développés se trouvent dans les secteurs de l'agro-alimentaire et de la pêche. D'importants produits d'exportation des pays en développement, comme le sucre, le tabac et le coton, ainsi que d'autres qui pourraient les intéresser, comme le bois transformé, sont souvent assujettis à des droits particulièrement élevés (supérieurs à 100 %), comme le montre le tableau 1. On a aussi constaté que le problème des crêtes tarifaires était plus prononcé dans les pays développés : dans les pays en développement étudiés, il est rare que les droits sur les produits agricoles dépassent 100 %. Il y a progressivité des droits lorsque les droits augmentent en fonction du degré d'ouvrison du produit. Cette progressivité gêne beaucoup les pays en développement qui voudraient transformer leurs produits primaires avant de les exporter. Elle est toujours présente, après le Cycle d'Uruguay, en particulier dans certaines filières importantes pour les pays en développement, comme celles du café, du cacao, des graines oléagineuses, des légumes et des fruits. La progressivité paraît moins prononcée dans les filières de la viande et des produits laitiers⁵⁵

Structure des droits sur les produits agricoles

Dans le secteur agricole, de nombreux droits (droits spécifiques ou autres) ne sont pas ad valorem, ce qui rend le tarif très complexe⁵⁶. Pour les exportateurs, il est difficile d'évaluer le degré effectif de protection tarifaire lorsque le taux n'est pas ad valorem. D'après une étude officieuse de la CNUCED, qui a calculé l'équivalent ad valorem de différents droits non ad valorem dans le secteur agricole, ces équivalents étaient supérieurs à 100 % pour une grande proportion de produits, comme le montre le tableau 2⁵⁷. Les droits non ad valorem sont d'autant plus lourds que le prix unitaire des produits importés est bas. Par exemple, un droit spécifique de 2 dollars/kg équivaut à un droit ad valorem de 10 % si le prix unitaire du produit est de 20 dollars le kg. Si ce prix tombe à 15 dollars, l'équivalent ad valorem atteint 13 % et si le prix tombe à 10 dollars, l'équivalent ad valorem monte jusqu'à 20 %.

TABLEAU 1

Crêtes tarifaires sur certains produits à l'issue du Cycle d'Uruguay (pour cent)

	<i>UE</i>	<i>Japon</i>	<i>États-Unis</i>	<i>Canada</i>	<i>Brésil</i>	<i>Corée</i>
Viande bovine, réfrigérée	86	46	26	26	10	40
Viande bovine, congelée (désossée).....	215	46	26	26	12	30
Viande porcine, congelée.....	38	66	0	0	10	25
Volailles entières, congelées.....	32	12	2	238	10	20
Lait (teneur en matières grasses > 3 %).	113	280	66	241	14	36
Lait en poudre non sucré	66	80	55	213	16	40
Lait en poudre, sucré.....	54	85	179	243	16	40
Yaourts.....	69	370	63	238	16	36
Beurre.....	68	105	70	300	16	40
Fromage	120	30	133	246	16	36
Pois, secs	0	640	1	0	10	27
Manioc, séché.....	75	15	0	0	10	20
Bananes, fraîches	180	23	0	0	10	30

TABLEAU 1 (suite)

	<i>UE</i>	<i>Japon</i>	<i>États- Unis</i>	<i>Canada</i>	<i>Brésil</i>	<i>Corée</i>
Blé.....	65	39	2	77	10	5
Maïs	84	60	2	1	8	5
Riz, blanchi.....	71	550	0	1	10	5
Farine de blé	44	40	2	33	12	4
Farine de maïs.....	29	21	2	6	10	5
Gruaux et semoules de blé.....	74	25	1	50	10	5
Gruaux et semoules de maïs	24	21	0	3	10	5
Malt de blé.....	52	42	1	25	14	30
Arachides, décortiquées.....	0	550	132	0	10	40
Huile d'olive, raffinée	60	0	0	0	10	8
Margarine	31	21	10	56	12	8
Saucisses	25	10	0	1	16	18
Préparations de jambon de porc	30	110	0	10	16	30
Préparations de viande bovine	26	21	0	11	16	30
Sucre de canne, brut	73	100	43	70	16	5
Sucre blanc	71	59	41	70	16	8
Sucreries.....	21	25	33	8	20	8
Poudre de cacao additionnée de sucre ...	22	30	52	5	18	8
Chocolats, non fourrés.....	21	30	39	5	20	8
Pâtes alimentaires, non cuites, sans œufs	39	22	0	7	16	8
Tapioca.....	34	10	0	0	16	8
Biscuits additionnés d'édulcorants, gaufres, etc.....	26	15	0	4	18	8
Fruits confits au sucre.....	33	13	16	10	14	30
Confitures, marmelades et purées de fruits	39	34	10	9	14	30
Beurre d'arachide.....	13	12	132	0	14	50
Arachides, grillées.....	11	21	132	0	14	50
Ananas, préparés ou conservés.....	25	110	1	0	14	45
Agrumes, préparés ou conservés.....	21	30	14	0	14	45

TABLEAU 1 (suite)

	UE	Japon	États-Unis	Canada	Brésil	Corée
Mélanges de fruits, préparés ou conservés.....	19	6	15	6	14	45
Jus d'orange.....	52	30	31	2	14	50
Jus de pamplemousse.....	44	30	19	0	14	30
Jus d'ananas.....	46	30	12	0	14	50
Jus de raisin.....	215	30	14	10	14	45
Jus de pomme.....	63	34	0	9	14	45
Préparations et extraits de café.....	9	130	27	0	16	8
Préparations, essences et extraits de thé.	6	180	91	0	16	40
Tabacs, écotés.....	5	0	350	0	14	20
Cigarettes.....	58	0	10	13	20	40
Tabac à fumer.....	75	30	310	5	20	40

Source : CNUCED, *Incidences tarifaires du Cycle d'Uruguay sur les exportations des pays en développement : crêtes tarifaires et progressivité des droits*, étude conjointe CNUCED/OMC (TD/B/COM.1/14/Rev.1), 1999.

TABLEAU 2

Proportion de droits non *ad valorem* dans le secteur agricole

	Proportion de droits non ad valorem en pourcentage du nombre total de lignes tarifaires concernant des produits agricoles (SH 01-24)	Proportion de droits non ad valorem dans l'agriculture en pourcentage du nombre total de lignes tarifaires fixant des droits non ad valorem (SH 01-97)	Équivalents ad valorem supérieurs à 50 % (100 %), en pourcentage du nombre total de lignes tarifaires fixant un droit non ad valorem pour des produits agricoles
Australie.....	4,3	63,3	42,0 (25,8)
Canada.....	22	89,3	3,8 (0,0)
Japon.....	22,6	50,3	62,1 (51,1)
Nouvelle-Zélande.....	1,3	4,7	50,0 (41,7)
Norvège.....	63,2	55,2	35,6 (19,5)
Suisse.....	96,4	26,6	25,4 (15,9)
États-Unis.....	35,6	42	0,2 (0,03)
Union européenne.....	34,8	96,4	43,4 (18,1)

Source : Étude de la CNUCED (calcul des équivalents *ad valorem* des droits spécifiques), 1998; base de données TRAINS de la CNUCED.

Possibilités d'accès aux marchés (contingents tarifaires)

L'objectif des possibilités d'accès aux marchés ménagées dans le cadre des engagements était de faire en sorte que la tarification des obstacles non tarifaires ne réduise pas le niveau des importations par rapport à la période de base ou, dans le cas des produits qui n'étaient importés qu'en quantités négligeables durant la période de base, qu'un accès minimum (3 % de la consommation du pays importateur durant la période de base) soit garanti. Pour les importations effectives et minimum, les pays Membres ont fixé des contingents, et les importations réalisées dans la limite des contingents sont assujetties à des droits beaucoup moins élevés que le droit NPF correspondant (c'est ce qu'on appelle le régime des contingents tarifaires). Toutefois, les contingents ouverts n'ont pas toujours été intégralement utilisés.

Sous-utilisation des contingents tarifaires – D'après les notifications des pays Membres au Comité de l'agriculture de l'OMC, les contingents tarifaires ont été parfois sous-utilisés. La moyenne simple des taux d'utilisation (importations réalisées dans le cadre d'un contingent tarifaire en pourcentage de la quantité de base notifiée dans la liste d'engagements des Membres) était de 65 % en 1995, 63 % en 1996 et 46 % en 1997⁵⁸. La raison la plus souvent invoquée par les pays importateurs pour expliquer la sous-utilisation des contingents est que la demande d'importation des produits concernés est insuffisante. Au contraire, les pays exportateurs soupçonnent que cette sous-utilisation pourrait avoir été causée directement ou indirectement par les méthodes d'administration des contingents tarifaires. Par exemple, lorsqu'un contingent tarifaire est administré au moyen d'un système de licences d'importation, le pays importateur considère normalement qu'il est épuisé lorsque toutes les licences relatives à une année donnée sont attribuées à des importateurs, même si ceux-ci n'utilisent pas la licence par la suite. Les modalités ne donnaient aucune indication au sujet des méthodes d'administration des contingents tarifaires. L'Accord sur l'agriculture ne prévoit aucune sanction en cas de sous-utilisation des contingents tarifaires, et aucune mesure n'a jamais été prise pour lutter contre ce problème.

Allocation préférentielle des contingents – Les contingents tarifaires résultant des engagements relatifs à l'accès courant sont répartis au préalable entre différents fournisseurs, sur la base de leurs parts de marché dans la période de base, ou des résultats de négociations bilatérales tenues durant le

Cycle d'Uruguay. Sur les 1 370 contingents tarifaires, 70 étaient partiellement ou totalement réservés à certains pays fournisseurs dans les engagements initiaux des Membres. Les contingents tarifaires correspondant à l'engagement d'accès minimum devaient en principe être considérés comme des contingents globaux et attribués aux pays fournisseurs sur la base du principe NPF. Toutefois, il apparaît qu'une partie de l'accès minimum a été réservée à certains fournisseurs dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels bilatéraux, régionaux ou interrégionaux. Les listes d'engagements déposées par les Membres à l'issue du Cycle d'Uruguay ne font pas toujours une distinction très claire entre les contingents tarifaires correspondant à l'accès courant et ceux qui correspondent à l'accès minimum.

Méthodes d'administration des contingents tarifaires – Depuis le début de la mise en œuvre du système des contingents tarifaires en 1995, les pays exportateurs ont signalé au Comité de l'agriculture des cas dans lesquels certaines méthodes d'administration des contingents tarifaires les empêcheraient d'obtenir accès aux marchés. Les problèmes sont les suivants : i) les pays qui ont ouvert des contingents tarifaires n'emploient pas tous les mêmes méthodes pour les administrer et parfois certains pays emploient des méthodes différentes selon les produits; ii) certains contingents tarifaires sont subordonnés à des conditions qui semblent restreindre l'importation. En effet, il existe de nombreuses méthodes d'administration des contingents tarifaires. D'après une étude informelle faite par l'OMC pour le processus d'analyse et d'échange d'information⁵⁹, on peut distinguer huit catégories de méthodes d'administration : droits effectivement appliqués (c'est-à-dire que les importations sont admises au taux sous contingent ou à un taux inférieur et qu'il n'y a pas de limite quantitative); premier arrivé premier servi; licences sur demande; vente des contingents aux enchères; attribution des contingents aux importateurs historiques; attribution des contingents à des entreprises commerciales d'État; attribution des contingents à des groupes ou associations de producteurs; méthodes mixtes (et une catégorie « autres » pour toutes les méthodes qui ne peuvent pas vraiment se classer dans l'une des catégories ci-dessus). L'étude, fondée sur les notifications relatives aux contingents tarifaires faites par les Membres de l'OMC entre 1995 et 1997, a montré que dans le cas de la moitié environ des 1 370 contingents tarifaires inscrits sur les listes des Membres, les produits étaient admis aux taux effectivement appliqués, c'est-à-dire sans limite contingente, les autres méthodes les

plus souvent employées étant celle des licences d'importation (25 % du total des contingents tarifaires) et celle du premier venu premier servi (7 %). Cette étude a aussi donné un taux moyen d'utilisation des contingents tarifaires pour chaque méthode d'administration. Ce taux varie un peu d'une année sur l'autre, mais pour trois catégories (licences sur demande, vente aux enchères et « autres »), il était systématiquement inférieur au taux global d'utilisation moyen pour chacune des trois années 1995 à 1997. L'attribution de contingents tarifaires à des entreprises commerciales d'État ou à des associations de producteurs est parfois considérée comme une restriction indirecte, car ces organismes peuvent contrôler la quantité ou le prix des produits importés dans le cadre des contingents. En 1995 et 1996, le taux d'utilisation des contingents tarifaires alloués à des entreprises commerciales d'État était plus élevé que la moyenne (il n'y aurait pas eu de contingents alloués à des entreprises commerciales d'État en 1997). Le taux d'utilisation des contingents alloués à des associations de producteurs était supérieur à la moyenne en 1995 (74 % contre 65 %), mais inférieur en 1996 (53 % contre 63 %). Deuxièmement, certains exportateurs estimaient que les conditions supplémentaires auxquelles l'importation dans le cadre de contingents tarifaires était subordonnée auraient pu avoir un effet restrictif sur ces importations. Ni l'Accord sur l'agriculture, ni le GATT de 1994, ni aucune autre règle de l'OMC ne précisent les règles qui doivent régir l'utilisation des contingents tarifaires. L'étude informelle de l'OMC, mentionnée plus haut, indique quelles étaient les principales conditions supplémentaires auxquelles l'attribution de contingents tarifaires était subordonnée : prescription d'achat de produits d'origine nationale; limitation de la part du contingent pouvant être attribuée à un importateur; présentation d'une certification d'exportation du pays exportateur (pour l'attribution bilatérale des contingents tarifaires); parts de marché antérieures des importateurs. Entre 1995 et 1997, un cinquième environ des contingents tarifaires ont été assortis de conditions additionnelles, y compris dans le cas des produits importés aux taux effectivement appliqués sans limitation quantitative. Ces conditions additionnelles sont particulièrement fréquentes lorsque les contingents sont distribués au moyen de licences accordées sur demande.

Niveau élevé des droits sous contingent – Selon le projet d'Acte final du Cycle d'Uruguay, les possibilités d'accès minimum aux marchés devaient être offertes sur la base d'un contingent tarifaire avec un taux de droits faible ou minime. Toutefois, rien ne précisait ce qu'il fallait entendre par-là. Comme aucun maximum n'avait été fixé pour les droits sous

contingent, tout pays pouvait librement fixer des taux prohibitifs, par exemple 50 %, en soutenant que ce taux était faible ou minime comparé au taux NPF hors contingent de par exemple 300 %. Les taux de droits élevés sous contingent, qui sont parfois supérieurs à la moyenne simple des droits de douane appliqués par le pays aux produits agricoles, peuvent avoir empêché d'utiliser les contingents tarifaires.

Accès aux marchés – Utilisation de la clause de sauvegarde spéciale

Le fait que peu de pays aient eu recours à la clause de sauvegarde spéciale amène à se demander s'il convient de conserver cette disposition particulière visant à protéger les marchés au-delà de la période de mise en œuvre actuelle. Au total, 38 pays se sont réservé le droit d'appliquer cette clause. Entre 1995 et 1998, seuls six pays ont pris, au titre de cette clause, des mesures de sauvegarde spéciale, fondées sur les prix (72 positions tarifaires) ou sur les volumes (128 positions tarifaires), ou les deux (état des notifications en octobre 1998). La clause de sauvegarde spéciale ne peut s'appliquer qu'aux produits qui ont fait l'objet d'une tarification et sont déjà protégés par des taux de droits hors contingent élevés. Il y a donc pour ces produits une double protection, c'est-à-dire un droit ordinaire élevé plus éventuellement un droit additionnel.

La mise en œuvre de la clause de sauvegarde spéciale depuis 1995 a soulevé un certain nombre de problèmes signalés par les exportateurs :

- Le seuil de déclenchement en volume peut être inférieur au niveau du contingent tarifaire ouvert pour le produit concerné, si bien que même des importations infimes pourraient déclencher l'application immédiate de la clause de sauvegarde.
- La gamme des produits visés par des mesures prises en vertu de la clause de sauvegarde et définie en termes de volume est très large et peut contenir un grand nombre de lignes tarifaires correspondant à des produits considérés comme « similaires ».
- Les mesures de sauvegarde fondées sur les prix sont très similaires à des prélèvements variables, puisque le montant du droit additionnel

dépend de l'écart entre le prix à l'importation et le prix de référence, sans toutefois y être égal.

- Les seuils employés pour l'application de mesures de sauvegarde fondées sur les prix sont souvent plus élevés que les prix de référence employés pour la tarification. Les pays qui avaient calculé des prix de déclenchement de façon discrétionnaire n'étaient pas tenus de les justifier.
- La clause de sauvegarde spéciale avait été insérée dans l'Accord sur l'agriculture pour protéger les producteurs du pays importateur des effets de la tarification, c'est-à-dire d'un afflux soudain de produits importés ou d'une chute brutale des prix à l'importation. Certains pays considèrent que, comme cette clause n'a guère été appliquée, elle pourrait être éliminée à la fin de l'actuelle période de mise en œuvre. Toutefois, d'autres considèrent que le maintien de la clause faciliterait l'acceptation de négociations plus poussées sur les droits de douane, puisqu'il leur donnerait un recours en cas de perturbation du marché national.

Engagements de réduction du soutien interne

Engagements de réduction de la MGS

L'engagement de réduction du soutien interne a posé trois problèmes de mise en œuvre : i) une distribution inégale du droit d'employer des mesures de soutien interne qui faussent le commerce, tel qu'il est mesuré par la mesure globale du soutien (MGS); ii) une définition ambiguë des produits visés par l'engagement de réduction de la MGS; et iii) les modalités de calcul de la MGS en cas d'inflation excessive et de MGS « négative ».

Concentration du recours à des soutiens internes qui faussent le commerce dans certains pays développés

Durant les négociations du Cycle d'Uruguay, on a suggéré aux pays de communiquer la valeur des mesures de soutien interne de la catégorie orange (c'est-à-dire celles qui faussent le commerce) en vigueur durant la période de base (1986-1988), qui a été prise comme valeur initiale à partir

de laquelle les pays devaient réduire la MGS de 20 % (13 % dans le cas des pays en développement) avant la fin de la période de mise en œuvre. Seuls 28 des 134 Membres ont indiqué une valeur positive pour la période de base. La majorité des pays en développement avaient notifié une valeur nulle, ce qui les empêchait d'appliquer des mesures de la catégorie orange au-delà de la limite *de minimis*. En conséquence, les engagements de réduction se sont traduits par un déséquilibre entre les pays développés et les pays en développement, les premiers pouvant plus facilement recourir de façon légale à des mesures de soutien interne qui faussent le commerce.

L'écart entre les MGS des pays développés et celles des pays en développement est considérable puisque dans la majorité des pays en développement la MGS pour la période de base était inférieure à 15 % du PIB agricole, tandis que dans 13 des 17 pays développés elle dépassait 20 % du PIB agricole (50 % dans huit cas). En 1996, le montant total de la MGS courante de 10 pays développés représentait 95 % (56 % pour la Communauté européenne et 28 % pour le Japon) de la valeur totale notifiée par 24 pays, soit 103,7 milliards de dollars É.-U.

Marge de manœuvre excessive

Les engagements de réduction des mesures de soutien interne spécifiques (c'est-à-dire celles qui visent un certain produit) sont pris sur la base de la valeur globale (c'est-à-dire la MGS) et non sur la base du soutien accordé pour chaque produit. Cela laissait aux pays une marge de manœuvre considérable pour redistribuer les différentes composantes de la MGS entre différents produits, c'est-à-dire que tant que la MGS totale courante est inférieure au niveau consolidé, il appartient à chaque pays de déterminer de combien il veut réduire le soutien interne pour chaque produit, dans le cadre de l'engagement global de réduction. Cela signifie que les pays ont même le droit d'accroître le soutien dont bénéficient les produits les plus sensibles à condition de réduire le soutien accordé à d'autres produits.

Méthode de calcul de la MGS en cas d'inflation excessive et de MGS négative

Plusieurs pays en développement ont eu des problèmes liés au traitement de l'inflation « excessive » et de la MGS « négative » pour calculer le montant total de la MGS courante. Le calcul de la valeur de la

MGS par produit (que tous les pays Membres de l'OMC doivent notifier au Comité de l'agriculture de l'OMC chaque année) se fonde sur l'écart entre le prix administré de chaque produit concerné (c'est-à-dire le prix fixé par le gouvernement du pays importateur pour le marché intérieur) et un prix de référence fixe, qui est normalement le prix à l'importation c.a.f. sur la période 1986-1988. En conséquence, dans un pays où il y a eu une forte inflation depuis cette période de base, l'écart entre ces deux prix peut être très important, si bien qu'en termes réels le montant de la MGS annuelle indiqué dans la liste d'engagements d'un pays, s'il a notifié une valeur positive pour la période de base, est réduit. Entre 1990 et 1996, le taux d'inflation annuelle moyenne des pays en développement était d'environ 30 %, contre 3 % dans les pays développés et 20 % dans les pays d'Europe orientale.

Une MGS par produit, calculée sur la base des mesures de soutien du marché, peut être négative lorsque le prix administré du produit concerné durant une année donnée était inférieur au prix de référence. Certains pays en développement ont suggéré qu'on déduise cette MGS négative de la MGS courante totale, puisqu'elle peut être considérée comme un impôt implicite sur les agriculteurs et que, par définition, la MGS devrait correspondre au total de toutes les subventions et de tous les impôts. L'Accord ne précise pas si et comment on pourrait réviser l'engagement initial en cas d'inflation excessive.

Mesures de soutien interne exemptées

Une autre des grandes questions soulevées à propos de l'efficacité des engagements de réduction du soutien interne a trait à la définition et au traitement des mesures de soutien interne qui sont exemptées de l'engagement de réduction, à savoir les mesures qui entrent dans la limite *de minimis*, les mesures de la catégorie bleue (paiements directs dans le cadre de programmes de limitation de la production) et les mesures de la catégorie verte.

Questions relatives à l'adéquation et à l'efficacité de la limite de minimis

Les Membres peuvent exclure les mesures de soutien interne qui entrent dans la limite *de minimis*, c'est-à-dire qui représentent moins de 5 % (10 % dans le cas des pays en développement) de la valeur de la production

annuelle du produit concerné. Comme la majorité des pays en développement ont notifié une valeur nulle pour la MGS pendant la période de base, cette forme d'aide est la seule mesure de soutien interne de la catégorie orange à laquelle ils ont le droit de recourir chaque année. Des mesures de soutien excédant la limite *de minimis* peuvent faire l'objet de mesures compensatoires en vertu du GATT de 1994. Les valeurs inférieures à la limite *de minimis* pour différentes mesures internes liées à des produits précis ne peuvent pas être additionnées, c'est-à-dire que la répartition des aides *de minimis* entre les différents produits est rigide, alors que l'engagement de réduction de la MGS est souple. Pour ce qui est des aides *de minimis* non spécifiques, 10 % du PIB agricole des pays en développement représentent environ 800 millions de dollars É.-U., alors que la limite *de minimis* de 5 % permet aux États-Unis de verser jusqu'à 6 milliards de dollars É.-U. et au Japon jusqu'à 4,8 milliards de dollars É.-U.

Exemptions de la catégorie bleue (article 6.5)

Seuls quatre pays ont spécifié des exemptions de la catégorie bleue dans leurs engagements (UE, Islande, Norvège et États-Unis). Les principaux pays exportateurs, notamment ceux du Groupe de Cairns et les États-Unis (qui ont renoncé à l'emploi de mesures de la catégorie bleue en vertu de la loi FAIR de 1996), pensent qu'il faudrait supprimer l'exemption des mesures de la catégorie bleue à la fin de la période de mise en œuvre des engagements du Cycle d'Uruguay, car ils considèrent que ces mesures sont un mécanisme transitoire, qui n'a été inclus dans l'Accord sur l'agriculture que pour faciliter un compromis politique entre l'UE et les États-Unis.

Critères d'exemption des mesures de la catégorie verte

Le principal problème que pose la mise en œuvre des exemptions de la catégorie verte est que chaque pays peut interpréter à sa manière les critères pertinents. Les pays membres du Groupe de Cairns considèrent que les critères actuels sont définis dans des termes trop généraux, ce qui permet aux pays de déguiser des mesures de soutien interne qui ne respectent pas le principe fondamental de la catégorie verte, c'est-à-dire de ne pas avoir d'effet notable de distorsion du commerce et de ne pas soutenir les prix à la production. L'Accord sur l'agriculture ne prévoit aucun mécanisme d'évaluation de la conformité des mesures notifiées comme mesures de la catégorie verte.

Engagements de réduction des subventions à l'exportation

Engagements de réduction

Les clauses relatives aux subventions à l'exportation constituent une exception dans le cadre de l'OMC et ne visent que les produits agricoles. Il est interdit de verser des subventions à l'exportation de produits industriels. La valeur tolérée (dans le cadre d'un engagement de réduction) des subventions à l'exportation serait encore d'environ 13,8 milliards de dollars É.-U. à la fin de la période de mise en œuvre, ce qui correspond à 2,4 % du total des exportations mondiales de produits agricoles (579,9 milliards de dollars É.-U.) en 1997, ou à 63,6 % du total des exportations de produits agricoles de l'Afrique cette même année, mais d'après les notifications communiquées par les pays Membres au Comité de l'agriculture de l'OMC en ce qui concerne leurs subventions à l'exportation, certains pays n'ont pas toujours versé toutes les subventions qu'ils auraient pu verser sans dépasser le plafond annuel.

Les problèmes de mise en œuvre concernant l'engagement de réduction des subventions à l'exportation sont les suivants : i) le fait qu'une poignée de pays versent l'essentiel des subventions à l'exportation; ii) la disposition de l'article 9.2 *b* qui permet de reporter les subventions à l'exportation; et iii) le contournement des engagements de réduction.

Concentration de l'emploi de subventions à l'exportation

Seuls 25 des 135 pays Membres de l'OMC, essentiellement des pays développés, ont pris des engagements de réduction des subventions à l'exportation. Selon les notifications annuelles au Comité de l'agriculture, les subventions versées par six pays industriels en 1995 représentaient plus de 75 % de la valeur totale découlant des engagements de réduction. La part de l'ensemble des pays en développement ne dépassait pas 20 %. En 1995 et 1996, quelque 93 % des subventions à l'exportation de blé et de farine de blé tolérées en vertu de l'engagement de réduction des quantités ont été versées par trois pays; la proportion était de 94 % dans le cas des subventions visant le beurre et de 92 % dans le cas des subventions visant le fromage. Les pays qui ont notifié une valeur nulle pour leurs subventions à l'exportation durant la période de base n'ont pas le droit d'introduire de nouvelles subventions à l'exportation.

*Possibilité de reporter les subventions à l'exportation
(article 9.2 b)*

Cette disposition permet à un pays de reporter le montant inutilisé des subventions à l'exportation durant une année, si le montant effectif des subventions versées était inférieur au niveau correspondant à l'engagement pour cette année-là, sur les années suivantes. Par exemple, si le cours mondial d'un produit est élevé durant une année, le gouvernement peut décider de ne verser qu'une partie des subventions à l'exportation tolérées pour cette année, ce qui lui permettrait éventuellement de reporter le reste sur une année ultérieure si le cours diminue. Les pays qui n'avaient pas pris d'engagements concernant les subventions à l'exportation ont soutenu, dans le cadre du Comité de l'agriculture, que cette disposition aggravait le déséquilibre des avantages résultant de l'Accord sur l'agriculture entre d'une part les pays qui continuent de verser des subventions à l'exportation qui faussent le commerce et d'autre part ceux qui dénoncent l'utilisation de telles subventions, en faveur des premiers.

Contournement de l'engagement de restriction

Il y a eu un certain nombre de cas de recours à des mesures de la « zone grise », que certains pays considéraient comme n'étant pas des subventions à l'exportation (et ne relevant donc pas de l'engagement de réduction), tandis que d'autres estimaient qu'il s'agissait de moyens détournés de ne pas respecter l'engagement de réduction. Ces mesures sont notamment la pratique de prix multiples, les pools de prix et les régimes de perfectionnement passif.

*Autres mesures visant l'exportation (crédit à l'exportation,
interdiction d'exporter, etc.)*

Les Membres de l'OMC n'ont pas tenu, durant la période de mise en oeuvre allant de 1995 à la fin de 1999, l'engagement de définir le cadre qui devait régir les crédits à l'exportation et les autres mesures de promotion de l'exportation, ainsi que les mesures de régulation des exportations telles que l'interdiction d'exporter.

Non-application de l'article 10.2

En vertu de l'article 10.2 de l'Accord sur l'agriculture, les Membres de l'OMC « s'engagent à œuvrer à l'élaboration de disciplines convenues au niveau international pour régir l'octroi de crédits à l'exportation, de garanties de crédit à l'exportation ou de programmes d'assurance... » avant la fin de la période de mise en œuvre du Cycle d'Uruguay. A la fin de 1999, on ne voyait aucun accord. Les crédits à l'exportation peuvent avoir sur les marchés mondiaux des effets similaires à ceux des subventions à l'exportation, puisqu'ils peuvent modifier la quantité exportée et les prix à l'exportation. Comme les subventions font l'objet d'un engagement de réduction, les pays pourraient, en compensation, recourir davantage à des programmes de crédit à l'exportation, pour lesquels l'Accord sur l'agriculture ne prévoit aucune discipline. La récente augmentation de l'offre de crédit à l'exportation aux pays d'Asie durant la crise financière de 1997 a montré que cette préoccupation était justifiée. Toutefois, les crédits à l'exportation peuvent être indispensables pour les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, en particulier les pays à bas revenu, car c'est le seul moyen pour eux de financer leurs importations de nourriture. A cet égard, il a été convenu dans la Décision ministérielle de Marrakech 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 que tout accord visant les crédits à l'exportation de produits agricoles devrait contenir des dispositions prévoyant un traitement spécial en faveur de ces pays.

Disciplines concernant les prohibitions et restrictions à l'exportation (article 12)

En vertu de l'article XI:1 du GATT de 1994, il est illégal de prohiber l'exportation, mais l'article XI:2 autorise une prohibition temporaire « pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice ». Toutefois, dans le secteur agricole, il n'y a pas de consensus dans le cadre du Comité de l'agriculture ni dans celui des négociations de l'OCDE concernant cette question. Si les principaux fournisseurs appliquaient des prohibitions, des restrictions ou des taxes à l'exportation, les cours mondiaux pourraient augmenter. Les pays importateurs nets de produits

alimentaires considèrent que les prohibitions, restrictions et taxes à l'exportation pourraient constituer une menace sérieuse pour leur sécurité alimentaire et qu'il convient de les encadrer par des disciplines claires. Certains estiment qu'il y a là un déséquilibre des droits et obligations découlant de l'Accord sur l'agriculture : les pays importateurs doivent s'engager à abaisser leurs droits et à éliminer d'autres obstacles aux frontières, tandis que les pays exportateurs peuvent appliquer sans restriction des mesures de régulation des exportations.

Préoccupations non commerciales et autres aspects de l'article 20

La portée des nouvelles négociations sur l'agriculture est définie à l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture. « L'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu ». L'article 20 précise aussi les éléments qui doivent être pris en compte dans les prochaines négociations : i) ce qu'aura donné jusque-là la mise en œuvre des engagements de réduction; ii) les effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles; et iii) les considérations autres que d'ordre commercial, le traitement spécial et différencié des pays en développement Membres et l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, ainsi que les autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule de l'Accord; et iv) les autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif à long terme susmentionné.

Considérations autres que d'ordre commercial

Le traitement des « considérations autres que d'ordre commercial » a beaucoup retenu l'attention des pays développés et en développement au cours du processus d'analyse et d'échange d'information.

La notion de considérations non commerciales

L'un des aspects principaux des considérations non commerciales est que l'activité agricole produit non seulement des biens marchands (les récoltes), mais aussi des biens et services publics, dont bénéficie l'ensemble

de la société et qui sont des externalités, des sous-produits ou des effets connexes de l'activité agricole, et ne sont pas marchands. Il s'agit notamment de la protection de l'environnement (préservation des paysages, protection contre certaines catastrophes naturelles, préservation de la biodiversité, etc.) et des conditions de vie en milieu rural (création d'emplois, réduction des disparités régionales de revenus, etc.). L'idée que l'agriculture joue différents rôles dans la société est exprimée par le terme de « multifonctionnalité ».

Le traitement de la « multifonctionnalité » de l'agriculture dans les prochaines négociations

Il y a des divergences de vues en ce qui concerne la façon dont il convient d'intégrer la notion de multifonctionnalité dans la poursuite du processus de réforme agricole. Certains pays, comme ceux de l'UE, le Japon, la Corée et la Norvège, considèrent que cette multifonctionnalité doit être une des bases sur lesquelles il faut s'appuyer pour définir la structure du processus. Le principal argument des partenaires tels que l'UE et la Norvège est que cette multifonctionnalité, en particulier la capacité de fournir des biens publics (protection de l'environnement, préservation des paysages ruraux, développement rural viable et création d'emplois en milieu rural), ne peut pas être assurée par les seules forces du marché et qu'une intervention publique (sous la forme d'un appui financier ou technique aux producteurs) est nécessaire. Pour eux, cette multifonctionnalité est une spécificité de l'agriculture parce que la production agricole est plus tributaire de facteurs exogènes (naturels, géographiques, démographiques, économiques et sociaux) que la production industrielle, que les facteurs de production employés dans l'agriculture, tels que la terre et une main-d'œuvre généralement âgée (dans les pays développés), sont moins mobiles que ceux employés par l'industrie, et qu'il y a des liens étroits entre la production agricole et la sécurité alimentaire. Dans le même ordre d'idées, certains soutiennent que les externalités positives de l'activité agricole ne peuvent pas être compensées par l'amélioration de l'efficacité de l'allocation des ressources qui devrait résulter de la libéralisation du commerce des produits agricoles.

Les grands pays exportateurs, dont les membres du Groupe de Cairns (Australie, Argentine et Nouvelle-Zélande) et les États-Unis, conviennent que les préoccupations non commerciales sont importantes dans le

commerce des produits agricoles, mais soutiennent que les dispositions de la catégorie bleue sont déjà suffisamment larges pour que chaque pays puisse en tenir compte dans sa politique agricole nationale. Ils soutiennent que pour répondre à certaines de ces considérations non commerciales, telles que la protection de l'environnement, il faudrait recourir à des instruments spécifiques plutôt qu'à des mesures qui faussent la production et le commerce.

*Questions liées à la sécurité alimentaire*⁶⁰

La sécurité alimentaire est considérée par la plupart des pays comme une des considérations non commerciales les plus importantes. Le préambule de l'Accord sur l'agriculture reconnaît la nécessité d'en tenir compte et les pays sont autorisés à constituer des stocks publics dans le cadre des mesures de la catégorie verte. Les pays importateurs nets de produits alimentaires soutiennent toutefois que l'Accord sur l'agriculture ne tient pas suffisamment compte de la nécessité d'accroître la certitude de pouvoir s'approvisionner sur le marché mondial (notamment du fait qu'il n'y a pas de discipline régissant les restrictions à l'exportation). Ils considèrent donc que, pour assurer leur sécurité alimentaire, les pays qui n'ont pas une grande production agricole ou dont la population augmente rapidement peuvent avoir besoin de prendre des mesures de soutien interne afin d'assurer une production viable, quels que puissent être les effets de distorsion du commerce.

Traitement spécial et différencié des pays en développement

Membres

Application des dispositions relatives au traitement spécial et différencié

Les dispositions relatives au traitement spécial et différencié dans le cadre des engagements de réduction pris au titre de l'Accord sur l'agriculture sont sans ambiguïtés, c'est-à-dire qu'elles indiquent quelle est la disposition pertinente ou spécifient quels types de mesures peuvent être exemptés des engagements de réduction. Jusqu'à présent, le processus d'examen n'a guère fait apparaître de problèmes liés à l'intégration des dispositions dans les engagements de réduction des pays en développement.

Adéquation des dispositions actuelles

Durant les négociations du Cycle d'Uruguay, le traitement spécial et différencié des pays en développement concernant les engagements de réduction (dérogation aux délais, application de niveaux de déclenchement plus élevés et majoration de la limite *de minimis*) s'est traduit par un engagement inférieur de 30 % à celui des pays développés. L'accord sur ce chiffre n'était pas fondé sur une analyse des niveaux nécessaires à la lumière des besoins et préoccupations spécifiques des pays en développement. Les valeurs sont les mêmes pour tous les pays en développement, en dépit du fait que leurs besoins économiques et leur situation sont très différents. Le processus d'examen de la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture ne comporte pas de grille d'analyse systématique pour déterminer si les dispositions relatives au traitement spécial et différencié ont facilité la mise en œuvre des accords par les pays en développement.

Article 15 (traitement spécial et différencié)

L'objectif du traitement spécial et différencié des pays en développement est de faciliter le respect des engagements par ces pays en leur donnant la possibilité de bénéficier d'un traitement différent et plus favorable répondant à leurs besoins et situations spécifiques.

Les dispositions de l'Accord sur l'agriculture relatives au traitement spécial et différencié comportent :

- Une dérogation aux délais (les pays en développement peuvent mettre en œuvre leurs engagements sur une période de dix ans alors que le délai est fixé à six ans pour les pays développés, et les PMA sont exemptés de tout engagement de réduction dans tous les secteurs de l'Accord);
- Des seuils plus favorables pour les engagements de réduction (les pays en développement pouvaient s'engager sur des réductions représentant deux tiers seulement de celles des pays développés);
- Une limite « *de minimis* » plus élevée pour les engagements de réduction du soutien interne; et
- Une souplesse accrue en matière d'obligations et de procédures.

Suite page suivante.

La clause de flexibilité prévoit qu'un pays en développement peut offrir de consolider des droits à des taux plafonds plus élevés que le taux appliqué durant l'année de base aux produits pour lesquels les droits étaient auparavant non consolidés, et exempter de leurs engagements de réduction certaines mesures de soutien interne (telles que le subventionnement des intrants généralement mis à la disposition des producteurs à bas revenus ou ayant peu de ressources et les subventions à l'investissement offertes à l'ensemble du secteur agricole) et subventions à l'exportation (subventions visant à réduire le coût, entre autres, de la commercialisation des exportations de produits agricoles et du transport international) (article 9.4).

Autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule de l'Accord

En vertu du préambule de l'Accord sur l'agriculture, les Membres doivent prendre en considération plusieurs facteurs dans la mise en œuvre de leurs engagements. Ces facteurs sont les suivants : i) à long terme, mise en place d'un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché; ii) une amélioration plus marquée des possibilités et modalités d'accès pour les produits agricoles présentant un intérêt particulier pour les pays en développement Membres dans la mise en œuvre des engagements des pays développés Membres en matière d'accès aux marchés; et iii) un programme de réforme équitable pour tous les Membres, eu égard aux considérations autres que d'ordre commercial (sécurité alimentaire et protection de l'environnement), au traitement spécial et différencié des pays en développement et aux effets négatifs possibles de la mise en œuvre de la réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

Amélioration des possibilités et modalités d'accès des produits agricoles qui présentent un intérêt particulier pour les pays en développement aux marchés des pays développés

L'Accord sur l'agriculture n'intègre pas ce facteur dans les engagements d'accès aux marchés. Il y a donc une certaine ambiguïté quant à la façon dont les pays développés doivent appliquer cette disposition. De nombreux pays en développement exportateurs soutiennent que les pays développés ne l'ont pas appliquée. Un tel traitement spécial et différencié

réservé à certains pays en développement ou à un groupe de pays en développement serait considéré comme un obstacle au commerce des autres pays en développement⁶¹.

Un programme de réforme équitable pour tous les Membres

Le sens du mot «équitable» employé dans le préambule n'est pas défini dans l'Accord sur l'agriculture et rien ne dit clairement comment il conviendrait de procéder pour assurer cette équité.

Effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires

Lors de la conclusion des Accords du Cycle d'Uruguay à Marrakech, les Ministres des pays Membres de l'OMC ont reconnu que la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture, et en particulier l'engagement de réduction des subventions à l'exportation, pourrait entraîner une hausse des prix sur le marché mondial, ce qui pénaliserait les PMA et les autres pays en développement très tributaires de l'importation de produits alimentaires. C'est pourquoi ils ont adopté la Déclaration 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.

La mise en œuvre de cette Décision fait l'objet d'un examen annuel à la réunion de novembre du Comité de l'agriculture. On trouvera ci-après un résumé des questions de mise en œuvre soulevées à ces réunions. La CNUCED a présenté à la réunion de 1998 l'étude qu'elle avait faite pour évaluer la capacité globale des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires de payer des importations de nourriture en analysant les variations de leurs recettes d'exportation et de leurs flux de paiements. Cette étude, intitulée «Some Considerations Concerning the Availability of Adequate Supplies of Basic Foodstuffs from External Sources to LDCs and NFIDCs», est annexée au présent chapitre (traduite en français).

Décision ministérielle 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

En vertu de cette Décision, les pays Membres de l'OMC qui sont donateurs d'aide alimentaire s'engagent à :

- Établir un niveau d'engagement en matière d'aide alimentaire qui soit suffisant pour répondre aux besoins des pays en développement pendant la mise en œuvre du programme de réforme de l'agriculture;
- Adopter des lignes directrices pour faire en sorte que l'aide fournie aux PMA et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires soit fournie intégralement à titre de dons et/ou à des conditions favorables appropriées, conformément à l'article IV de la Convention de 1986 relative à l'aide alimentaire;
- Prendre en considération, dans le contexte de leurs programmes d'aide, les demandes d'assistance technique des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pour leur permettre d'améliorer leur productivité agricole;
- Faire en sorte que tout accord se rapportant à des crédits à l'exportation de produits agricoles prévoie de manière appropriée un traitement différencié en faveur des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires; et
- Appeler les institutions internationales de financement (FMI et Banque mondiale) à prêter une attention particulière aux éventuelles difficultés financières temporaires que les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires pourraient rencontrer afin de financer des niveaux normaux d'importation commerciale, en raison de la mise en œuvre du Cycle d'Uruguay, pour que ces pays soient autorisés à tirer sur les ressources disponibles au titre des facilités existantes.

Les *PMA* sont les 48 pays définis comme tels par le Conseil économique et social de l'ONU. Les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires sont tous les pays Membres de l'OMC qui ont été importateurs nets de produits alimentaires de base pendant trois années de la dernière période quinquennale pour laquelle on dispose de données et qui notifient au Comité leur souhait d'être inscrit sur la liste de ces pays. En novembre 1998, cette liste comptait 18 pays : Barbados, Botswana, Côte d'Ivoire, Égypte, Honduras, Jamaïque, Kenya, Maroc, Maurice, Pakistan, Pérou, République dominicaine, Sainte-Lucie, Sénégal, Sri Lanka, Trinité-et-Tobago, Tunisie et Venezuela.

Fourniture d'une aide alimentaire suffisante

Le volume de l'aide alimentaire sous forme de céréales, en particulier de blé, de farine de blé et de céréales secondaires, a diminué de près de moitié entre 1992 et 1997 et il a diminué chaque année de 1995 à 1997⁶². Alors qu'autrefois de nombreux PMA et pays en développement importateurs nets de produits alimentaires dépendaient, pour une grande partie de leurs importations, des exportations subventionnées (ces exportations représentaient 26 % de la facture totale d'importation de céréales des PMA et 46 % de celle des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires en 1994/95), en raison de l'engagement de réduire les subventions à l'exportation, cette proportion est négligeable depuis 1995/96⁶³. Contre-partie de ce déclin de l'aide alimentaire, la facture alimentaire de ces pays est en hausse depuis le début de la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture. La capacité des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires de financer des importations de produits alimentaires de base à des conditions commerciales ordinaires, qui dépend beaucoup de leurs recettes d'exportation globales et des termes de l'échange, est en déclin depuis 20 ans⁶⁴.

Fourniture d'une assistance technique et d'une aide financière par les institutions internationales de financement

Il est impossible d'évaluer dans quelle mesure la Décision a été prise en compte dans les programmes d'aide au développement bilatéraux ou multilatéraux. Elle a la forme d'une recommandation adressée aux fournisseurs d'aide alimentaire et n'a pas de caractère contraignant.

Traitement différencié en faveur des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires dans tout accord relatif aux crédits à l'exportation de produits agricoles

Aucun accord de ce genre n'a été conclu.

Engagements supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs à long terme

Les travaux du Comité de l'agriculture et le processus d'analyse et d'échange d'information ont permis de définir un certain nombre de points

qui pourraient faire l'objet de disciplines dans la poursuite du processus de réforme :

- Les activités des entreprises commerciales d'État et les règles éventuelles visant à discipliner ces activités en ce qui concerne l'administration des contingents tarifaires, le soutien interne et les subventions à l'exportation;
- L'impact des activités des grandes entreprises privées de négoce sur le commerce des produits agricoles;
- L'utilisation de la biotechnologie et en particulier le traitement des organismes génétiquement modifiés (OGM);
- La prolongation de la clause de paix au-delà de 2003, pour éviter que les engagements pris dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture soient contestés au titre des dispositions du GATT de 1994 et des autres Accords de l'OMC concernant les mesures compensatoires ou d'autres mesures;
- Le renforcement des liens entre l'Accord sur l'agriculture et les autres accords qui ont une incidence sur le commerce des produits agricoles (Accords SPS et OTC et Accord sur les ADPIC).

Questions à aborder dans les prochaines négociations agricoles

Les points énumérés dans la section suivante, qui correspondent aux questions de mise en œuvre qui se sont posées dans le secteur agricole, sans prétendre à l'exhaustivité, pourraient être des éléments à prendre en compte dans les prochaines négociations. On trouvera à l'annexe 1 des extraits de certaines propositions concernant les points à traiter dans les prochaines négociations sur l'agriculture, présentées par les pays en développement au Conseil général durant la préparation de la troisième Conférence ministérielle.

Accès aux marchés :

- Choix de la méthode de réduction des droits de douane et notamment des moyens de régler le problème des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits;

- Choix de la période de base, c'est-à-dire de la période par rapport à laquelle les prochaines séries de réduction des droits de douane seront calculées;
- Opportunité de considérer les contingents tarifaires comme une mesure transitoire, qui devrait être progressivement éliminée selon un échéancier bien défini, avec un mécanisme similaire à celui adopté pour le démantèlement de l'AMF (c'est-à-dire une augmentation progressive des contingents jusqu'à ce que le taux sous contingent s'applique à l'ensemble des importations);
- Nécessité éventuelle de plafonner les taux de droits sous contingent;
- Directives éventuelles concernant les méthodes d'administration des contingents tarifaires;
- Règles éventuelles pour mieux préciser la définition des produits visés par les contingents tarifaires.

Soutien interne

- Choix de la méthode à appliquer pour la réduction future du soutien interne;
- Éventuelles modifications du calcul de la MGS;
- Assouplissement des engagements de réduction de la MGS pour tenir compte des besoins particuliers et des conditions spécifiques de l'agriculture dans les pays en développement (c'est-à-dire par exemple le droit de notifier une nouvelle MGS correspondant à une autre période de base dans le cas des pays qui n'avaient pas pris d'engagements de réduction de la MGS dans le Cycle d'Uruguay, ou d'accroître le seuil *de minimis* et d'assouplir l'emploi des mesures de soutien *de minimis*);
- Reconduction de la disposition relative à la catégorie bleue;
- Nécessité éventuelle de modifier les critères de la catégorie verte.

Mesures à l'exportation :

- Élimination éventuelle des subventions à l'exportation des produits agricoles;
- Choix de la méthode de réduction au cas où l'on déciderait d'autoriser le maintien de subventions à l'exportation;
- Nature des mesures anticontournement à établir;
- Calendrier de mise en œuvre des mesures concernant les crédits à l'exportation et la prohibition à l'exportation.

ANNEXE 1**Extraits de certaines propositions présentées au Conseil général****Engagements d'accès aux marchés**

République dominicaine et **Honduras** (WT/GC/W/119), Processus préparatoire de la 3^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC

« L'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay a imposé aux pays en développement des engagements d'une grande portée en matière d'ouverture des marchés et de réforme intérieure. La libéralisation soudaine des marchés agricoles peut toutefois déstabiliser les petites économies rurales, qui sont vulnérables, et avoir de graves conséquences sociales et politiques dans nos pays. Pour éviter que cela ne se produise, il faudrait impérativement améliorer l'accès aux marchés des produits agricoles des pays dont le développement et la croissance économique future dépendent fortement des activités liées à l'exportation de ces produits. L'ouverture des marchés mondiaux devra certes se faire d'une manière équilibrée qui offre à tous les pays les mêmes possibilités en ce qui concerne l'exportation de produits agricoles et tienne dûment compte des besoins des pays importateurs, mais il faudra accorder une attention particulière aux produits

agricoles - y compris les produits à valeur ajoutée - des pays en développement dont l'économie est limitée et vulnérable. »

Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande (WT/GC/W/331),
Traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement
dans le cadre du commerce mondial des produits agricoles et des
négociations prévues

Accès aux marchés

- L'objectif général des négociations est d'aboutir, en ce qui concerne l'accès aux marchés, à des engagements de libéralisation plus ambitieux que ceux qui ont été obtenus lors du Cycle d'Uruguay. Il peut s'agir de taux de réduction minimaux qui conduiraient à une réduction substantielle, sinon l'élimination, des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits de douane. Il s'agirait aussi peut-être de clarifier la question du maintien des possibilités de recourir à des contingents tarifaires et, le cas échéant, de faire en sorte que les contingents soient répartis et administrés de manière non discriminatoire, par le biais notamment de disciplines concernant les activités des entreprises commerciales d'État.
- D'autre part, il faut ménager aux pays en développement une flexibilité suffisante pour l'inscription de leurs engagements dans les listes, y compris le recours à des sauvegardes spéciales pendant la durée du processus de réforme. En effet, à supposer même qu'il y ait accord sur l'élimination des subventions à l'exportation et des mesures de soutien qui faussent le commerce, les formes de soutien interne résiduelles dont peuvent bénéficier les produits exportés ne diffèrent pas des subventions à l'exportation. Ainsi, la partie demeurera inégale même après les négociations à cause de l'écart important entre les pays développés et les pays en développement quant à leur capacité de prendre des mesures de soutien interne. C'est pour cette raison que l'on peut aller jusqu'à dire que les engagements contractés par les pays en développement en matière d'accès aux marchés devraient être directement liés aux résultats des réformes que les pays développés se sont engagés à mener sur le plan du soutien interne et des subventions à l'exportation.

- En outre, le niveau de développement d'un pays en développement et son degré de compétitivité dans le secteur agricole devront être pleinement pris en compte pendant les négociations et leurs résultats.
- Enfin, les pays développés sont encouragés à prendre, pendant les négociations, l'engagement de consolider sans condition tous les schémas de préférences généralisées pour ce qui est des droits sur les produits agricoles.

Engagements concernant le soutien interne

Cuba, République dominicaine, El Salvador, Honduras et Nicaragua (WT/GC/W/120)

Liste initiale de points à inclure dans les prochaines négociations sur l'agriculture

« Prévoir de la flexibilité et des facilités pour les pays en développement afin qu'ils puissent recourir au soutien interne dans le secteur agricole, si ce soutien a pour objet d'améliorer la commercialisation, le transport et la diversification de leur production agricole, ainsi que de permettre la mise en œuvre des normes sanitaires et phytosanitaires. »

Pakistan (WT/GC/W/161)

Accord sur l'agriculture

« Eu égard aux besoins spéciaux et aux différents niveaux de développement des pays en développement et des pays les moins avancés, les disciplines en matière de traitement spécial et différencié doivent être améliorées et ces pays doivent disposer d'une plus grande flexibilité pour recourir au soutien interne dans le secteur agricole. Pour les pays en développement, les négociations qu'il est prévu d'engager seront l'occasion de réduire le plus possible la flexibilité en matière de soutien interne dans le cas des pays développés et d'accroître cette flexibilité dans le cas des pays en développement et des pays les moins avancés. À cet effet, il faudrait convenir que les restrictions prévues à l'article 3 de l'Accord sur l'agriculture ne seront pas applicables aux pays en développement et que ceux d'entre eux

qui ont déjà présenté leurs listes concernant les réductions du soutien interne et des subventions à l'exportation disposeront d'une certaine flexibilité pour relever les niveaux de ces mesures et ralentir le rythme de réduction de ces niveaux dans le cadre de leurs politiques nationales, afin de leur permettre de développer leur secteur agricole et assurer leur sécurité alimentaire. Par conséquent, en clarifiant ou en modifiant l'article 3 ou l'article 4 de l'Accord, les pays en développement devraient être exemptés de la discipline relative au contrôle des importations et au soutien interne dans le secteur des produits alimentaires. »

Inde (WT/GC/W/152)

Questions relevant du paragraphe 9 a (ii) de la Déclaration ministérielle de Genève - Négociations prescrites

« Il faut dire également que l'autonomie agricole constitue une base essentielle pour la croissance du PIB des économies agraires en développement, une bonne production agricole conférant un pouvoir d'achat à une grande majorité de la population, ce qui stimule la croissance industrielle. L'autonomie en matière de production alimentaire s'inscrit donc dans une perspective de développement spécifique et non dans une perspective purement commerciale. Par conséquent, nous considérons que les pays en développement doivent bénéficier, dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture, de la flexibilité nécessaire pour pouvoir faire face à leurs légitimes préoccupations autres que commerciales. Plus précisément, les pays en développement doivent être autorisés à accorder un soutien interne au secteur agricole pour garantir la sécurité alimentaire et pouvoir préserver la viabilité de l'emploi rural, un tel soutien n'ayant pas l'effet de distorsion sur le commerce qu'ont le soutien et les subventions actuellement permis par l'Accord. Il est donc important que, durant les négociations, une distinction soit faite entre les mesures de soutien interne actuellement utilisées pour obtenir une part du commerce international et les mesures qui permettraient aux pays en développement d'atténuer la pauvreté rurale.

Comme nous l'avons déjà dit, la seule façon de tenir compte de ces préoccupations est d'accorder une certaine flexibilité aux pays en développement en modifiant comme il convient les dispositions de l'Accord sur l'agriculture, en particulier dans le domaine du soutien interne et des mesures de la "catégorie verte". Par exemple, il serait important de

reconnaître qu'à l'avenir le niveau *de minimis* de 10 % actuellement prévu dans le cadre de la MGS ne suffit pas toujours aux pays en développement pour fournir le type de soutien nécessaire à l'allègement de la pauvreté et au maintien de l'emploi rural. De surcroît, comme cela ressort de l'examen mené dans le cadre du processus AER, des directives spécifiques devront être formulées concernant la façon de compenser des taux d'inflation et une dévaluation de la monnaie excessifs - problème que rencontrent les pays en développement lors du calcul de leur MGS. Par ailleurs, divers aspects des mesures de la « catégorie verte » devront peut-être être réexaminés en vue d'accorder un certain degré de flexibilité aux pays en développement. Ainsi, les restrictions concernant la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et l'aide alimentaire intérieure ne semblent pas être entièrement réalistes car il n'est pas toujours possible d'exiger l'application d'un critère rigoureux définissant les conditions auxquelles est subordonnée la distribution de céréales vivrières subventionnées, en particulier du fait de la dispersion géographique des segments vulnérables de la société. En outre, d'autres mesures de la catégorie verte, comme celles qui concernent le soutien du revenu découplé accordé aux producteurs afin de limiter la production, sont plus adaptées aux besoins des pays développés qu'à ceux des pays en développement. »

Bulgarie, Hongrie, Lettonie, République slovaque, République tchèque et Slovaquie (WT/GC/W/217)

Négociations sur l'agriculture : Soutien interne – Préoccupations des pays en transition ou ayant achevé leur transition

« Il conviendrait de définir et d'arrêter d'un commun accord des moyens adéquats qui permettraient aux pays en transition ou ayant achevé leur transition d'introduire ou de continuer à utiliser les mesures de soutien qui sont nécessaires pour la transformation économique de leur agriculture. Ces mécanismes auraient pour objet d'aider ces pays dans leur effort pour établir et consolider un secteur agricole national axé sur le marché en allégeant en partie les charges considérables qu'un tel processus fait peser sur eux et de leur permettre de tirer parti de leur avantage comparatif. »

Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande (WT/GC/W/331)

Traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement dans le cadre du commerce mondial des produits agricoles et des négociations prévues

Soutien interne

- Les mesures de soutien de la "catégorie bleue", ou celles qui concernent la limitation de la production, devront être subordonnées à des engagements de réduction substantielle si elles ne sont pas éliminées pendant la prochaine phase de réforme.
- Les critères qui régissent les mesures de soutien de la "catégorie verte", visées à l'Annexe 2 de l'Accord, devront être revus pour faire en sorte que ces mesures respectent la prescription fondamentale, à savoir que leurs effets de distorsion sur la production et les échanges doivent être nuls ou, au plus, minimales et qu'elles doivent répondre convenablement aux besoins des pays en développement en matière de commerce, de financement et de développement.
- D'autre part, de la souplesse sera nécessaire aux pays en développement pour qu'ils puissent profiter des mesures de soutien interne car ils ont besoin de développer et de mieux exploiter leur secteur agricole à long terme. Même si elle est considérée comme un aspect essentiel du traitement spécial et différencié, la flexibilité sous forme de niveaux d'engagements de réduction plus bas et de délais de mise en œuvre plus longs ne suffira pas pour prendre en compte les besoins de développement des pays en développement.
- S'agissant du soutien interne, le traitement spécial et différencié devra consister à ménager aux pays en développement la flexibilité voulue pour qu'ils puissent adopter des politiques et stratégies conformes aux règles de l'OMC qui leur permettraient de développer leur potentiel agricole et de répondre à des préoccupations commerciales, notamment la sécurité alimentaire, le développement rural et la réduction de la pauvreté.

Subventions à l'exportation**République dominicaine et Honduras (WT/GC/W/119)***Préparation de la troisième Conférence ministérielle de l'OMC*

« **Subventions à l'exportation** - Chacun reconnaît que les subventions à l'exportation accordées par les pouvoirs publics faussent les échanges, créant des situations de concurrence déloyale auxquelles les producteurs des pays en développement ont bien du mal à faire face pour pouvoir être concurrentiels sur les marchés internationaux. Des organisations internationales comme l'OCDE ont signalé, non sans préoccupation, que ces transferts de revenus qui avaient des effets particulièrement préjudiciables sur les possibilités d'accès aux marchés de nos pays augmentaient en termes réels. Il conviendrait de fixer des objectifs clairs pour les prochaines négociations, à partir des niveaux initiaux du soutien interne que les pays développés doivent éliminer au cours de ces négociations. Comme il est par ailleurs admis que l'élimination des subventions pourrait avoir, à court et moyen termes, un effet négatif sur les pays importateurs nets de produits alimentaires, il faudrait prévoir la mise en œuvre de programmes d'aide financière et technique qui permettent à ces pays de surmonter les difficultés auxquelles ils pourraient se heurter. Il est nécessaire que des engagements allant dans ce sens soient pris dans le cadre des prochaines négociations.

« **Crédits à l'exportation** - Nous sommes également préoccupés par le fait que le Secrétariat de l'OMC a indiqué (document WT/L/271 du 7 mai 1998) que les travaux sur l'élaboration de disciplines visant à régir l'octroi de crédits à l'exportation pour les produits agricoles n'avaient pas encore commencé. Cette tâche, qui est en suspens depuis 1994, devrait être entreprise à l'occasion de la nouvelle série de négociations agricoles. »

Inde (WT/GC/W/152)*Questions relevant du paragraphe 9 a (ii) de la Déclaration ministérielle de Genève - Négociations prescrites*

« De la même façon, les subventions faussant les échanges utilisées dans certains pays développés ont eu des répercussions négatives disproportionnées sur le commerce de nombreux produits agricoles dont les exportateurs des pays en développement sont tributaires. Les subventions à l'exportation constituent véritablement un domaine où nous sommes

convaincus que les règles ne sont pas les mêmes pour tous, car les pays développés qui ont notifié le niveau de leur soutien de base peuvent continuer - et c'est d'ailleurs ce qu'ils ont fait - à octroyer en grande quantité des subventions à l'exportation faussant les échanges. Par contre, certains pays en développement à qui cette possibilité avait été donnée dans le cadre du traitement spécial et différencié n'ont pas pu l'utiliser en raison des contraintes qui pèsent sur leurs ressources. Il est donc impératif que l'utilisation des subventions à l'exportation soit réduite au minimum et qu'un calendrier satisfaisant soit fixé pour la mise en œuvre de réductions effectives de ces subventions afin que leur effet de distorsion des échanges soit progressivement éliminé. Il serait aussi important que ces questions soient traitées durant les négociations."

Pays les moins avancés (WT/GC/W/251)

Atelier de coordination à l'intention des conseillers principaux des Ministres du commerce des PMA, pour préparer la troisième Conférence ministérielle de l'OMC, Sun City (Afrique du Sud) 21-25 juin 1999 (communication du Bangladesh)

Propositions à soumettre au processus préparatoire et à la troisième Conférence ministérielle de l'OMC

Section A

« Suppression par les pays développés, dans un délai convenu, des subventions à l'exportation, en particulier s'agissant de produits agricoles qui présentent un intérêt stratégique pour les PMA. »

Portée, structure et calendrier des prochaines négociations sur l'agriculture

Argentine (WT/GC/W/118)

Agriculture: poursuite du processus de réforme

PROGRAMME DES PROCHAINES NEGOCIATIONS

a) Certaines questions sont toujours en souffrance et il faut les régler avant d'entamer le nouveau cycle de négociations. Dans le domaine agricole, il s'agit notamment du non-respect de l'obligation énoncée à

l'article 10:2 de l'Accord, à savoir l'adoption de disciplines en matière de crédits à l'exportation, de garanties de crédit à l'exportation et de programmes d'assurance à l'exportation ... Les pays en développement ne peuvent avoir recours qu'aux instruments légitimes de la concurrence: la qualité et le prix ... Nous, pays en développement, avons déjà payé pour cette clause et continuons de payer chaque fois que nous sommes exclus du marché, que ce soit par l'utilisation de subventions ou de crédits bonifiés.

b) Un message a été clairement transmis à tous les participants à la dernière réunion de ce conseil: l'application du « traitement spécial et différencié » en faveur des pays en développement ne nous permet pas de tirer également parti des avantages qui découlent des accords issus du Cycle d'Uruguay, loin s'en faut. La renégociation prochaine de l'Accord sur l'agriculture devra être l'occasion de renverser la situation. Il faut tout d'abord faire en sorte que la loi soit la même pour tous. Les subventions à l'exportation constituent un privilège additionnel en faveur des pays qui n'ont pas besoin d'autres privilèges, puisqu'ils bénéficient déjà d'une situation privilégiée; ces privilèges doivent disparaître sur-le-champ. ... L'idée que les « considérations autres que d'ordre commercial » mentionnées à l'article 20 de l'Accord permettent à quelques pays développés de trouver de nouveaux arguments pour justifier le protectionnisme nous paraît inacceptable. Ni les préoccupations des consommateurs, ni la protection des paysages, de la culture rurale ou de l'environnement ne devraient entraîner la constitution de montagnes d'excédents qui sont ensuite déversés sur le marché international à des prix que nous ne pouvons pas concurrencer et qui, en définitive, accentuent la marginalisation et la pauvreté dans nos pays.

République dominicaine et Honduras (WT/GC/W/119)

Processus préparatoire de la 3^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC

Pays importateurs nets de produits alimentaires:

Nous proposons que la décision relative aux pays importateurs nets de produits alimentaires soit révisée pour réduire l'écart entre ce qui est visé et ce qui est réalisé. Pour ce faire, il conviendrait de prendre en considération les remarques faites au point 3 du présent document et de tenir également compte d'autres aspects spécifiques des pays en développement ayant une économie limitée et vulnérable. ... Il convient en dernier lieu de noter que, pour nombre de pays en développement, l'agriculture est le secteur qui non

seulement occupe la plus grande partie de la population, mais qui a aussi une importance déterminante pour le bien-être économique, les recettes d'exportation, la cohésion sociale et la sécurité alimentaire. Les pays en développement ont atteint des niveaux de développement différents et ont donc des besoins différents. Les participants aux prochaines négociations devraient donc, à notre sens, prêter une attention particulière aux besoins et conditions spécifiques des pays en développement, dont l'économie est limitée et vulnérable, en assurant le libre accès aux marchés des produits qui présentent un intérêt substantiel pour ces pays.

Cuba, République dominicaine, El Salvador, Honduras et Nicaragua (WT/GC/W/120)

Liste initiale de points à inclure dans les prochaines négociations sur l'agriculture

Attention spéciale à accorder aux pays importateurs nets de produits alimentaires

Amélioration de l'accès aux marchés pour les produits en provenance des pays importateurs nets de produits alimentaires, afin que ces derniers puissent accroître leurs recettes d'exportation de manière à pouvoir faire face à la hausse des coûts de leurs importations de denrées alimentaires. Engagements, de la part des pays développés, en matière d'aide technique et financière pour permettre aux pays en développement de diversifier et d'accroître leur productivité dans le secteur agricole, et de faire face à la hausse des coûts de leurs importations de produits alimentaires.

Préoccupations autres que d'ordre commercial des pays en développement, notamment de ceux dont l'économie est de taille restreinte et vulnérable

Élaborer un train de mesures destinées à améliorer la situation en matière de sécurité alimentaire nationale, à maintenir le niveau de vie de la population rurale et à préserver l'environnement, et exempter ces mesures de l'engagement de réduction. Il va sans dire que de telles mesures de soutien interne n'auraient aucun lien avec les subventions à l'exportation.

... laisser une certaine flexibilité aux pays qui sont victimes des catastrophes naturelles et autoriser l'application temporaire de mesures de soutien interne destinées à redynamiser la production nationale.

Pakistan (WT/GC/W/161)*Accord sur l'agriculture*

- La plupart des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires ont des problèmes de balance des paiements. Pour leur permettre de mieux faire face au renchérissement de leurs importations de produits alimentaires, les pays développés pourraient prendre une initiative à cet effet en contribuant à un fond renouvelable. Il faudrait insérer dans l'Accord une disposition précisant les critères de contribution à ce fond et les modalités de son fonctionnement.
- Il faudrait que l'Accord prévoie un programme d'assistance technique en vertu duquel les pays développés pourraient aider les pays en développement à accroître leur productivité et leur capacité de stockage, de classement par qualité et de conditionnement.

Inde (WT/GC/W/152)*Questions relevant du paragraphe 9 a ii) de la Déclaration ministérielle de Genève - Négociations prescrites*

Garantir la sécurité alimentaire, c'est-à-dire l'accès de la population à une alimentation suffisante pour répondre à ses besoins nutritionnels, est un objectif fondamental des mesures adoptées par les pays en développement à dominante agraire. ... Cette reconnaissance de l'importance de la sécurité alimentaire, même pour les zones à faible potentiel, met l'accent sur une perspective du développement qui va au-delà de considérations purement commerciales et se rapproche donc de la perspective et des intérêts des pays en développement.

Les pays qui prônent une libéralisation rapide du secteur agricole font valoir que l'autonomie alimentaire globale garantirait d'une certaine façon la sécurité alimentaire, puisque les pays pourraient produire ce qu'ils font le mieux et le plus efficacement et importer le reste des produits dont ils ont besoin. Cet argument part de l'hypothèse que tous les pays disposeraient, à tout moment, de réserves de change suffisantes pour s'approvisionner à l'étranger. Cette hypothèse n'est manifestement pas juste car tous les pays en développement ne seraient pas toujours en mesure d'importer des céréales vivrières, même si celles-ci étaient disponibles à des prix compétitifs, en

raison de leurs réserves limitées en devises. ... nous estimons que les pays en développement à faible revenu devraient pouvoir produire au moins un certain pourcentage des denrées alimentaires dont ils ont besoin chaque année. Tel est, selon nous, l'objectif auquel il faut tendre, en particulier compte tenu des difficultés qu'ont connues les pays en développement dans le passé pour acheter les céréales vivrières qui leur étaient nécessaires sur les marchés étrangers. ... Il faudrait donc qu'il soit admis à l'OMC que les petits exploitants ne seront pas en mesure de s'acquitter de leur responsabilité première sans un soutien approprié des pouvoirs publics et que ceux-ci devront intervenir pour que ces objectifs puissent être atteints. Par conséquent, nous considérons que les pays en développement doivent bénéficier, dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture, de la flexibilité nécessaire pour pouvoir faire face à leurs légitimes préoccupations autres que commerciales. Plus précisément, les pays en développement doivent être autorisés à accorder un soutien interne au secteur agricole pour garantir la sécurité alimentaire et pouvoir préserver la viabilité de l'emploi rural, un tel soutien n'ayant pas l'effet de distorsion sur le commerce qu'ont le soutien et les subventions actuellement permis par l'Accord. Il est donc important que, durant les négociations, une distinction soit faite entre les mesures de soutien interne actuellement utilisées pour obtenir une part du commerce international et les mesures qui permettraient aux pays en développement d'atténuer la pauvreté rurale.

Kenya (WT/GC/W/233)

Contribution au processus préparatoire

S'il est vrai que les considérations autres que d'ordre commercial, telles que la sécurité alimentaire, sont mentionnées dans le préambule de l'Accord, nous estimons pourtant que très peu de choses ont été faites pour traiter cette question. La libéralisation agricole préconisée par l'Accord ne peut à elle seule régler les problèmes de sécurité alimentaire des pays en développement qui comptent une population rurale nombreuse. Il est donc extrêmement important que les pays en développement bénéficient d'une certaine souplesse pour l'adoption de politiques nationales visant à garantir la sécurité alimentaire et l'emploi à un large pan de la population. Cela améliorera les niveaux généraux de production et accroîtra les niveaux de revenu des personnes défavorisées dans les régions rurales.

La mise en œuvre de la 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 a suscité chez ces pays de graves préoccupations. Les modalités de mise en œuvre de la Décision doivent être soigneusement réexaminées, eu égard notamment à la diminution de l'aide alimentaire.

ANNEXE 2

Exercice annuel de surveillance de la suite donnée à la décision ministérielle 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 (novembre 1998)

Déclaration du représentant de la CNUCED – Quelques considérations au sujet de la disponibilité de produits alimentaires de base d'origine extérieure pour les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires

La disponibilité d'un approvisionnement suffisant en produits alimentaires de base d'origine extérieure pour les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires dépend à la fois de l'importation à des conditions commerciales et de l'aide alimentaire. Ces deux apports ont été indispensables pour combler l'écart entre la production nationale et les besoins alimentaires dans bon nombre de ces pays.

Pour ce qui est de l'aide alimentaire, comme le montrent les statistiques fournies dans le document G/AG/W/36 du Secrétariat de l'OMC, le volume annuel de l'aide (en équivalent blé) fourni dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire est en déclin depuis 1990/91, et en 1997/98 il avait diminué de plus de 50 % pour s'établir à quelque 5,5 millions de tonnes. Ce déclin est dû essentiellement à la contraction des aides fournies par les principaux donateurs, qui a atteint 66 % dans le cas du Canada, 64 % dans le cas des États-Unis et 15 % dans le cas des Communautés européennes. Il convient de signaler que dans la Convention relative à l'aide alimentaire de 1995, le montant total des contributions annuelles minimum a été revu à la baisse d'environ 29 % (il était d'environ

7,5 millions de tonnes dans la Convention de 1986). L'aide alimentaire autre que sous forme de céréales, qui n'est pas visée par la Convention, a aussi diminué chaque année entre 1992 et 1997, baissant au total de quelque 50 %. Le tableau 1 illustre le déclin de l'aide alimentaire sous forme de céréales ou d'autres produits aux différents PMA et pays en développement importateurs nets de produits alimentaires depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay.

En raison de ce déclin, les pays concernés doivent aujourd'hui importer davantage de produits alimentaires de base à des conditions commerciales. Leur capacité de financer ces importations dépend essentiellement de deux facteurs : la croissance globale de leurs recettes d'exportation, qui est le plus important, et les variations de leur facture alimentaire dues notamment aux mouvements des prix.

D'après les données de la FAO, entre 1993/94 et 1995/96, campagne durant laquelle les prix ont culminé, la facture d'importation céréalière a augmenté considérablement, de 85 % dans le cas des PMA et de 68 % dans le cas des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires⁶⁵. Cette hausse est due à la conjugaison de plusieurs facteurs : les prix ont eu tendance à augmenter en raison du déstockage et de la réduction des subventions à l'exportation et du soutien interne, le volume de l'aide alimentaire et des exportations subventionnées vers les pays concernés a diminué et le déficit de la production céréalière de ces pays s'est creusé⁶⁶.

Le présent document vise à attirer l'attention en particulier sur l'évolution des recettes d'exportation des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, ainsi que des flux nets de ressources financières de ces pays, qui déterminent leur capacité d'importation et donc la possibilité de se procurer suffisamment de produits alimentaires importés. Auparavant, nous allons donner un bref aperçu du degré auquel ces pays sont tributaires de l'importation de produits alimentaires.

La dépendance alimentaire des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires⁶⁷

Globalement, comme le montre le tableau 1, la part des produits alimentaires dans les importations de marchandises était d'environ 9 % en 1994⁶⁸. Cette part, qui est indiquée à la première colonne du tableau 1, a

généralement eu tendance à diminuer, aussi bien parmi les pays développés que parmi les pays en développement dans leur ensemble, mais en Afrique, qui est le continent où se trouvent le plus grand nombre de PMA et de pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, elle est passée de 15,8 % en 1980 à 16,4 % en 1994. Lorsqu'on rapporte les importations de produits alimentaires aux exportations totales de marchandises, qui sont indiquées à la colonne 2 du tableau 1, on constate que ce ratio a tendance à diminuer à l'échelle mondiale ainsi que pour l'ensemble des pays en développement, mais qu'il a augmenté dans le cas de l'Afrique et des pays de l'OPEP. Cela indique qu'une proportion croissante des recettes d'exportation de ces groupes de pays ont servi à payer la facture d'importations alimentaires.

Une analyse plus détaillée à l'échelon des pays confirme que les importations de produits alimentaires pèsent lourd dans la balance commerciale des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. On trouvera au tableau 2 des indications sur la dépendance des 45 PMA⁶⁹ et de 18 pays en développement importateurs nets de produits alimentaires à l'égard des importations nettes de produits alimentaires de base tels qu'ils sont définis par la FAO⁷⁰.

Parmi les PMA, la part des importations nettes de produits alimentaires de base dans le total des importations de marchandises dépassait 20 % pour sept pays, et atteignait jusqu'à 50,4 % dans le cas de la Sierra Leone. Six PMA (Tchad, Mali, Afghanistan, Laos, Myanmar et Népal) sont exportateurs nets de produits alimentaires de base en valeur, mais en général leur excédent ne concerne qu'un ou deux produits d'exportation. Parmi les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, la part des importations nettes de produits alimentaires de base dans le total des importations est particulièrement élevée au Sénégal (21,8 %) et en Égypte (15,3 %). Quatre de ces pays (Honduras, Kenya, Maroc et Sainte-Lucie) exportent plus de ces produits qu'ils n'en importent, mais ils sont tous importateurs nets de céréales et celles-ci représentent une grande partie de leurs importations. La dépendance alimentaire des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires devrait persister, car en moyenne leur production agricole n'augmente pas aussi vite que leur demande alimentaire en raison d'une forte croissance démographique. Ainsi, alors que dans l'ensemble des pays en développement la production agricole par habitant a augmenté de 13 % entre 1985 et 1995, dans le cas des PMA elle a diminué de 9,6 %.

Évolution des résultats à l'exportation et de la capacité d'importation des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires

Comme nous l'avons déjà indiqué, la capacité des PMA et des autres pays concernés de financer à des conditions commerciales ordinaires l'importation de produits alimentaires de base dépend essentiellement de leurs recettes d'exportation et des devises dont ils disposent. Le tableau 4 donne plusieurs indicateurs de la capacité d'importation de ces pays.

Pour ce qui est de l'évolution des recettes d'exportation, la situation a été assez contrastée ces dernières années. Entre 1990 et 1996, un grand nombre de PMA ont vu leurs recettes d'exportation moyennes baisser. Dans les 11 PMA d'Afrique pour lesquels on dispose de données et en Haïti, les recettes d'exportation ont diminué durant cette période. Dans le cas des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, les exportations moyennes ont augmenté (sauf à Maurice), à un rythme compris entre 0,9 % par an (Côte d'Ivoire) et 12,9 % par an (Sri Lanka). Néanmoins, même dans ces pays, en raison de la détérioration des termes de l'échange, le pouvoir d'achat des recettes d'exportation a sensiblement diminué depuis 1990.

La plupart des PMA et une grande partie des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires sont surendettés. En 1996, le ratio dette/PIB des PMA était en moyenne de 90 %, l'éventail allant de 23 % dans le cas de Kiribati à 538 % dans le cas de Sao Tomé-et-Principe. Pour 23 PMA parmi ceux pour lesquels on dispose de données, ce ratio était supérieur à 90 % et pour 17 d'entre eux il était supérieur à 100 %. Comme tout doit être remboursé en devises, le service de la dette absorbe une grande partie des recettes déjà insuffisantes que rapportent les exportations. Ainsi que le montre le tableau 4, le ratio du service de la dette est resté élevé pour la plupart des PMA et des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, et dépasse 25 % dans un grand nombre de pays. Le ratio service de la dette/exportations est extrêmement élevé dans plusieurs pays en développement importateurs nets de produits alimentaires : dans six des 16 pays pour lesquels on dispose de données, il dépassait 25 % et dans cinq pays il était compris entre 15 et 20 %.

Pour terminer, comme le montre le tableau 4, depuis 1994, les flux financiers nets vers les PMA et les pays en développement importateurs nets

de produits alimentaires ont beaucoup diminué, tant en termes réels qu'en termes nominaux (dans le cas de la majorité des PMA et d'un grand nombre des autres pays). Le montant nominal des flux financiers totaux a diminué entre 1994 et 1996 dans 20 PMA d'Afrique, en Haïti et dans sept PMA d'Asie et du Pacifique. Il a aussi diminué dans sept pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (Côte d'Ivoire, Honduras, Maurice, Maroc, Sénégal, Sri Lanka et Trinité-et-Tobago).

Le ralentissement récent de l'économie mondiale dû à la crise asiatique, qui pourrait se prolonger, a une incidence sérieuse sur les perspectives d'exportation des PMA et des autres pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, en particulier ceux qui sont tributaires de l'exportation de produits primaires. Premièrement, bon nombre des pays en forte expansion d'Asie étaient devenus des marchés importants pour une large gamme de produits (matières premières agricoles, métaux et produits énergétiques notamment) qui sont fournis par d'autres pays en développement, y compris des PMA. Par exemple, sur la période 1980-1994, les exportations de l'Afrique vers l'Asie du Sud et du Sud-Est ont progressé en moyenne de 7,9 % par an, alors que le total de ses exportations a diminué durant cette même période. L'expansion des exportations vers l'Asie a été particulièrement prononcée dans le cas des matières premières agricoles (13,8 % par an) et des minerais et métaux (16,1 %). Deuxièmement, la contraction des importations de produits primaires des pays d'Asie du Sud-Est touchés par la crise a eu un effet important sur l'équilibre de l'offre et de la demande. On trouvera au tableau 5 un aperçu des variations des prix mensuels des produits dont l'exportation présente un intérêt particulier pour les pays en développement depuis le début de la crise. Entre le milieu de 1997 et avril 1998, le prix du pétrole a chuté de 25 % et la moyenne des prix des autres produits primaires a diminué de 10 %, la baisse étant plus prononcée dans le cas des matières premières agricoles et des métaux que dans celui des boissons et des produits alimentaires. On a observé des baisses de prix, parfois très marquées, pour de nombreux produits qui, globalement, représentent environ un tiers des exportations de produits primaires autres que le pétrole des pays en développement. Bien entendu, ce déclin a aussi été dû à d'autres facteurs, tels que la dégradation de la conjoncture mondiale provoquée en grande partie par le ralentissement de la production industrielle et par la crise asiatique, l'appréciation du dollar qui a tendance à faire baisser le prix des produits primaires exprimé en dollars, et l'augmentation de l'offre, liée

en particulier à la mise en service de nouvelles installations de production de métaux non ferreux. Néanmoins, il ne fait pas de doute que les prix des matières premières agricoles, du bois, des métaux (en particulier le cuivre et le nickel) et, dans une moindre mesure, des produits énergétiques, ont subi le contre-coup de la contraction de la demande due à la crise. La baisse des prix a été généralisée et a touché aussi bien les produits agricoles que les métaux. Toutefois, alors que le prix des produits agricoles semble s'être à peu près stabilisé, mais à un niveau inférieur à celui du milieu de 1997, les prix de la plupart des métaux et du pétrole continuaient de baisser en avril 1998⁷¹.

TABLEAU 1

Aide alimentaire aux PMA et aux pays en développement importateurs nets de produits alimentaires

	<i>Céréales^a</i> (en tonnes d'équivalents grains)		<i>Autres^b</i> (en tonnes de produits)	
	1994	1997	1994	1997
I. PMA.....	4 871 094	3 089 340	525 590	301 280
Afrique:	3 218 931	1 822 703	457 004	257 499
Angola.....	278 985	152 793	50 229	27 789
Bénin.....	13 567	29 642	4 614	2 080
Burkina Faso.....	29 592	32 673	7 629	6 863
Burundi.....	92 812	1 450	28 192	1 874
Cap-Vert.....	68 632	61 549	3 516	3 815
Comores.....	6 209	3 100	519	-
Djibouti.....	11 834	11 914	1 159	615
Érythrée.....	293 388	53 538	30 533	-
Éthiopie.....	905 277	368 585	44 585	20 116
Gambie.....	7 675	7 956	2 019	1 293
Guinée.....	38 570	4 611	1 600	1 327
Guinée équatoriale.....	2 802	118	470	80
Guinée-Bissau.....	3 964	5 622	895	325
Lesotho.....	30 897	7 092	3 585	1 861
Libéria.....		118 843		18 803
Rép. dém. du Congo.....	75 345	22 033	18 764	3 615

TABLEAU 1 (suite)

	<i>Céréales^a</i> (en tonnes d'équivalents grains)		<i>Autres^b</i> (en tonnes de produits)	
	1994	1997	1994	1997
Madagascar.....	22 667	44 167	3 098	2 905
Malawi.....	131 951	42 627	9 080	2 187
Mali.....	25 772	25 209	1 320	655
Mauritanie.....	22 407	36 339	3 036	2 625
Mozambique.....	347 499	165 295	21 840	11 690
Niger.....	42 900	58 952	4 593	4 443
Ouganda.....	46 106	64 447	19 545	11 177
Rép.-Unie de Tanzanie.....	78 023	19 000	18 852	7 994
République centrafricaine.....	5 943	842	865	13 030
Rwanda.....	178 531	227 099	93 380	71 071
Sao Tomé-et-Principe.....	6 686	2 055	1 188	1 924
Sierra Leone.....	29 199	78 100	4 281	12 476
Somalie.....	52 413	4 054	12 712	1 416
Soudan.....	331 112	111 071	57 374	17 740
Tchad.....	13 991	45 004	1 404	2 413
Togo.....	8 221	6 600	999	14
Zambie.....	15 961	10 323	5 128	3 283
Amérique:	70 227	121 543	25 243	9 787
Haiti.....	70 227	121 543	25 249	9 787
Asie et Pacifique:	1 581 936	1 145 094	43 343	33 994
Afghanistan.....	65 120	166 728	7 133	15 014
Bangladesh.....	1 179 455	703 828	16 426	4 795
Bhoutan.....	2 814	4 619	371	617
Cambodge.....	53 371	43 670	2 763	1 908
Iles Salomon.....	-	-	-	-
Kiribati.....	203 483	95 514	-	-
Laos.....	15 187	39 617	82	-
Maldives.....	1 370	2 740	-	-
Myanmar.....	1 500	8 195	455	-
Népal.....	21 205	25 752	10 969	5 838

TABLEAU 1 (suite)

	<i>Céréales^a</i> (en tonnes d'équivalents grains)		<i>Autres^b</i> (en tonnes de produits)	
	1994	1997	1994	1997
	Samoa.....	-	-	-
Tuvalu.....				
Yémen.....	38 431	54 431	5 144	5 8
II. Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires	1 627 819	574 795	170 470	109 107
Barbados.....	-	-	-	-
Botswana.....	5 875	-	3 267	-
Côte d'Ivoire.....	55 139	15 507	715	-
Égypte.....	278 471	66 519	15 841	3 686
Honduras.....	111 259	27 573	4 807	939
Jamaïque.....	69 800	15 495	300	1 561
Kenya.....	203 483	95 514	28 436	13 923
Maroc.....	87 594	14 267	16 221	1 599
Maurice.....	-	-	-	-
Pakistan.....	97 837	177 317	42 811	4 733
Pérou.....	352 436	55 350	39 312	76 282
République dominicaine.....	7 196	1 348	6 940	1 242
Sainte-Lucie.....	3 000	-	-	-
Sénégal.....	23 765	11 488	2 019	1 946
Sri Lanka.....	306 874	82 757	4 003	2 456
Trinité-et-Tobago.....	-	-		
Tunisie.....	25 090	11 660	5 798	740
Venezuela.....				

^a Blé, orge, maïs, millet, avoine, seigle, sorgho, riz et légumineuses.

^b Produits laitiers, matières grasses, viande et poisson.

Source : Calculs de la CNUCED sur la base des données fournies dans le document de l'OMC G/AG/W/36.

TABLEAU 2

Part des importations de produits alimentaires dans le total des importations (1) et dans le total des exportations (2)

	1980 (%)		1990 (%)		1994 (%)	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Ensemble du monde	11,1	11,1	9,3	9,3	9,1	9,1
Pays développés.....	10,2	10,8	9,2	9,2	9,5	9,3
Pays en développement	11,7	9,9	9,4	9,4	8,5	8,7
OPEP.....	13,6	5,7	13,7	8,8	12,8	8,9
Amérique latine	10,5	12,3	10,1	10,3	9,3	10,9
Asie du Sud et du Sud-Est.....	10,3	7,0	6,5	6,3	6,3	6,3
Afrique	15,8	14,0	15,6	17,0	16,4	18,0

Source : CNUCED, *Manuel de statistiques du commerce international et du développement* (1995).

TABLEAU 3

Importations de produits alimentaires de base (moyenne 1990-1992)¹

	<i>Importations nettes de produits alimentaires de base² (en millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Importations nettes de céréales (en millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Part des importations nettes de produits alimentaires de base dans le total des importations de marchandises</i>
I. PMA³	2509	1925	10,2
Afrique	1619	1259	10,3
Angola.....	237	63	14,5
Bénin.....	65	40	17,4
Burkina Faso.....	66	46	11,9
Burundi	17	6	7,3
Cap-Vert.....	23	11	14,9

TABLEAU 3 (suite)

	<i>Importations nettes de produits alimentaires de base² (en millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Importations nettes de céréales (en millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Part des importations nettes de produits alimentaires de base dans le total des importations de marchandises</i>
Comores	17	9	28,5
Djibouti	30	12	13,9
Éthiopie	166	148	22,2
Gambie.....	35	20	16,0
Guinée.....	70	63	9,7
Guinée-Bissau.....	11	17	15,1
Lesotho.....	87	19	10,6
Libéria.....	62	47	27,4
Madagascar.....	16	29	3,3
Malawi.....	67	55	10,0
Mali.....	-18	31	-3,2
Mauritanie	42	51	8,5
Mozambique.....	140	124	16,0
Niger	18	34	5,1
Ouganda	1	-1	0,4
Rép. démocratique du Congo.....	163	73	40,1
Rép.-Unie de Tanzanie	15	33	1,1
République centrafricaine.....	8	7	6,1
Rwanda	24	7	8,2
Sao Tomé-et-Principe.....	4	3	16,9
Sierra Leone	77	47	50,4
Somalie	17	61	2,3
Soudan.....	91	129	8,6

TABLEAU 3 (suite)

	<i>Importations nettes de produits alimentaires de base² (en millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Importations nettes de céréales (en millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Part des importations nettes de produits alimentaires de base dans le total des importations de marchandises</i>
Tchad	-19	11	-7,3
Togo.....	37	15	7,8
Zambie.....	50	49	4,9
Amérique:			
Haïti	126	91	37,4
Asie et Pacifique:	764	575	8,8
Afghanistan	-1	61	-0,2
Bangladesh	346	202	9,6
Bhoutan.....	4	7	3,5
Cambodge.....	13	12	5,1
Iles Salomon.....	13	8	12,6
Kiribati.....	5	3	16,7
Maldives.....	15	5	9,2
Myanmar	-123	-47	-23,5
Népal.....	-1	4	-0,1
Rép. dém. populaire lao.....	-5	8	-2,2
Samoa.....	8	3	8,5
Vanuatu.....	5	4	5,7
Yémen.....	485	305	23,5
II. Pays en développement importateurs nets de produits alimentaires	3035	2824	5,0
Barbados.....	60	14	14,0
Botswana.....	65	36	3,4

TABLEAU 3 (suite)

	<i>Importations nettes de produits alimentaires de base² (en millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Importations nettes de céréales (en millions de dollars É.-U.)</i>	<i>Part des importations nettes de produits alimentaires de base dans le total des importations de marchandises</i>
Côte d'Ivoire.....	187	137	9,2
Égypte.....	1294	1019	15,3
Honduras.....	-323	30	-33,1
Jamaïque.....	83	69	5,0
Kenya.....	-29	65	-1,5
Maroc.....	-106	275	-1,5
Maurice.....	132	40	8,0
Pakistan.....	13	-39	0,2
Pérou.....	387	341	9,3
République dominicaine.....	111	99	5,1
Sainte-Lucie.....	-28	6	-9,6
Sénégal.....	249	141	21,8
Sri Lanka.....	219	166	7,2
Trinité-et-Tobago.....	137	45	9,7
Tunisie.....	143	148	2,5
Venezuela.....	441	232	4,1

¹ Céréales, produits de l'élevage, légumineuses, racines et tubercules.

² FAO : « Definition of Net Food Importing Countries » (ESC/M/95/4), tableau 11, importations en valeur CAF.

³ PMA pour lesquels on dispose de données.

Source : Calculs de la CNUCED sur la base de données de la FAO.

TABLEAU 4
Indicateurs de la capacité d'importation

	<i>Valeur des exportations:</i>	<i>Termes de l'échange nets</i>	<i>Pouvoir d'achat des exportations</i>	<i>Ratio service de la dette/ exportations</i>	<i>Total des flux financiers</i>	
	<i>taux de croissance annuelle moyen</i>					
	<i>1990-1996 (%)</i>	<i>1995 1990 = 100</i>	<i>1995 1990 = 100</i>	<i>1996 (%)</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>
I. PMA				16,080	14 899	
Afrique:				12,115	11 448	
Angola	1,2	118	76	13,0	672	517
Bénin	-13,9	114	182	8,0	258	298
Burkina Faso	-14,5	133	84	21,0	427	413
Burundi	-4,2	..	..	28,0	306	199
Cap-Vert .....	..	..	..	8,0	119	127
Comores .....	..	..	..	..	42	40
Djibouti .....	..	..	..	7,0	123	116
Érythrée	8,2	..	..	41,0	1 011	876
Éthiopie	-8,1	101	129	12,0	70	46
Gambie .....	..	..	..	13,0	370	231
Guinée	-2,8	..	..	38,0	107	204
Guinée équatoriale .....	..	..	..	3,0	32	33
Guinée-Bissau .....	..	..	..	28,0	-56	703
Lesotho	1,2	108	86	11,0	265	318
Libéria	21,7	..	..	4,0	228	171
Madagascar	-1,5	82	75	20,0	464	489
Malawi	6,2	95	104	21,0	460	558
Mali .....	..	89	87	21,0	247	279
Mauritanie	1,1	104	108	33,0	1 295	1 055
Mozambique	1,6	62	84	39,0	376	219
Niger	-19,5	89	71	23,0	710	676
Ouganda	-4,1	90	112	19,0	940	928
Rép. centrafricaine	19,1	..	..	8,0	159	160
Rép. dém. du Congo	-4,8	95	21	..	213	228

TABLEAU 4 (suite)

	<i>Valeur des exportations: taux de croissance annuelle moyen</i>	<i>Termes de l'échange nets</i>	<i>Pouvoir d'achat des exportations</i>	<i>Ratio service de la dette/ exportations</i>	<i>Total des flux financiers</i>	
	<i>1990-1996 (%)</i>	<i>1995 1990 = 100</i>	<i>1995 1990 = 100</i>	<i>1996 (%)</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>
Rép.-Unie de Tanzanie..	8,7	74	96	19,0	626	579
Rwanda.....	..	..	..	..	52	49
Sao Tomé-et-Principe....	-23,4	101	73	18,0	263	186
Sierra Leone.....	..	..	..	5,0	537	174
Somalie.....	-6,4	85	70	25,0	401	212
Soudan.....	9,6	91	52	11,0	116	156
Tchad.....	4,4	129	68	11,0	229	350
Togo.....	29,1	88	116	18,0	895	701
Zambie.....						
Amérique:					596	380
Haïti.....	-8,3	..	..	19,0	596	380
Asie et Pacifique:					3.369	3 071
Afghanistan.....	..	..	..	..	172	198
Bangladesh.....	10,0	101	129	14,0	1 625	1 212
Bhoutan.....	..	..	..	12,0	74	62
Cambodge.....	..	..	..	5,0	353	451
Iles Salomon.....	..	..	..	..	44	44
Kiribati.....	..	..	..	5,0	-12	13
Maldives.....	..	..	..	3,0	42	-62
Myanmar.....	14,9	69	176	10,0	171	142
Népal.....	9,2	79	..	7,0	451	418
Rép. dém. pop. lao.....	30,3	..	..	4,0	219	334
Rép. du Yémen.....	..	..	..	3,0	174	217
Samoa.....	..	..	..	7,0	48	34
Tuvalu.....	..	..	..	..	8	8

TABLEAU 4 (suite)

	Valeur des exportations: taux de croissance annuelle moyen	Termes de l'échange nets	Pouvoir d'achat des exportations	Ratio service de la dette/ exportations	Total des flux financiers	
	1990-1996 (%)	1995 1990 = 100	1995 1990 = 100	1996 (%)	1994	1996
II. Pays en dévelop- pement importa- teurs nets de pro- duits alimentaires					16 105	20 614
Barbados .....	..	..	..	..	29	274
Botswana	7,9	154	..	4,9	9	60
Côte d'Ivoire	0,9	63	83	26,2	1 241	614
Égypte.....	8,5	67	86	11,6	2 598	2 642
Honduras.....	10,0	63	99	28,8	232	195
Jamaïque.....	4,4	162	100	18,0	75	107
Kenya	8,5	72	191	27,5	13	199
Maroc	5,3	94	81	27,7	660	571
Maurice.....	-2,1	126	116	7,2	125	116
Pakistan	9,6	93	128	27,4	3 157	3 286
Pérou.....	11,1	63	107	35,4	4 909	6 070
Rép. dominicaine.....	2,6	86	74	11,4	34	45
Sainte-Lucie .....	..	..	..	..	54	82
Sénégal	8,4	102	65	15,9	551	446
Sri Lanka	12,9	82	178	7,3	675	575
Trinité-et-Tobago	6,3	59	86	15,6	551	324
Tunisie.....	8,9	69	110	16,5	660	941
Venezuela	6,7	49	86	16,8	533	4 067
<i>Pour mémoire :</i>						
Ensemble des PMA				15,0	16 093	15 000
Ensemble des pays en développement .....				..	157 238	193 395
<i>En dollars constants de 1980</i>						
Ensemble des PMA					13 755	11 905
Ensemble des pays en développement					139 149	163 894

TABLEAU 5
**Variation des indices mensuels de prix de certains produits primaires
 Juin 1997-avril 1998**

<i>Produit</i>	<i>Variation (%)</i>
Boissons tropicales.....	-19,3
Produits alimentaires.....	-6,7
Sucre	-17,7
Blé.....	-10,1
Maïs	-9,3
Sciages de bois tropicaux.....	-32,7
Contre-plaqués.....	-27,7
Coton.....	-14,6
Jute.....	-21,2
Cuir et peaux	-8,1
Minerais et minéraux.....	-17,3
Cuivre.....	-31,1
Nickel.....	-23,6
Zinc.....	-19,0
Plomb	-7,0
Aluminium	-9,5
Pétrole brut	-24,6

Source : CNUCED, Bulletin mensuel des prix des produits de base, mai 1998.

L'AGCS EN 2000 : POURSUITE DE LA LIBERALISATION PROGRESSIVE

Mina Mashayekhi, CNUCED

Introduction

Les Membres de l'OMC vont lancer en 2000 de nouvelles négociations en vue de prendre des engagements spécifiques concernant les services. Conformément à l'article XIX.1 de l'AGCS, le but du prochain cycle de négociations sur les services⁷² est d'élever progressivement le niveau de libéralisation, par la réduction ou l'élimination des effets défavorables de certaines mesures sur le commerce des services, de façon à assurer un accès effectif aux marchés. Ce processus aura pour objet de promouvoir les intérêts de tous les participants sur la base d'avantages mutuels et d'assurer un équilibre global des droits et des obligations, en tenant dûment compte des objectifs de politique nationale et du niveau de développement des différents Membres, tant d'une manière globale que dans les différents secteurs. En vertu de l'article XIX.2, une flexibilité appropriée sera ménagée aux différents pays en développement Membres pour qu'ils puissent ouvrir moins de secteurs, libéraliser moins de types de transactions, élargir progressivement l'accès à leurs marchés en fonction de leur niveau de développement et, lorsqu'ils accorderont l'accès à leurs marchés à des fournisseurs de services étrangers, assortir cet accès de conditions visant à atteindre les objectifs mentionnés à l'article IV.

Les pays en développement considèrent que, si l'on veut atteindre ces objectifs, il importe de conduire les négociations dans le cadre de l'architecture actuelle de l'AGCS, de se pencher en priorité sur les déséquilibres (notamment l'absence concrète d'avantages en matière d'accès aux marchés offerts aux pays en développement) et en veillant à ce que leurs mesures d'ouverture des marchés soient déterminées uniquement par leurs priorités nationales, compte tenu du rôle des services dans le développement, tout en réaffirmant le principe du gradualisme et de la

réciprocité relative ou de la flexibilité en faveur des pays en développement. A cet effet, il faudrait que les lignes directrices et les modalités de négociation du prochain cycle tiennent compte des problèmes suivants :

- Le déséquilibre des avantages obtenus par les pays développés et les pays en développement, étant donné que les engagements ne se traduisent pas par des mesures d'ouverture de différents secteurs et modes de fourniture des services qui présentent un intérêt commercial pour les pays en développement.
- Nécessité de préserver la flexibilité prévue par l'article XIX et d'autres dispositions de l'AGCS.
- Déséquilibre du pouvoir de négociation entre pays développés et pays en développement, qui est une des raisons pour lesquelles les pays en développement ont du mal à retirer les avantages attendus des négociations et des dispositions des articles IV et XIX.
- Contraintes de l'offre qui empêchent les pays en développement de tirer parti des engagements.

Dans cette optique, pour remédier à ces problèmes, il faudrait i) rétablir l'équilibre entre les engagements concernant les modes 3 et 4 et assurer un traitement symétrique des facteurs de production (capital et main-d'œuvre); ii) faire en sorte que les services dont l'exportation présente de l'intérêt pour les pays en développement (tourisme, transport, construction, services professionnels et services commerciaux (en particulier les services informatiques), santé, éducation, audiovisuel et services liés à l'énergie, particulièrement lorsque ces services sont fournis par des personnes physiques) soient inscrits sur les listes d'engagements des pays développés; iii) accorder aux pays en développement un crédit, dans le prochain cycle de négociations, pour les engagements qu'ils ont pris après le Cycle d'Uruguay dans les négociations concernant les services financiers et les services de télécommunications de base, ainsi que pour leurs mesures de libéralisation autonomes; et iv) mettre en place un mécanisme comportant des ressources financières pour donner effet aux obligations énoncées à l'article IV en ce qui concerne le renforcement des capacités nationales de fourniture de services, de la compétitivité et de l'accès à la technologie et aux réseaux de distribution et d'information.

Evaluation du commerce des services

Comme le prévoit l'article XIX.3 de l'AGCS, des lignes directrices et des procédures seront établies pour chaque série de négociations. Aux fins de l'établissement de ces lignes directrices, le Conseil du commerce des services procédera à une évaluation du commerce des services d'une manière globale et sur une base sectorielle, en se référant aux objectifs de l'Accord, notamment ceux qui sont énoncés au paragraphe 1 de l'article IV. A la Conférence ministérielle de Singapour, les Ministres ont approuvé un programme d'échange d'information, faisant partie du travail nécessaire pour faciliter la négociation d'une libéralisation progressive du commerce des services. En juin 1998, le Conseil du commerce des services s'est lancé dans une série de débats sur différents secteurs des services, en se fondant sur la liste des secteurs publiée sous la cote MTN:GNS/W/120 et sur des notes d'information sectorielles rédigées par le Secrétariat de l'OMC. Ce travail d'information portait sur des questions telles que les suivantes : qui sont les organes de réglementation ? L'application du principe de la transparence ou du principe NPF soulève-t-elle des problèmes particuliers ou communs ? Quelles sont les formes de restrictions de l'accès aux marchés ou du traitement national les plus courantes ? Y a-t-il d'autres types de réglementation, par exemple dans les domaines des licences, des normes techniques ou des prescriptions de qualifications, qui restreignent fréquemment le commerce dans le secteur considéré ? Ce travail a permis de dégager un certain nombre de points essentiels : i) il faut améliorer le classement des activités dans certains secteurs; ii) il faut éviter que les mesures et disciplines du type de celles prévues à l'article VI constituent des obstacles non nécessaires au commerce; iii) il y a d'importants obstacles au mouvement des personnes physiques, notamment des restrictions touchant à l'obtention de permis de travail et de visas, la reconnaissance des qualifications ou l'obligation de faire partie d'une association professionnelle; iv) il faut préciser le rôle des accords de reconnaissance mutuelle v) les régimes fiscaux sont opaques et discriminatoires; vi) il faut assurer le transfert de technologie; vii) il faut traiter les questions que soulève le commerce électronique; viii) il faut étudier les subventions importantes accordées par les pays développés et leur impact sur les activités de services des pays en développement; et ix) il faut étudier les liens entre les différents secteurs de services ainsi qu'entre les secteurs des services et les secteurs des marchandises et chercher à éliminer les obstacles dans les secteurs complémentaires. Durant l'été 1999, le Conseil a eu un

débat sur l'évaluation du commerce des services. Ce débat n'a pas débouché sur des conclusions claires en ce qui concerne la contribution qu'aurait apporté l'AGCS à la participation des pays en développement au commerce des services.

Un tour d'horizon des informations et des statistiques concernant les services dont on dispose montre que les données globales sur le commerce des services sont très limitées et permettent difficilement de faire des comparaisons, met en évidence la contribution des services à la croissance et à la transformation des pays en développement et confirme que les services créent beaucoup d'emplois. Cette analyse fait aussi ressortir les points suivants :

a) Les statistiques de la balance des paiements portent principalement sur le mode de fourniture transfrontière;

b) La plupart des pays en développement ont un déficit pour ce qui est du commerce des services, sauf dans les domaines du tourisme et du voyage et des envois de fonds des travailleurs;

c) Dans certains pays en développement, les importations de services croissent plus vite que les exportations, car ces pays sont mesure tributaires de l'importation de services professionnels et techniques;

d) Depuis l'adoption de l'AGCS, la part des pays en développement dans les exportations mondiales de biens et de services a augmenté de 6 % seulement, et ce surtout grâce à la compétitivité de certains pays en développement d'Asie;

e) Les pays développés réalisent trois quarts des exportations mondiales de services et la plupart des 20 premiers exportateurs de services sont des exportateurs de pays développés;

f) Les services d'infrastructure, en particulier les transports et télécommunications et les services financiers, apportent une contribution importante à la compétitivité des exportations de biens et de services;

g) Il faut tenir compte de l'aspect social des services et des liens entre certains secteurs de services de base (services d'infrastructure, santé et éducation) et le développement durable et le bien-être public;

h) Les services contribuent beaucoup à la création d'emplois dans les pays en développement;

i) Dans de nombreux pays en développement, l'exportation de services est le seul moyen de diversification et donc le seul moyen de ne pas rester tributaire de l'exportation de produits primaires; et

j) Aucune donnée empirique ne permet d'établir un lien entre une augmentation notable des flux d'investissement étranger direct vers les pays en développement et la conclusion de l'AGCS.

Compte tenu du manque de données ventilées, toute évaluation du commerce des services doit reposer avant tout sur une analyse qualitative. Les engagements résultant de l'AGCS constituent un fondement solide pour des efforts futurs visant à libéraliser le commerce international des services, car ils permettent d'obtenir des renseignements sur les obstacles qui n'étaient pas disponibles antérieurement.

Les pays en développement ont pris des engagements importants dans le cadre de l'AGCS en ce qui concerne de nombreux secteurs de services, souvent en consolidant des dispositions législatives récemment adoptées ou en s'engageant d'avance sur des politiques futures, sans avoir eu beaucoup d'expérience de leur mise en œuvre, et ils ont accepté une part plus élevée de consolidation totale au titre de la fourniture transfrontière ou de la présence commerciale. En revanche, ils n'ont pas obtenu de concessions présentant une valeur économique importante en ce qui concerne la fourniture de services par le mouvement de personnes physiques.

Les obstacles à l'accès des pays en développement aux marchés

L'absence d'engagements significatifs sur le plan commercial (sauf en ce qui concerne les mutations de personnel à l'intérieur des entreprises) dans le domaine du mouvement des personnes physiques, qui est essentiel pour la fourniture de services par les pays en développement, a été mise en évidence dans tous les documents sectoriels établis par la CNUCED, ainsi que lors des discussions qui ont eu lieu au cours des séances de la Commission et des réunions d'experts. Cela est à l'origine d'un sérieux déséquilibre commercial. Quatre-vingt-douze pays Membres de l'OMC ont pris des engagements horizontaux qui ne mentionnent pas les mouvements de personnes physiques pour toutes les catégories et tous les métiers. Les principales catégories inscrites sur les listes se limitent à i) les mutations à l'intérieur d'entreprises (62 listes), ii) les voyages d'affaires (32 listes) et iii) les déplacements des membres de professions libérales qui fournissent

leurs services sous contrat (12 engagements). Par conséquent, les pays développés, pour lesquels le mode 3 (présence commerciale) est beaucoup plus important en termes d'effectifs détachés, ont beaucoup bénéficié des engagements pris dans le cadre de l'AGCS au sujet des mouvements de personnes physiques. Les obstacles concernant ce mode sont dus au caractère horizontal des engagements (qui limite l'accès aux seules mutations internes), à des conditions strictes et discrétionnaires en matière de visas et d'autorisations, au manque de reconnaissance des qualifications et au critère du besoin économique⁷³. La transparence des mesures affectant le mouvement des personnes physiques est essentielle si l'on veut accroître la participation des pays en développement au commerce international.

Ces obstacles empêchent des techniciens et des hommes d'affaires de pays en développement de participer à diverses activités qui sont indispensables pour prendre pied sur le marché mondial des services. En raison de son caractère discrétionnaire (en particulier lorsque les conditions ne sont pas indiquées clairement), le critère du besoin économique est un obstacle important au commerce des services, particulièrement en ce qui concerne le mouvement des personnes physiques, et est une source d'incertitude considérable pour ce qui est du niveau d'engagement d'un pays en matière d'accès au marché. Un engagement subordonné à un examen des besoins économiques ne donne aucune garantie d'accès. Dans les efforts futurs visant à libéraliser le commerce des services et à augmenter la participation des pays en développement à ce commerce, il sera essentiel de réduire le champ d'application de tels critères, d'exiger une notification des règles qui les régissent et de chercher à les faire supprimer à terme, en particulier dans le cas de certaines professions clairement identifiables. Il serait possible de faciliter le mouvement des fournisseurs de services au moyen d'un « visa AGCS », qui leur permettrait de se déplacer librement à travers les frontières pour faire des affaires et fournir des services, sans devoir se plier à des formalités de visas qui demandent beaucoup de temps ou sans avoir été invités.

Autres obstacles essentiels à l'accès aux marchés

L'analyse sectorielle faite par la CNUCED a mis en évidence d'autres obstacles auxquels les fournisseurs de services des pays en développement se heurtent :

a) Interdiction de l'accès d'étrangers à des marchés de services réservés à des fournisseurs nationaux : des conditions relatives à la nationalité, à la résidence ou à la détention d'un visa peuvent empêcher ou limiter le mouvement des personnes physiques;

b) Mesures reposant sur les prix : taxes à l'entrée et à la sortie et frais de délivrance de visas pour le mouvement de personnes physiques; droits d'atterrissage et droits de port discriminatoires, redevances de licences; droits de douane sur des biens incorporant des services ou nécessaires à la production de services (par exemple films, émissions de télévision, logiciels sur disque, ordinateurs, équipement de télécommunications et certains objets publicitaires);

c) Subventions accordées dans les pays développés (par exemple dans la construction, les communications, les transports, la santé ou l'enseignement), y compris dans des secteurs de haute technologie, ainsi que subventions horizontales et incitations à l'investissement qui peuvent défavoriser les exportations des pays en développement. Alors qu'en général les fournisseurs de services des pays en développement ont des difficultés de financement qui les mettent en situation défavorable, les entreprises des pays développés bénéficient d'un soutien financier de l'État : par exemple, les flux de services de construction sont influencés par d'importantes subventions publiques aux entreprises exportatrices, par l'aide liée, par des montages de financement à l'exportation, etc.;

d) Normes techniques et octroi d'autorisations : dans certains secteurs de services professionnels aux entreprises, l'agrément des fournisseurs de services financiers et l'établissement de normes ont été employés pour limiter l'accès. Les accords de reconnaissance mutuelle sont particulièrement importants pour la facilitation du commerce. En l'absence de tels accords, il peut être totalement impossible d'accéder au marché. Une réglementation complexe en matière d'environnement et de sécurité, la normalisation et des formalités d'enregistrement peuvent fortement dissuader l'offre de services dans le secteur de la construction. Dans certains pays à structure fédérale, le problème est aggravé lorsque les formalités ne sont pas uniformes;

e) Accès discriminatoire aux moyens d'information et aux réseaux de distribution : par exemple, les opérateurs du réseau de télécommunications peuvent appliquer des mesures discriminatoires en

excluant certains utilisateurs, en exigeant des redevances plus élevées ou en imposant des restrictions quant au matériel pouvant être employé. Dans le secteur du transport aérien, la discrimination pour ce qui est de la disponibilité et du coût des services auxiliaires peut réduire la compétitivité d'une compagnie aérienne; l'attribution des créneaux et le coût prohibitif de ceux-ci dans les principaux aéroports, ainsi que l'accès aux systèmes informatisés de réservation et aux réseaux mondiaux de distribution pourraient aussi être employés pour évincer d'éventuels fournisseurs de services, de même que des restrictions en matière de publicité et de marketing;

f) Le manque de transparence des mesures officielles (par exemple lois et procédures en matière d'immigration) et des pratiques des entreprises géantes constitue également un important obstacle à l'accès aux marchés pour les pays en développement;

g) L'importance croissante du financement pour l'obtention de contrats à l'exportation et les difficultés auxquelles les pays en développement se heurtent lorsqu'ils essaient d'obtenir un financement sur le marché financier international; et

h) Le manque d'accès aux marchés publics (dans la construction par exemple).

Analyse sectorielle

L'analyse sectorielle de la CNUCED et les résultats des sessions de la Commission sur le commerce des biens et des services et des produits de base et des réunions d'experts convoquées par celle-ci démontrent qu'il existe des créneaux porteurs dans six secteurs dans lesquels les pays en développement ont un avantage comparatif effectif ou potentiel, particulièrement grâce au mouvement de personnes physiques. Ces créneaux sont ceux des services professionnels et des services destinés aux entreprises (tels que les services d'informatique et de bureau), des services de santé, du tourisme, de la construction, de l'audiovisuel et du transport. Toutefois, ces services évoluent rapidement, notamment sous l'effet du progrès technique, et il faut donc être capable de suivre cette évolution. Les réunions d'experts ont montré que plusieurs caractéristiques de ces secteurs de services se retrouvent probablement dans un grand nombre d'autres secteurs.

Contraintes de l'offre

La plupart des pays en développement ont d'importants problèmes d'offre et ne remplissent pas les conditions de la mise en place d'un secteur de services compétitif. Il est essentiel que ces conditions soient réunies pour que la libéralisation contribue à la réalisation des objectifs sociaux, de développement et environnementaux de ces pays, comme les études par pays de la CNUCED, en particulier celles faites dans le cadre du programme CAPAS, l'ont montré. Ces conditions sont les suivantes :

a) La mise en valeur des ressources humaines et le renforcement des capacités technologiques, de façon à répondre aux normes professionnelles et de qualité;

b) La modernisation des réseaux de télécommunications;

c) La mise en place d'un cadre réglementaire cohérent favorable à la concurrence pour le commerce des biens et des services et les investissements y afférant; ce cadre doit comporter des incitations pour accroître la compétitivité des entreprises de services;

d) Une stratégie nationale d'exportation de services, en vue de faire mieux connaître les secteurs et les exportations de services dans le pays, de façon que chacun comprenne leur caractère essentiel pour le développement économique;

e) Un soutien des pouvoirs publics aux entreprises de services, en particulier les PME, pour améliorer la qualité des services qu'elles fournissent et leur permettre d'avoir accès à de nouvelles technologies et méthodes de gestion;

f) La création d'associations de fournisseurs de services, pour adopter ou renforcer des codes de déontologie, mettre leurs membres en contact avec des partenaires potentiels sur les marchés cibles et exprimer les besoins des secteurs qu'elles représentent;

g) Le renforcement de la capacité de financement des entreprises de services;

h) La promotion des exportations de services;

- i)* L'adoption de mesures visant à mieux faire connaître les technologies des télécommunications et de l'information, afin de promouvoir l'exportation de services nécessitant beaucoup de main-d'œuvre par la fourniture transfrontière;
- j)* L'emploi de nouvelles stratégies d'entreprise, telles que la création d'alliances, de consortiums et de réseaux;
- k)* Une présence sur les grands marchés;
- l)* La capacité d'exploiter les possibilités offertes par les marchés régionaux;
- m)* La capacité d'offrir un ensemble de services complémentaires;
- n)* L'emploi des connaissances et des capacités acquises dans les secteurs de la production manufacturière et de l'agriculture pour exporter des services et offrir des ensembles intégrés de biens et de services.

Vu les difficultés mentionnées plus haut, dans le prochain cycle de négociations, les pays en développement devront prêter une attention particulière à l'application de l'article IV et à son renforcement, sur la base de critères précis.

Préparation des négociations de 2000 dans le cadre de l'AGCS

Les pays développés ont présenté des documents concernant l'évaluation du commerce des services, la préparation des négociations AGCS 2000 et les lignes directrices de ces négociations, qui mentionnent en particulier la nécessité de préserver l'architecture de l'AGCS et d'accroître la participation des pays en développement. Toutefois, ces documents ont plusieurs défauts : i) ils ne mettent pas l'accent sur les principes du gradualisme et de la réciprocité relative ou flexibilité en faveur des pays en développement; ii) ils envisagent les avantages résultant de l'AGCS uniquement sous l'angle de l'importation et de l'attrait des pays en développement pour l'IED; iii) ils visent à ouvrir le cycle de négociations par une consolidation des mesures de libéralisation autonome et du statu quo, en obtenant ensuite une libéralisation supplémentaire notamment au

moyen de formules horizontales; iv) ils cherchent à obtenir des engagements plus globaux en réduisant les déséquilibres actuels entre pays et entre secteurs, notamment dans les secteurs des services financiers, des télécommunications, du courrier express, de la distribution, de la construction, de la santé, de l'enseignement privé et de l'énergie, ainsi que des services professionnels, ce qui signifie qu'ils attachent une importance induite à la réciprocité; v) ils donnent la priorité à l'élaboration de réglementations dans le cadre des principes de l'article VI relatifs à la concurrence, afin d'assurer un accès effectif; vi) ils envisagent des mémorandums d'accord sur l'interprétation et l'application de diverses dispositions de l'AGCS, dont certains pourraient modifier l'architecture de l'Accord en introduisant une approche fondée sur des listes négatives, c'est-à-dire une distinction entre les modes 1 et 2, des problèmes de définition et de nomenclature, des disciplines concernant les réglementations internes, une distinction entre l'accès aux marchés et le traitement national, les règles du GATT, et les articles XXI et V, ce qui élargirait le champ des négociations par rapport à ce qui est prévu à l'article XIX; vii) ils prévoient un accord sur la transparence des marchés publics qui engloberait les services; viii) ils insistent trop sur la présence commerciale et le mode transfrontière ou le commerce électronique dans le cadre du prochain cycle, qui comporterait une proposition de reconduire le moratoire des droits de douane dans le cyber-espace; et ix) ils ne mentionnent pas la libéralisation du mode 4 parmi les priorités de l'élimination des exemptions de l'application du principe NPF en 2005 au plus tard.

Les pays en développement considèrent que les négociations devraient en particulier porter sur les points suivants :

- Préserver l'architecture de l'AGCS;
- Préciser les engagements en vigueur, par la mise en place d'un mécanisme qui servirait à faire une analyse détaillée, pays par pays, des listes d'engagements, pour déterminer le profil des engagements consolidés et les principaux obstacles, restrictions ou limitations subsistant, pour préciser le degré d'accès aux marchés et la notion de traitement national et pour vérifier si les engagements sont conformes aux obligations énoncées dans l'AGCS, notamment en ce qui concerne l'article IV et le mode 4;

- Assurer une transparence complète des mesures qui affectent la fourniture de services et notamment les lois régissant l'immigration et de la réglementation du marché du travail;
- Préciser certaines dispositions de l'AGCS, comme la distinction entre les modes ou la nomenclature;
- Rendre effectifs les articles IV et XIX par des engagements ayant une valeur commerciale concernant les mouvements de personnes physiques et par des mesures de renforcement des capacités mettant l'accent sur les secteurs qui présentent un intérêt immédiat ou plus lointain pour les pays en développement;
- Obtenir un traitement symétrique du capital et de la main-d'œuvre pour garantir l'efficacité et l'amélioration du bien-être économique, par une révision de l'annexe relative aux mouvements de personnes physiques;
- Élaborer des critères pour les exemptions NPF et éliminer la plupart de ces exemptions;
- Élaborer des mécanismes de sauvegarde d'urgence pour accélérer le rythme de la libéralisation;
- Renforcer les dispositions visant les pratiques anticoncurrentielles des entreprises;
- Réviser l'annexe relative au transport aérien dans le but d'accroître la participation des pays en développement, en s'inspirant du document de référence sur les télécommunications de base;
- Prendre une initiative concernant l'article VI qui donnerait la primauté aux objectifs de politique publique, à l'équité et aux considérations de distribution;
- Obtenir une libéralisation dans les secteurs dans lesquels cela peut contribuer au développement durable;
- Faire reconnaître la nécessité de dispositions relatives à la culture.

Les pays en développement considèrent en outre qu'il faudrait achever les négociations dans tous les domaines liés aux services en même temps, afin d'obtenir des résultats équilibrés.

Mécanismes de libéralisation progressive

Négociations globales ou sectorielles

Il faut aussi se demander si les négociations doivent être axées sur certains secteurs ou sur l'ensemble des secteurs par principe. Afin d'obtenir des avantages réciproques, il serait dans l'intérêt des pays en développement que tous les secteurs des services et tous les modes de fourniture des services fassent l'objet de négociations⁷⁴, faute de quoi on donnerait la priorité aux secteurs qui présentent de l'intérêt pour les pays développés, comme l'ont montré les négociations consécutives au Cycle d'Uruguay. Il semble y avoir consensus sur le fait que les négociations devraient viser tous les secteurs, mais certaines propositions évoquent des modalités de négociations « sectorielles », en particulier pour les services qui ont une fonction d'intermédiation, ce qui signifie qu'on s'intéresserait en priorité aux services financiers et aux services de télécommunications. Il convient de souligner que, pour obtenir des résultats satisfaisants dans le prochain cycle de négociations, les pays en développement doivent d'abord définir leurs intérêts nationaux. A cet effet, des mécanismes de concertation entre le gouvernement, les entreprises privées et les milieux universitaires sont indispensables.

Engagement de statu quo

Durant la préparation de la Conférence ministérielle de Seattle, des propositions présentées par différents pays développés contenaient des dispositions relatives à un engagement de statu quo qui serait pris au début du cycle. Cet engagement aurait une incidence sur les principes fondamentaux que sont le gradualisme et la réciprocité relative, et les pays en développement devraient se doter du cadre réglementaire, politique et institutionnel nécessaire. De plus, certains pays développés ont fait observer que les pays en voie d'accession, même lorsqu'ils sont relativement peu développés, ont pris des engagements spécifiques qui garantissent

l'ouverture du marché et la non-discrimination dans un grand nombre de secteurs, ces engagements allant dans de nombreux cas au-delà de ceux pris par certains pays développés dans le Cycle d'Uruguay, et que cela indique l'orientation que doit prendre le prochain cycle de négociations sur les services. Le fait de prendre un engagement de statu quo, en particulier pour le mode 4, serait une initiative constructive des pays développés, qui contribuerait à renforcer la confiance envers l'AGCS et améliorerait l'équilibre des engagements. Il ressort clairement du préambule et des articles IV et XIX que la consolidation du statu quo⁷⁵ peut être considérée comme un objectif à atteindre à la fin des négociations si l'on obtient suffisamment de concessions réciproques. L'article XIX dit clairement que le point de départ du prochain cycle doit être la conclusion du cycle précédent, dans le sens où la consolidation des mesures de libéralisation autonome sera considérée comme une concession pour le nouveau cycle. Comme les services jouent un rôle clé dans le développement socio-économique, leur libéralisation pourrait avoir des effets directs sur le bien-être des pays concernés, et par conséquent il faut que la libéralisation dans le cadre de l'AGCS tienne compte des priorités des politiques nationales et n'aille pas au-delà de ce que le cadre institutionnel et réglementaire national prévoit.

Modalités de négociation

Pour obtenir des résultats équilibrés, il faudra se pencher sur le genre de mécanismes ou de combinaison de mécanismes à employer afin d'atteindre l'objectif de la libéralisation progressive; ces mécanismes sont l'échange de demandes et d'offres, des méthodes fondées sur des formules qualitatives et quantitatives permettant de garantir un accès minimum aux marchés⁷⁶ (sectoriel, par mode, multisectoriel ou horizontal), des listes types (par exemple dans le transport maritime et les télécommunications), des engagements de libéralisation future, des initiatives « zéro pour zéro », etc. En principe, la méthode de l'échange de demandes et d'offres devrait déboucher sur une libéralisation plus progressive. La question est de savoir si l'adoption de formules (comme on l'a fait dans le Mémoire d'accord sur les services financiers et le Document de référence sur les télécommunications de base) pourrait être dans l'intérêt des pays en développement, et comment évaluer les effets des formules proposées. Pour évaluer les effets d'une formule, il faut entre autres faire une analyse

détaillée de toutes les listes pour voir dans quelle mesure les concessions sont consolidées.

Des méthodes fondées sur une formule ont été proposées pour accélérer la libéralisation, notamment au moyen de l'élimination de certaines mesures inscrites sur les listes, telles que les prescriptions de résultats, les limitations concernant les prises de participation, etc. Des méthodes fondées sur une formule ou sur des listes d'engagements types pourraient entraîner l'adoption implicite d'une approche fondée sur des listes négatives. Les pays en développement doivent examiner à fond les effets qu'aurait une telle approche; par exemple, dans le cas du Mémorandum d'accord sur les services financiers, la majorité des pays en développement ont décidé de s'en tenir à l'approche de l'AGCS et de ne pas appliquer la formule ou la méthode de la liste négative décrite dans ce mémorandum.

Toutefois, une approche fondée sur une formule pourrait entraîner une libéralisation du mode 4 pour certaines catégories de personnes physiques. Dans les secteurs dans lesquels des engagements importants ont été pris, notamment pour le mode 3, tels que le tourisme, les services financiers, les services professionnels, les services aux entreprises et les télécommunications, on pourrait faire de la libéralisation pour le mode 4 une des priorités. La proposition du Pakistan pourrait servir de base pour l'élaboration d'une formule de libéralisation du mode 4.

Les pays développés pourraient avoir intérêt à proposer une formule pour les personnes en voyage d'affaires et les personnes mutées à l'intérieur d'une entreprise. On pourrait aussi chercher à éliminer certaines mesures restrictives (examen des besoins économiques, plafonnement des prises de participation, etc.) pour tous les modes et tous les secteurs ou pour seulement certains d'entre eux; on pourrait encore chercher à se mettre d'accord sur la réduction d'un certain pourcentage des limitations concernant l'accès aux marchés et le traitement national. Il faudrait aussi envisager des formules pour le traitement des secteurs liés entre eux, par exemple les services de construction et les services professionnels et techniques connexes, ou le droit des entreprises, la vérification comptable, la fiscalité, le conseil de gestion et les services de conseil financier aux entreprises. L'approche fondée sur une formule pourrait également s'appliquer aux marchés publics et aux engagements de *statu quo*, c'est-à-dire qu'une masse critique de Membres pourraient décider d'ouvrir leurs marchés publics ou de prendre des engagements de *statu quo*.

LES MOUVEMENTS DE PERSONNES PHYSIQUES

Le Pakistan a proposé une nouvelle approche de la négociation sur les mouvements de personnes physiques qui met l'accent sur l'élimination de l'examen des besoins économiques pour certaines professions, la facilitation de l'obtention des visas et des permis de travail et l'élimination des obstacles créés par les règlements qui exigent certaines qualifications ou une licence.

L'examen des besoins économiques

La classification internationale type des professions (CITP) du BIT est une classification adoptée par la communauté internationale qui distingue neuf grands groupes : membres de l'exécutif et des corps législatifs, cadres supérieurs de l'administration publique et dirigeants et cadres supérieurs d'entreprise, membres des professions intellectuelles et scientifiques, membres des professions intermédiaires, employés de type administratif, personnel des services et vendeurs de magasin et de marché, agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture et de la pêche, artisans et ouvriers des métiers de type artisanal, conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage, et ouvriers et employés non qualifiés. On pourrait l'employer pour dresser la liste des professions qui ont à voir avec le commerce international des services, de la même façon que la Classification centrale des produits (CCP) de l'ONU a servi à dresser la liste des secteurs de services. La CITP définit des grands groupes et des sous grands groupes, qui sont eux-mêmes subdivisés en sous-groupes et groupes de base. Les pays pourraient s'entendre sur certains secteurs de services dans lesquels le mouvement de personnes physiques échapperait à l'application générale de l'examen des besoins économiques. Aux engagements horizontaux concernant le quatrième mode de fourniture s'ajouterait donc la liste des secteurs pour lesquels l'examen des besoins économiques ne s'appliquerait pas au mouvement des personnes physiques qui fournissent des services dans le secteur en question. Cette approche par secteur pourrait paraître trop générale dans certains cas, car les engagements relatifs au mode 4 s'appliqueraient à toutes les personnes physiques de toutes professions qui fournissent des services dans ce secteur. On pourrait donc compléter la liste des exemptions de l'examen des besoins économiques grâce à l'approche par la profession mentionnée ci-dessus. Cette liste pourrait inclure des professions, ce qui signifierait que l'examen ne s'appliquerait pas à l'accès

Suite de la page précédente.

aux marchés des personnes physiques appartenant à ces professions dans l'un quelconque des secteurs de services. Elle pourrait donc imposer à la fois des critères de profession et de secteur, indiquant que l'examen des besoins économiques ne s'applique pas aux professions choisies dans certains secteurs. En outre, le nombre de permis délivrés chaque année pourrait être contingenté.

Dans la mesure où un examen des besoins économiques resterait imposé pour les secteurs et professions restants, il faudrait chercher à réduire la portée des pratiques arbitraires et discriminatoires, à accroître la transparence et à fixer des critères économiques plus neutres. On pourrait rédiger un document de référence énonçant les principes d'application des examens des besoins économiques. Ces principes porteraient sur les points suivants : i) définition de l'examen des besoins économiques; ii) critères d'application de l'examen des besoins économiques, qui pourraient quantitatifs ou qualitatifs; iii) modalités d'application de l'examen des besoins économiques; iv) durée ou réexamen de l'application de l'examen des besoins économiques; v) directives concernant l'administration de l'examen des besoins économiques; vi) disponibilité de l'information; vii) dispositions institutionnelles.

Régimes de visas

Pour permettre une application plus transparente et objective des régimes de visas et de permis de travail, on pourrait envisager les mesures suivantes :

Les pays Membres devraient publier les lois, les règlements d'application et surtout les règles administratives en vigueur qui définissent les conditions d'admission et le traitement national. Les règles administratives sont particulièrement importantes car, si on ne les rend pas transparentes, les pays conserveront un pouvoir discrétionnaire leur permettant de les modifier et de durcir les conditions d'admission, violant ainsi leurs engagements;

Les pays Membres devraient mettre en place un système qui permet aux hommes et femmes d'affaires de signaler aux autorités commerciales les cas d'obstruction et d'abus qu'ils ont rencontrés lorsqu'ils ont fait une demande d'admission et de séjour temporaire dans le cadre de l'AGCS;

Les pays Membres devraient consolider leur législation actuelle sur l'immigration pour toutes les catégories visées par leurs engagements spécifiques.

Suite page suivante.

Suite de la page précédente.

Les pays développés ont mis en place, aux niveaux régional et bilatéral, des cadres relatifs à la délivrance de licences, aux qualifications et aux normes techniques qui excluent les pays en développement, tout en favorisant la mobilité de la main-d'oeuvre entre eux. Il faudrait faciliter la participation des pays en développement à ces accords de reconnaissance mutuelle. L'adoption de normes internationales faciliterait le mouvement de la main-d'oeuvre et la poursuite de la libéralisation dans les services. Toutefois, l'harmonisation est un processus très lent, long et difficile. Il serait peut-être possible de progresser plus rapidement en se concentrant sur les services autoréglementés plutôt que sur les services réglementés par l'État. On pourrait aussi, pour faire un pas vers la mise en place de normes internationales, adopter un système de reconnaissance mutuelle partielle des qualifications semblable à celui de l'Union européenne. Cela permettrait aux autorités nationales chargées de délivrer les licences de conserver un certain contrôle sur les conditions de délivrance des licences aux professionnels étrangers. Souvent, les conditions de délivrance des licences comportent des prescriptions relatives à la nationalité et à la résidence, qui constituent un obstacle supplémentaire. En fait, les services professionnels pourraient souvent être fournis plus efficacement grâce au commerce transfrontière, avec de brèves visites, plutôt que par un établissement. Si ces prescriptions doivent rester en place, on pourrait développer la distinction entre les services de conseil et l'exercice d'une profession sur place, tout en conservant des restrictions à l'établissement. Il faudrait éviter que les normes internationales ne viennent s'ajouter aux obstacles au commerce en veillant à ce que les pays en développement n'aient pas à faire l'énorme effort qui serait nécessaire pour se mettre au niveau des normes de services en vigueur dans les pays développés.

Source : Proposition du Pakistan communiquée au Conseil général dans le cadre des préparatifs de la troisième Conférence ministérielle.

Mesures de libéralisation autonome

Selon l'article XIX.3 de l'AGCS, les lignes directrices pour la négociation devraient définir les modalités de traitement des mesures de libéralisation prises par les Membres de façon autonome depuis les précédentes négociations. Le fait d'accorder aux pays qui ont pris de telles

mesures un crédit dans la négociation serait une incitation très forte à prendre des initiatives unilatérales de libéralisation et à éviter de renvoyer à plus tard des réformes nécessaires, dans l'attente de concessions commerciales réciproques.

Classification et définitions

Il faudra se pencher sur les questions de nomenclature lors du prochain cycle. On pourrait améliorer la liste révisée de la CCP et la compléter par les définitions données par les Membres eux-mêmes. Cela pourrait être plus utile que la liste synthétique fournie dans le document GNS/120. L'approche proposée, consistant à insérer une note introductive, par exemple pour les services environnementaux, élargirait la définition du secteur pour y intégrer tous les sous-secteurs connexes, tels que les services professionnels, techniques et scientifiques; cela pourrait amener à traiter certains sous-secteurs de façon différente selon l'utilisation finale. Des questions ont été soulevées au sujet de la définition des services financiers. En raison de l'échec de la négociation d'un Accord multilatéral sur l'investissement dans le cadre de l'OCDE, les pays en développement craignent que les pays développés cherchent à introduire certains de ses éléments dans l'AGCS, par exemple en élargissant la définition de la présence commerciale, c'est-à-dire en adoptant une définition fondée sur les actifs et pas seulement sur l'entreprise.

Participation croissante des pays en développement

Les négociations doivent viser à réaliser les objectifs de l'article IV de l'AGCS et à réduire le déséquilibre actuel des engagements, en mettant l'accent sur la libéralisation de l'accès aux marchés dans les secteurs et pour les modes de fourniture qui présentent de l'intérêt pour les pays en développement. Les pays en développement doivent donc définir leurs intérêts nationaux, ce qui pourrait exiger une analyse du cadre institutionnel et réglementaire existant et la mise en place d'un mécanisme de concertation efficace, à l'échelle nationale, et les objectifs nationaux ainsi définis pourraient appeler des mesures de réforme du cadre. Ces intérêts nationaux serviraient de base pour la stratégie de négociation des pays concernés et pour leurs demandes.

Il faudrait élaborer des mécanismes pour garantir l'efficacité de l'article IV et se mettre d'accord sur une interprétation incontestée des dispositions relatives aux pays en développement qui figurent dans l'annexe sur les mouvements de personnes physiques. Il faudrait aussi mettre en place un mécanisme de suivi et de notification pour contrôler l'application de l'article IV. Cet article dispose que les pays développés Membres prendront des engagements spécifiques pour renforcer l'efficacité et la compétitivité des secteurs de service des pays en développement, notamment en améliorant l'accès aux technologies et aux circuits de distribution et aux réseaux d'information⁷⁷. Les pays développés pourraient prendre des mesures positives pour donner effet à l'article IV, par exemple en encourageant, au moyen d'incitations telles que des avantages fiscaux, l'investissement dans les secteurs des services des pays en développement, le transfert de technologie et l'accès aux circuits de distribution et aux réseaux d'information.

De plus, peu de pays en développement ont exploité la possibilité d'inclure sur leurs listes des conditions d'accès (coentreprises, création d'emplois, obligations de formation) visant à réaliser les objectifs de l'article IV, c'est-à-dire la formation de salariés locaux, les transferts de technologie, les résultats à l'exportation, etc.

Modes de fourniture

La définition des modes de fourniture a suscité quelques difficultés dues au chevauchement des modes de fourniture, qui résulte en particulier du développement de l'Internet, et à la définition du mot « similaire ». A cet égard, on a évoqué plusieurs façons de faire la distinction entre les modes 1 et 2, par exemple en se fondant sur la personne à laquelle la mesure s'applique ou sur la présence du fournisseur ou du consommateur sur le marché pertinent, sur le fait qu'il y ait eu sollicitation (mode 1, mais la sollicitation a aussi été assimilée à la présence commerciale) ou non (mode 2), ou encore en fonction du lieu de consommation finale. Une distinction fondée sur le lieu de consommation finale signifierait que le mode 1 engloberait les cas dans lesquels il n'y a pas de déplacement du consommateur et du fournisseur, et dans lesquels la consommation finale se fait sur le territoire du Membre qui prend l'engagement, et qu'on serait en présence du mode 2 lorsqu'il y a un déplacement du consommateur et que la consommation se fait sur le territoire du Membre qui fournit ou exporte le

service. La distinction entre les différents modes soulève aussi des questions de compétence juridictionnelle.

D'autres approches consisteraient à fusionner les modes 1 et 2, ou à créer un cinquième mode. Selon certains Membres, il faudrait retenir l'approche qui est la plus libérale en ce qui concerne le commerce électronique, c'est-à-dire que le commerce électronique serait assimilé à la consommation à l'étranger (mode 2), puisque très peu de pays ont inscrit des limitations pour le mode 2. Durant le Cycle d'Uruguay, les Membres n'ont pas pris d'engagements visant expressément le commerce électronique. La fusion des modes 1 et 2 pourrait semer la confusion. Il serait préférable que les Membres révisent leurs listes pour préciser quels sont les engagements qu'ils ont pris dans chaque mode. Il faudra aussi traiter les questions liées à la compétence juridictionnelle et à l'origine des services.

Le problème que soulève la similitude des services et des fournisseurs de services est qu'un engagement concernant un service donné fourni selon un mode donné pourrait être affaibli par l'absence d'engagement pour un autre mode (par exemple l'octroi d'une subvention ou l'imposition d'une taxe), ou par une interprétation de la relation entre les modes qui ferait qu'un service donné serait considéré comme différent au seul motif qu'il est fourni par un autre mode. Selon certains observateurs, rien dans l'article XVII ne donne à penser que le mode de fourniture soit le facteur déterminant pour définir la similitude. Si l'on retient cette interprétation, il faudra s'attaquer aux effets qu'aurait une intervention valable pour un mode sur la valeur d'un engagement concernant un autre mode. Une autre approche, qui serait peut-être plus conforme à la méthode des listes positives par mode employées pour libéraliser le commerce des services, consisterait à traiter la question de la similitude de façon plus directe et non par mode.

Exemption du traitement NPF et clause d'antériorité

L'application inconditionnelle du principe NPF, qui est le principal pilier de l'AGCS, garantit que les avantages résultant d'un accord concernant les services négocié dans un autre cadre seraient accordés aux Membres de l'OMC. Au début du Cycle d'Uruguay, les pays en développement se sont opposés à l'idée d'introduire un traitement NPF « conditionnel » dans l'accord. Quelque 70 pays ont demandé des exemptions du traitement NPF pour quelque 380 mesures. Le champ

d'application, la teneur et les délais de ces exemptions ne sont pas clairement définis. Dans la prochaine série de négociations, il faudra chercher à éliminer ces exemptions ou à réduire leur champ d'application, ainsi qu'à mettre au point des critères pour le maintien d'exemptions pendant une période prédéterminée, par exemple de cinq ans.

Il faut noter que durant les négociations, particulièrement en ce qui concerne les services financiers, la possibilité de conserver une exemption du traitement NPF paraît avoir été employée comme un moyen de négociation pour obtenir des concessions additionnelles et non pour assurer le maintien d'un traitement préférentiel ou d'une obligation de réciprocité préexistant dans les lois nationales (clause d'antériorité), ce qui était son objectif initial. En outre, il convient de souligner que l'article XVI.1 de l'AGCS dispose clairement que les exemptions du traitement NPF ne peuvent pas s'appliquer aux engagements inscrits sur les listes.

Les pays en développement souhaitent faire en sorte que l'on n'abuse pas du principe NPF ou qu'on ne l'affaiblisse pas, car cela réduirait les avantages de la multilatéralisation des concessions et du système commercial multilatéral en général. Pour eux, les négociations doivent se faire dans la recherche d'un avantage mutuel (article XIX.1 de l'AGCS et paragraphe 3 de son préambule) et non sous la menace de mesures de rétorsion. L'expression « clause d'antériorité » désigne les dispositions qui autorisent les pays à préserver des mesures qui seraient normalement interdites, généralement pour une durée limitée, dans le cadre du protocole d'application provisoire du GATT ou des exemptions du traitement NPF en vertu de l'article II.2 de l'AGCS. Dans le domaine des services financiers, on a fini par employer cette expression pour désigner les engagements de ne pas réduire les participations étrangères dans certaines entreprises lorsque celles-ci dépassent la limite consolidée. Pour les pays en développement, cette clause d'antériorité établit une discrimination au détriment des nouveaux venus sur le marché, qui n'auraient droit qu'à l'accès prévu par les listes, et en faveur des fournisseurs établis, ce qui accroîtrait la rente dont ces derniers disposent.

Durant les négociations sur les services financiers, qui ont porté essentiellement sur l'obtention d'engagements relatifs à l'investissement, la préservation des droits de propriété antérieurs était un objectif important pour les États-Unis. La Malaisie a refusé d'appliquer la clause d'antériorité aux droits de propriété de l'entreprise américaine AIG, en raison de sa

politique nationale de promotion de l'équilibre économique entre les principaux groupes ethniques du pays. En rétorsion, les États-Unis ont inscrit une exemption du traitement NPF pour la liquidation forcée des investissements existants, dans la mesure où les droits acquis n'étaient pas protégés par les engagements consolidés concernant les services d'assurance⁷⁸. La CE a donné à cette exemption du traitement NPF le sens suivant : la règle ne s'appliquerait pas en cas de nationalisation d'un secteur ou d'un sous-secteur, si cette nationalisation concerne de la même façon toutes les entreprises quelle que soit leur nationalité. L'attitude de la Malaisie montre que les gouvernements sont déterminés à défendre, dans le cadre de l'AGCS, le principe selon lequel leurs engagements ne vont pas au-delà de ce qu'ils ont inscrit sur leurs listes et que certains objectifs nationaux priment les intérêts des détenteurs actuels de droits de propriété.

Réglementations internes, reconnaissance et transparence

Selon certains Membres, il faudrait développer le travail relatif aux disciplines de l'article VI.4 en tenant particulièrement compte du fait que les Membres ont le droit de réglementer la fourniture de services sur leur territoire afin d'atteindre certains objectifs de politique nationale et que, vu les asymétries qui existent en ce qui concerne le degré de développement de la réglementation des services dans les différents pays, les pays en développement ont particulièrement besoin de pouvoir exercer un tel droit. A leur avis, la négociation devrait être axée sur les mesures discriminatoires ayant une intention protectionniste et ne devrait pas, a priori, sortir de ce cadre. Selon ce point de vue, la réalisation des objectifs de politique publique, de redistribution ou d'équité doit primer et la négociation doit se borner à définir quelques principes généraux, par exemple dans le secteur de la comptabilité, car le meilleur moyen d'éviter que les réglementations nationales n'aient des effets protectionnistes est de recourir aux mécanismes de règlement des différends et non de formuler des règles et disciplines détaillées qui encadreraient la réglementation interne. Dans ces conditions, il semble qu'une approche horizontale de la formulation des disciplines serait préférable à une approche sectorielle, même si des travaux spécifiques pourraient être requis dans certains secteurs, et que pour obtenir des résultats valables il faudrait absolument que des responsables de la réglementation participent aux travaux, car des négociateurs compétents uniquement en matière de commerce international ne pourraient pas négocier une

libéralisation multilatérale et des disciplines appropriées pour la réglementation interne.

Un des grands objectifs de négociation des principaux partenaires commerciaux est de faire des progrès dans le cadre de l'article VI. Pour cela, il faudrait une disposition prescrivant l'adoption des réglementations qui restreignent le moins le commerce, sur la base d'un critère rigoureux de nécessité et de proportionnalité. Bien entendu, des critères fondés uniquement sur des notions étroitement définies d'efficacité économique pourraient limiter la marge de manœuvre des pays en développement et les empêcher de mettre en oeuvre des réformes et de poursuivre certains objectifs de politique publique, et cela pourrait les contraindre à aligner leurs politiques sur celles des pays développés. Du point de vue des pays en développement, il faudrait que les travaux relatifs aux articles VI et VII soient axés sur l'accroissement de la transparence des lois et réglementations et la généralisation de l'application des disciplines et lignes directrices concernant les accords de reconnaissance mutuelle qui ont été mises au point pour les services comptables et qui pourraient s'appliquer à d'autres services professionnels. Il serait donc préférable que ces disciplines ne s'appliquent qu'aux secteurs qui font l'objet d'engagements spécifiques, comme cela ressort clairement de l'article VI. La plupart des paragraphes de cet article ne se réfèrent qu'aux engagements spécifiques (paragraphes 1, 3, 5 et 6). Au paragraphe 5 *a*, on peut lire le passage suivant : « Dans les secteurs où un Membre aura contracté des engagements spécifiques en attendant l'entrée en vigueur des disciplines élaborées dans ces secteurs conformément au paragraphe IV... ».

L'établissement d'un mécanisme de suivi et de coordination garantissant un accès effectif aux accords de reconnaissance mutuelle est aussi important pour les pays en développement car, étant des exceptions au principe NPF, ces accords pourraient fausser le commerce. Il faudrait examiner les clauses d'accession de ces accords pour faire en sorte que les pays en développement aient vraiment la possibilité d'y adhérer aux mêmes conditions que leurs Membres actuels, avec une disposition qui pourrait être libellée comme suit : « Il convient que les Membres assurent un accès effectif des pays en développement aux accords de reconnaissance mutuelle en les invitant à y adhérer et en recherchant activement l'acceptation mutuelle de l'équivalence ». Pour les pays en développement, il faudrait aussi s'intéresser à des accords concernant le traitement transfrontière des évaluations de conformité et des questions de responsabilité, qui limitent

actuellement la fourniture de téléseices, car il serait très difficile d'appliquer les éventuelles disciplines de l'article VI au commerce transfrontière.

Accès aux marchés et traitement national

La question du choix entre liste positive et liste négative concerne également l'accès aux marchés et le traitement national. Les négociations de l'AMI ont clairement démontré que l'approche de la liste négative ne créait pas nécessairement une dynamique favorable à la libéralisation, car la liste des réserves et des exclusions était très longue⁷⁹.

La convention définie à l'article XX.2 en ce qui concerne l'établissement des listes d'engagements, selon laquelle lorsque des mesures restrictives sont incompatibles à la fois avec les principes de l'accès aux marchés et du traitement national, ces mesures doivent être inscrites dans la colonne accès aux marchés, étant entendu qu'elles introduisent une condition ou une restriction concernant également l'article XVII. Par conséquent, comme rien n'indique si les mesures inscrites dans la colonne relative à l'article XVI sont discriminatoires ou non, la portée de l'engagement de traitement national reste mal définie. Pour régler ce problème, les Membres pourraient commencer par revoir leurs listes et préciser par un astérisque si une mesure concernant l'accès aux marchés concerne également le traitement national.

Autre problème soulevé par certains pays, lorsqu'un pays s'engage sur le traitement national dans un secteur ou sous-secteur mais pas sur un accès au marché intégral, on ne sait pas très bien si d'éventuelles améliorations du régime d'accès aux marchés non inscrites sur les listes devraient respecter le principe du traitement national. Plusieurs options ont été proposées : i) le traitement national s'appliquerait à tous les engagements d'accès aux marchés, actuels et futurs, aussi bien avant l'entrée qu'après (c'est le principe qui avait été retenu dans l'AMI); ii) le traitement national s'appliquerait aux engagements d'accès aux marchés (pour les établissements existants et futurs) pris au moment où l'engagement de traitement national lui-même a été pris, mais pas aux entreprises qui pénétreraient sur le marché après. Cela nécessiterait des éclaircissements, en particulier pour le mode 3.

Questions liées à la concurrence

De nombreux marchés de services sont dominés par un nombre relativement peu élevé de grandes entreprises de pays développés, qui coexistent avec des entreprises de taille modeste. Cela tend à créer, dans la plupart des secteurs de services, une situation dans laquelle les grandes entreprises ne se heurtent qu'à une concurrence limitée en raison de la taille réduite de leurs concurrents (par exemple, dans le secteur du tourisme, 80 % du marché appartient à Thompson, Airtours, First Choice et Thomas Cook). Les fournisseurs de services des pays en développement, qui sont presque tous des PME, doivent faire face à la concurrence de grandes multinationales de services disposant de moyens financiers colossaux, des technologies les plus modernes, de réseaux mondiaux et d'une infrastructure informatique très avancée.

Cette concentration est souvent la conséquence du fait qu'il faut disposer de capitaux énormes et de réseaux complexes d'organisations interdépendantes pour conserver un avantage technologique, exploiter plusieurs produits simultanément et réaliser des économies d'échelle. Par exemple, dans les secteurs de la publicité, de l'audit et du conseil de gestion, les relations avec les clients sont établies à l'échelle mondiale, de sorte que les entreprises des pays en développement ne peuvent que difficilement avoir accès au marché.

La multiplication des fusions et acquisitions et des alliances stratégiques a exacerbé cette situation. Les études de la CNUCED sur la santé, le tourisme, le transport aérien et la construction ont mis en évidence les effets anticoncurrentiels que peuvent avoir ces pratiques. Par exemple, l'intégration verticale entre voyagistes et agences de voyage crée un pouvoir de marché considérable qui désavantage les concurrents.

La façon dont les circuits de distribution et les réseaux d'information relatifs à plusieurs services sont structurés soulève également un certain nombre de problèmes de concurrence essentiels. Par exemple, dans les secteurs du tourisme et du transport aérien, les alliances stratégiques mondiales et les réseaux mondiaux de distribution limitent la concurrence et entravent considérablement l'accès des pays en développement aux marchés. Il y a d'importants problèmes liés à la façon dont les données sont affichées sur les écrans des systèmes informatisés de réservation et des réseaux mondiaux de distribution, à la création de marques mondiales fidélisant les passagers d'avion et à l'accaparement des aéroports pivots⁸⁰.

L'appartenance à des réseaux peut donner à des entreprises de pays en développement une réputation internationale, les faire bénéficier des résultats de travaux de recherche-développement, et leur offrir la possibilité de passer plus rapidement à des produits ayant une valeur ajoutée plus élevée et de bénéficier de formations et de transferts de technologie et de savoir-faire. Elle peut également donner à leur personnel de niveau universitaire des perspectives de mutation vers d'autres marchés. Ces entreprises peuvent s'associer à des entreprises d'autres pays en développement avec lesquelles elles ont des affinités pour constituer des réseaux mondiaux qui concurrenceraient les multinationales de services. A mesure que la mondialisation progresse, les entreprises de services auront de plus en plus de mal à survivre si elles ne participent pas à des alliances stratégiques. Toutefois, comme ces alliances peuvent en arriver à fixer des normes ou à déterminer les prix qui s'imposent à tous, ce qui risque de créer de nouveaux obstacles à l'accès aux marchés, il faut prêter une attention particulière à la conception et à l'élaboration des politiques nationales et internationales de la concurrence.

Compte tenu des difficultés qui résultent des abus de position dominante des principaux fournisseurs de services, il faut renforcer l'article IX pour limiter l'abus de position dominante, en réglementant certaines pratiques restrictives des entreprises privées et en établissant une obligation de notifier ces pratiques. De plus, pour éviter que les fournisseurs de services et les exploitants de réseaux de distribution et d'information des pays développés abusent de leur position dominante, il faut élaborer des principes de concurrence qui limiteraient les pratiques commerciales restrictives et l'abus de position dominante des fournisseurs de services. Il faudrait aussi répertorier les pratiques anticoncurrentielles des transnationales de services. En même temps, des dispositions spécifiques visant certains comportements anti-concurrentiels pourraient améliorer la situation dans certains secteurs. On pourrait s'inspirer du document de référence sur les télécommunications de base pour l'appliquer, sous forme plus détaillée, à d'autres secteurs comme celui du tourisme.

Commerce électronique

L'objectif des pays en développement est d'intégrer les négociations sur le commerce électronique dans le cadre de l'article IV de l'AGCS. La libéralisation du commerce électronique devrait être associée à un accès

effectif aux marchés pour les PME des pays en développement et leur offrir la possibilité de créer des contenus locaux. De plus, contrairement à ce qui se passe dans la téléphonie, dans le cas de l'Internet c'est la personne qui appelle qui doit payer l'intégralité du coût de la communication. Les problèmes de l'accès aux technologies les plus récentes et du coût des services d'accès à l'Internet sont particulièrement importants. Parallèlement aux questions d'accès aux marchés, il faut négocier en vue d'obtenir un appui technique et financier des institutions internationales de financement, en vue d'une modernisation accélérée des infrastructures de télécommunications et du réseau Internet des pays en développement et du renforcement de la formation aux disciplines liées au commerce électronique. La libéralisation devrait aussi être subordonnée à des dispositions concernant la politique de la concurrence. Il faudra étudier soigneusement les incidences des initiatives concernant la distinction entre les modes 1 et 2, ainsi que les questions de la neutralité des technologies et de l'absence de droits de douane dans le cyber-espace pour le commerce électronique. Ces initiatives pourraient déboucher sur un libre-échange pour le commerce électronique dans les modes 1 et 2.

La neutralité technologique

On a employé la neutralité technologique comme argument pour élargir le champ d'application des engagements. Il ne faut pas confondre l'accord conclu dans le domaine des télécommunications de base, qui n'a pas valeur contraignante, avec l'application d'une telle notion aux différents secteurs et modes de fourniture de l'AGCS en général. Selon cet accord, tous les services de télécommunications de base repris sur les listes d'engagements peuvent être offerts par n'importe quelle technologie disponible, c'est-à-dire par câble, par ondes hertziennes ou par satellite, sauf mention contraire dans la colonne sectorielle. Cela ne signifie pas que la notion de neutralité technologique et d'accès à l'Internet soit automatiquement applicable à tous les secteurs et à tous les modes s'il n'y a pas d'engagement exprès. Il convient aussi de relever qu'en vertu de l'annexe sur les télécommunications, chaque Membre doit faire en sorte que tout fournisseur de services de tout autre Membre se voit accorder l'accès aux réseaux et services publics de transport des télécommunications et l'usage de ces réseaux et services suivant des modalités et à des conditions raisonnables et non discriminatoires, pour assurer la fourniture d'un service

repris dans sa liste. Les partisans de l'argument de la neutralité technologique considèrent que si des engagements ont été pris pour la télécopie, la téléphonie et la transmission de données, ces services peuvent être fournis par le biais de l'Internet même sans engagement exprès à cet effet. Si l'on adopte une approche fondée sur des listes positives, un engagement de neutralité technologique devrait être expressément inclus dans les listes. Actuellement, seuls 10 pays ont pris expressément des engagements concernant l'accès aux services Internet. Bien entendu, on pourrait inscrire des restrictions relatives aux moyens de fourniture d'un service de façon horizontale ou sous la forme d'une restriction du traitement national.

Les règles de l'AGCS

Il faudrait que les négociations sur le mécanisme de sauvegardes d'urgence soient achevées avant l'adoption des résultats du prochain cycle de négociations sur les services. Certains pays en développement pensent que les dispositions relatives aux sauvegardes d'urgence pourraient être fondées sur l'Accord sur les sauvegardes. L'existence d'un mécanisme de sauvegardes d'urgence aiderait à persuader les groupes de pression nationaux et les partenaires commerciaux à accepter une libéralisation accrue, compte tenu du fait que les secteurs des services des pays en développement qui n'ont pas beaucoup d'expérience du libre-échange et qui sont peu développés sont particulièrement vulnérables, et donnerait aux branches de production nationales le temps de s'adapter. Le mécanisme de sauvegardes d'urgence pourrait être particulièrement important en ce qui concerne l'impact des progrès techniques (comme le commerce électronique) sur les branches de production nationales. Pour avoir un maximum d'efficacité, ce mécanisme devrait s'appliquer à tous les secteurs (les disciplines seraient donc horizontales et non sectorielles) et à tous les modes de fourniture, être limité dans le temps, faire l'objet d'une libéralisation progressive et être fondé sur le principe NPF.

Les négociations concernant les subventions et les marchés publics vont se poursuivre et, selon les pays en développement, elles devraient tenir compte en particulier des effets de distorsion qu'ont les subventions accordées par les pays développés, au détriment des exportations de services des pays en développement, d'autant plus que les subventions liées à la technologie et les incitations à l'investissement offertes par les pays

développés pourraient avoir des effets négatifs importants sur la compétitivité des pays en développement. Les pays en développement pensent aussi que les subventions qu'ils accordent eux-mêmes devraient être exclues de l'application du traitement national, que le principe NPF devrait s'appliquer aux subventions et que le traitement national devrait s'appliquer aux secteurs pour lesquels on a pris des engagements, sauf mention expresse du contraire.

Pour les marchés publics, une des approches proposées consisterait à mettre en place des disciplines qui ne concerneraient que la transparence, ou à définir des modalités pour la négociation d'engagements dans ce domaine. Ainsi, dans le cadre des services, on pourrait traiter la question des marchés publics au moyen d'engagements additionnels (article XVIII), avec des mécanismes de préférence pour les fournisseurs locaux dans le cas des pays en développement, et l'octroi par les pays développés de préférence aux fournisseurs des pays en développement.

Les transports aériens

Selon le paragraphe 5 de l'annexe sur les transports aériens, le Conseil du commerce des services examinera périodiquement, et au moins tous les cinq ans, l'évolution de la situation dans le secteur des transports aériens et le fonctionnement de cette annexe, en vue d'envisager la possibilité d'appliquer plus largement l'Accord dans ce secteur. Il faudra tenir compte, dans la classification, de l'évolution récente de la structure du marché et des modes de fonctionnement des fournisseurs. Il faudra définir quels sont les domaines dans lesquels une libéralisation multilatérale sera possible (par exemple, en ce qui concerne la présence commerciale, il est de plus en plus fréquent que des compagnies aériennes nationales soient privatisées avec des possibilités de participation étrangère). Les accords ciel ouvert et les alliances ont modifié la structure du marché. En outre, on pourrait chercher à préciser les limites des services directement liés à la jouissance de droits de trafic.

LES MOUVEMENTS DE PERSONNES PHYSIQUES DANS LE CADRE DE L'AGCS

Jolita Butkeviciene, CNUCED

L'importance des nouvelles technologies et l'apparition de nouvelles formes d'organisation des entreprises sont à l'origine d'une demande croissante de services spécialisés, tandis que le dynamisme des marchés nécessite une réduction du délai de résolution des problèmes, ce qui implique parfois que les fournisseurs de services professionnels soient immédiatement disponibles. On a pu constater l'impact des nouvelles technologies par exemple dans le domaine de l'élaboration de logiciels, domaine dans lequel il y a des mouvements temporaires de spécialistes entre pays développés ainsi qu'entre pays en développement, ce qui est dû à la disponibilité de différents logiciels spécialisés et de différents experts dans différents pays. Les déplacements d'experts se font aussi dans les deux sens entre les pays développés et les pays en développement : il y a d'une part des mouvements liés à l'investissement qui amènent des experts dans les pays en développement⁸¹ et d'autre part un mouvement de personnes physiques vers les pays développés en réponse à une demande accrue de certains types de services, liée à la nécessité de s'adapter aux exigences des nouvelles technologies⁸². L'Internet a contribué à abaisser les coûts et à faciliter la diffusion de l'information liée au processus de recherche d'emploi, tant pour les employeurs que pour les salariés, si bien que les salariés sont de plus en plus mobiles.

Le développement du commerce transfrontière par le biais des télécommunications va de plus en plus se substituer aux mouvements transfrontières de personnes physiques, mais cela concerne surtout les services normalisés. Ainsi, la passation de marchés de construction par télécommunication se développe. Dans ce domaine, on peut comparer les soumissions sur la base de critères uniformes et faire une évaluation assez fiable de leur qualité et de leur coût. L'élaboration du projet ne nécessite que quelques visites de spécialistes dans le pays du client. Ce genre d'échange

n'est guère possible dans le cas des services d'architectes, car ceux-ci dépendent d'un contact immédiat, d'une présence prolongée et d'un échange fréquent entre le fournisseur et le client, et ces services ne sont pas banalisés et donc sont difficiles à comparer. La demande de déplacements de personnes physiques restera donc forte pour les services sur mesure, les services après-vente et certains autres services aux entreprises.

De plus, le développement de services de transport et de communication rapides et peu coûteux pourrait permettre dans certains cas d'éviter d'engager du personnel local et faire appel à des services spécialisés ou autres fournis par des personnes physiques en déplacement temporaire. Cette évolution pourrait aussi abréger la présence des personnes physiques à l'étranger, tout en faisant des mouvements temporaires de personnes physiques un mode de commerce international de plus en plus important.

Les entreprises qui opèrent à l'échelle internationale, notamment pour l'exécution de contrats de prestation de services, doivent pouvoir muter des spécialistes et des professionnels à titre temporaire. De plus, la mondialisation exige une gestion internationalisée, ce qui signifie qu'il faut que des cadres de différentes nationalités participent aux processus de prise de décision.

L'admission d'étrangers pour la fourniture de services vue sous l'angle de l'AGCS

Les négociations du Cycle d'Uruguay sur le commerce des services ont réalisé une avancée décisive à la réunion ministérielle d'examen à mi-parcours tenue à Montréal en décembre 1998, lorsque les participants se sont mis d'accord sur une formule qui intégrerait la mobilité des facteurs dans la définition du commerce des services, lorsque cette mobilité est essentielle pour la fourniture des services, ce qui introduirait une symétrie entre le mouvement des personnes et le mouvement des capitaux (présence commerciale).

Dans l'AGCS, le commerce de services nécessitant un mouvement transfrontière de personnes physiques est appelé le mode 4⁸³ le mode 4 désigne la fourniture d'un service par un fournisseur d'un Membre (le pays A) au moyen de la présence d'une personne physique d'un Membre (le pays A ou tout autre pays mais pas le pays B⁸⁴) sur le territoire d'un autre

Membre (le pays B). En d'autres termes, selon la définition, le mode 4 correspond à la production, à la distribution, à la vente ou à la fourniture d'un service à l'étranger par une personne physique ou morale (dans la mesure où cette personne morale emploie des étrangers dans le pays client). Cela laisse entendre que l'Accord vise : *a*) les personnes physiques qui sont des fournisseurs de services indépendants à l'étranger ou *b*) les personnes physiques qui sont employées à l'étranger par des entreprises de services autres que des entreprises du pays dans lequel le service est fourni, c'est-à-dire qui : *i*) sont des salariés de l'entreprise étrangère (appartenant à des étrangers ou contrôlée par des étrangers) établis dans le pays de fourniture du service ou *ii*) sont des salariés de l'entreprise étrangère qui fournit les services commandés. Dans les faits, la situation *b* correspond au commerce par le biais d'un établissement commercial (mode 3), mais selon le GATT la présence de personnes physiques associée à une telle situation correspond au mode 4. Dans les deux cas, les services peuvent être fournis sous la forme d'un produit fini destiné à la consommation ou d'un intrant intermédiaire. Ils peuvent donc être fournis à un consommateur ou à une entreprise. Si la personne physique étrangère a en même temps le statut de personne morale, comme c'est le cas dans un certain nombre de professions libérales, elle peut vendre ses services à l'entreprise du pays destinataire en vertu de l'Accord. Il en va de même si une entreprise étrangère remporte un marché de fourniture de services et fait venir dans le pays une équipe pour l'exécuter.

Les mouvements de personnes physiques relèvent en partie de la politique commerciale, mais aussi de la politique de l'immigration. Pour préciser cet aspect, les pays en développement, conduits par le Mexique puis par un groupe de pays ayant des idées similaires (Argentine, Colombie, Cuba, Égypte, Inde, Mexique, Pakistan et Pérou) ont présenté un texte qui a fini par prendre la forme d'une annexe sur le mouvement des personnes physiques fournissant des services relevant de l'Accord⁸⁵. Cette annexe définit le mouvement de personnes physiques comme étant celui de personnes qui souhaitent entrer dans un pays de façon non permanente pour y fournir des services. Chaque Membre est libre d'interpréter comme il le souhaite la notion de séjour non permanent ou temporaire et cette définition peut être différente pour différentes catégories de personnes⁸⁶. La définition qui découle de cette annexe diffère un peu de celle du mode 4 qui figure dans le texte de l'Accord lui-même. L'AGCS emploie le terme de « présence », ce qui correspond à l'idée d'un stock de fournisseurs de services étrangers présents à un moment donné, tandis que l'annexe emploie

la notion de mouvement, c'est-à-dire de flux. De plus, l'annexe s'applique aux personnes physiques de toutes les catégories qui pourraient être employées par tous fournisseurs de services, y compris ceux du pays client, pour la fourniture de services. Toutefois, selon l'annexe, ces personnes ne doivent pas être à la recherche d'un accès au marché du travail. Il a fallu préciser cette disposition pour éviter une contradiction avec la définition du mode 4 dans l'AGCS lui-même, étant donné que selon l'AGCS les étrangers font partie du marché du travail lorsqu'ils sont employés par une entité étrangère ou en tant que travailleurs indépendants. L'explication réside dans la façon dont la prise d'emploi se fait. Les situations dans lesquelles une personne physique fait une recherche active et sollicite un emploi à l'étranger ne sont manifestement pas du ressort de l'annexe. C'est donc l'entreprise de services qui doit rechercher des personnes qualifiées, que ce soit en passant des annonces, en étudiant les renseignements affichés par les candidats sur l'Internet ou autrement. Les personnes embauchées à titre temporaire à la suite d'un tel processus relèvent de l'annexe.

La partie III de l'AGCS définit quelles sont les mesures qui affectent l'accès aux marchés pour tous les modes, y compris la présence de personnes physiques, ainsi que les conditions de leur traitement national. Parmi ces conditions, il y a une limitation qui vise spécifiquement le mode 4, à savoir la limitation « concernant le nombre total de personnes physiques qui peuvent être employées dans un secteur de services particulier, ou qu'un fournisseur de services peut employer et qui sont nécessaires pour la fourniture d'un service spécifique, et s'en occupent directement, sous forme de contingents numériques ou de l'exigence d'un examen des besoins économiques ». Le seul aspect de l'AGCS qui concerne le mouvement de personnes physiques fournisseurs de services qui souhaitent obtenir accès à un marché est constitué par les engagements spécifiques de chaque Membre. Dans la suite de ce document, nous allons analyser le contenu de ces engagements.

Comme il s'agit des mouvements de personnes qui fournissent des services, leur entrée éventuelle doit relever des dispositions relatives aux services concernant un des secteurs des services de la nomenclature établie par l'OMC. Il est vrai que cette nomenclature est mal adaptée à un examen détaillé des professions, car de nombreuses catégories de personnes pourraient fournir les services relevant de chacun des secteurs définis. En fait, jusqu'à présent, les professions intégrées dans l'AGCS ont été limitées

à quelques catégories, choisies à la discrétion des Membres, que nous passerons en revue dans les paragraphes qui suivent.

Les engagements pris dans le cadre de l'AGCS : limitation des mouvements d'étrangers

Un certain nombre d'études⁸⁷ ont montré que les engagements concernant le commerce des services ne sont pas équilibrés en ce qui concerne les différents modes de fourniture. Les engagements sectoriels concernent en partie ou en totalité beaucoup plus la réglementation de la présence commerciale que la réglementation des mouvements de personnes physiques fournisseurs de services. En général, dans les engagements sectoriels en mode 4, les pays n'ont pris aucune mesure d'ouverture de leurs marchés⁸⁸.

Les engagements horizontaux

Les engagements horizontaux concernant la présence de personnes physiques reprennent généralement des éléments des lois et règlements sur l'immigration et le travail. Il est peu probable que les Membres acceptent d'apporter des modifications fondamentales à leur politique de l'immigration et toute libéralisation supplémentaire devra résulter d'engagements négociés concernant le mode 4 dans des secteurs précis ou pour certaines catégories de personnes.

Les engagements horizontaux actuels ne visent pas le mouvement des personnes physiques de toute catégorie et de toute profession. Les principales catégories inscrites sur les listes sont les suivantes : a) mutations à l'intérieur des entreprises; b) visiteurs en voyage d'affaires; c) membres de professions libérales indépendantes, y compris ceux qui fournissent des services dans le cadre d'un contrat. Les mouvements de personnes physiques de ces catégories seraient liés à la présence commerciale ou à l'établissement. La plupart des engagements ne tiennent pas compte de la spécificité des secteurs dans lesquels des mouvements de personnes physiques sont indispensables pour fournir le service.

Le commerce des services n'est pas une question de politique de l'immigration, mais il dépend de certains de ses aspects. Par exemple, les

délais excessifs ou les critères trop restrictifs pour la délivrance de visas peuvent faire obstacle au mouvement de personnes physiques, même dans le cas des voyages d'affaires. Ces entraves peuvent avoir de sérieuses répercussions sur la compétitivité des entreprises qui veulent soumissionner ou investir.

Une autre des mesures visées par les engagements est l'obligation de résidence pour la fourniture d'un service lorsque la présence d'une personne physique est nécessaire. Toutefois, il est contestable que le permis de séjour soit requis pour les mouvements transfrontières d'étrangers qui viendraient fournir des services. Comme nous l'avons déjà indiqué, la présence de personnes physiques dans ce cas n'a qu'une durée limitée et, en principe, cela devrait supprimer l'obligation d'avoir un permis de séjour. De plus, l'annexe dit expressément que l'AGCS ne s'appliquera pas aux mesures (en l'occurrence les permis de séjour) liées à la résidence.

Une autre condition mentionnée par de nombreux Membres est l'obtention d'un permis de travail. La plupart des pays n'ont que quelques catégories de permis de travail et certaines d'entre elles sont directement pertinentes pour l'AGCS. En général, le régime des permis de travail fait une distinction entre les permis liés à une offre d'emploi émanant d'une entreprise établie dans le pays d'accueil, les permis liés à un établissement ou à un investissement, et les mutations internes ou les détachements. Si les engagements donnaient des renseignements sur la nature et le nombre des permis disponibles pour des personnes relevant de l'AGCS, cela améliorerait la prévisibilité des conditions d'accès aux marchés, car ces contingents sont des mesures qui limitent le nombre de personnes pouvant être employées dans toute industrie de services. Comme l'AGCS ne précise pas quels sont les métiers pertinents pour chaque secteur des services, on pourrait employer des contingents globaux dans le cadre des engagements horizontaux ou sectoriels. Il reste encore à savoir si certaines professions devraient être exemptées de permis de travail lorsque la présence liée à la fourniture d'un service est d'une durée très limitée, dans certains secteurs. Des indications plus précises sur ces mesures, qui figurent déjà dans les engagements, amélioreraient la clarté et la cohérence entre les engagements pris dans le cadre de l'AGCS et les réglementations et pratiques nationales, ce qui donnerait une vraie valeur commerciale à ces engagements.

Parmi les mesures adoptées par un nombre important de pays dans leurs engagements concernant les mutations internes figure l'exigence que

l'entreprise étrangère ait déjà engagé la personne appelée à être mutée. La durée de cet engagement préalable n'a sans doute pas grande importance du point de vue de la politique de l'immigration, mais un certain nombre de pays ont fixé une durée minimum, par exemple d'un an. Ce qui compte vraiment en l'occurrence, c'est que le candidat ait les aptitudes nécessaires pour occuper le poste concerné et réponde aux exigences de qualifications et d'expérience.

L'une des principales limitations concernant l'accès aux marchés est celle de l'examen des besoins économiques. La majorité des pays se sont réservé le droit d'employer ce critère pour réguler les flux de commerce de services dans leurs listes d'engagements spécifiques. Il n'est pas rare que les mouvements de personnes physiques fournissant des services soient limités par des critères quantitatifs et/ou qualitatifs. Seuls 22 pays Membres de l'OMC⁸⁹ ont clairement dit quel était le petit nombre de catégories de personnes physiques auxquelles ces critères ne s'appliqueraient pas. Pour l'essentiel, il s'agit des personnes concernées par des mutations intra-entreprises, c'est-à-dire les cadres supérieurs et les spécialistes rares, et des personnes en voyage d'affaires. Il ressort de ces engagements que seul le mouvement de personnes lié à la présence commerciale n'est pas assujéti à l'examen des besoins économiques. En conséquence, tous les services fournis selon le mode 4 pourraient être soumis à l'exigence d'un examen des besoins économiques dont les modalités n'ont pas été explicitement définies dans les engagements, mais sont peut-être spécifiées dans la législation nationale. En outre, des conditions générales liées à la résidence, à l'autorisation, à l'approbation, etc. pourraient contenir des éléments entrant dans ce type d'examen.

Sur les 134 pays Membres de l'OMC, 67 se servent de l'examen des besoins économiques pour réguler les flux commerciaux relevant d'un ou plusieurs modes de fourniture et concernant tous les secteurs de services ou certains d'entre eux. Si quelques pays ont subordonné les engagements qu'ils ont contractés en matière d'accès dans tous les secteurs à un examen des besoins économiques, les autres peuvent en faire autant étant donné que l'AGCS ne prévoit aucun mécanisme pour restreindre le champ d'application de cette examen. Certains pays ont défini les catégories de personnes susceptibles de faire l'objet d'un examen des besoins économiques dans leurs engagements horizontaux, mais cela ne veut pas dire que les autres catégories de personnes en seraient exemptées.

De plus, quelques pays ont assorti les engagements qu'ils ont pris en matière de traitement national de l'exigence d'un examen des besoins économiques. Or cette exigence est rangée dans les obstacles à l'accès aux marchés énumérés à l'article XVI (accès aux marchés) de l'AGCS. De plus, elle semble jouer un rôle moins utile dans la réglementation de l'accès aux marchés au niveau horizontal (concernant tous les secteurs) pour la présence commerciale, puisqu'elle n'est mentionnée que dans trois cas⁹⁰.

Les engagements sectoriels

Les listes d'engagements spécifiques annexées à l'AGCS prévoient un examen des besoins économiques dans différents secteurs des services. Toutefois, l'importance de cet examen diffère selon les secteurs. Le secteur des services financiers (banque et assurance) est un de ceux dans lesquels l'examen des besoins économiques joue un rôle très important, et de façon générale un tel examen est souvent exigé dans un certain nombre de services professionnels et de services aux entreprises. En particulier, les services médicaux et les services d'enseignement, en raison de leur rôle à la fois social et économique, ainsi que les services de vente au détail et de transport, sont souvent ainsi protégés. Il est intéressant de constater que l'examen des besoins économiques est aussi fréquemment appliqué dans le secteur du tourisme, pour l'hôtellerie et la restauration, même dans des pays qui ont réussi à obtenir d'excellents résultats à l'exportation dans ce secteur. Le tourisme crée beaucoup d'emplois secondaires et le rôle que l'examen des besoins économiques joue dans ces secteurs est probablement celui d'une mesure de sauvegarde. Pour des situations de ce genre, l'introduction dans l'AGCS d'un mécanisme de sauvegardes d'urgence pourrait limiter le recours à l'examen des besoins économiques.

Les pays en développement ont un avantage comparatif pour le commerce de services réalisé par le mouvement de personnes physiques, mais l'existence d'un critère de besoin économique limite la prévisibilité des débouchés qui peuvent s'offrir à eux. Il est impossible d'aller plus loin dans la libéralisation du commerce des services sans traiter la question de l'examen des besoins économiques. Comme, à l'heure actuelle, de nombreux pays ne sont pas du tout disposés à renoncer à cet instrument, on pourrait chercher à mettre au point de façon multilatérale des lignes directrices concernant ses critères, sa durée et ses modalités. De plus, il serait très avantageux pour les pays en développement que les autres pays

décident de ne pas appliquer le critère du besoin économique dans certains secteurs des services, du moins pour certaines catégories de personnes physiques. Il faut essayer d'éviter le recours à un critère de besoin économique ou à un autre critère similaire dans les autres instruments qui régissent l'accès aux marchés. De plus, chaque pays Membre de l'OMC pourrait définir des contingents minimums d'autorisations d'entrée de personnes physiques fournissant des services, auxquelles l'examen des besoins économiques ne s'appliquerait pas.

L'examen des besoins économiques est un des obstacles à l'accès aux marchés mentionnés à l'article XVI de l'AGCS. Toutefois, ni la définition de cet examen, ni les règles, critères ou procédures de son application n'ont été développés. En conséquence, il peut fausser plus ou moins le commerce selon la façon dont il est appliqué. En outre, il n'y a pas dans l'AGCS de disposition permettant de contester un refus d'admission fondé sur un examen des besoins économiques. Cela limite les possibilités de comparaison de l'importance de cet examen dans les différents pays. L'examen des besoins économiques est prévu pour les quatre modes de fourniture des services définis par l'AGCS (commerce transfrontière (mode 1), consommation à l'étranger (mode 2), présence commerciale (mode 3) et présence de personnes physiques (mode 4)), mais c'est le mode 4 qui est le plus souvent visé, que le service considéré soit fourni selon le mode 4 ou en association avec le mode 3. Par conséquent, l'examen des besoins économiques constitue un obstacle majeur aux mouvements de personnes physiques en tant que fournisseurs de services. Il est impossible d'évaluer les possibilités commerciales existantes s'il n'y a pas de transparence, et l'examen des besoins économiques nuit à la transparence et à la stabilité. Le plus important est de trouver le moyen de réduire le degré d'arbitraire de cette procédure.

Dans de nombreux pays, la réglementation de différentes activités de services comporte un examen des besoins économiques ou un autre critère analogue. Ces dispositions sont le fruit de circonstances historiques diverses, mais se fondent sur l'idée commune qu'on ne peut pas compter sur l'interaction de la concurrence et des incitations économiques pour éviter que la structure sociale et démographique du pays soit déséquilibrée. Les dispositions restrictives sont justifiées par des motifs d'intérêt général et reflètent l'idée qu'il faut préserver l'emploi dans certains secteurs, ou encourager de façon sélective l'immigration d'étrangers possédant des compétences et une expérience que les nationaux n'ont pas.

Rappelons que selon l'article IV de l'AGCS, « la participation croissante des pays en développement Membres au commerce mondial sera facilitée par des engagements spécifiques ... se rapportant à la libéralisation de l'accès aux marchés dans les secteurs et pour les modes de fourniture qui les intéressent du point de vue des exportations. » Les listes d'engagements sont très restrictives à l'égard du mode 4, et il faudrait remédier à ce fait dans les futures négociations multilatérales, en libéralisant les mouvements de personnes physiques dans les secteurs ou les catégories professionnelles dans lesquels les pays en développement ne peuvent pas exporter de services sans mouvements de personnes physiques.

Les engagements pour le mode 4

Définition des fournisseurs de services sur la base des professions

Les négociations relatives au mouvement des personnes physiques pourraient se fonder systématiquement sur une classification des professions. La Classification internationale type des professions de l'OIT (CITP), adoptée au niveau international, définit neuf grands groupes de professions : 1) membres de l'exécutif et des corps législatifs, cadres supérieurs et dirigeants d'entreprise; 2) professions intellectuelles et scientifiques; 3) professions intermédiaires; 4) employés de type administratif; 5) personnel des services et vendeurs de magasin et de marché; 6) agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture et de la pêche; 7) artisans et ouvriers des métiers de type artisanal; 8) conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage; 9) ouvriers et employés non qualifiés. Ces groupes sont divisés en sous-grands groupes, sous-groupes et groupes de professions qui sont définis en détail. Toutes les professions ne revêtent pas la même importance pour le mouvement des personnes dans le cadre du commerce international de services. On pourrait essayer de conclure un accord multilatéral sur les professions concernées, ce qui permettrait d'en dresser la liste. Il serait ainsi plus facile de comparer et d'évaluer les engagements spécifiques contractés pour le mode 4, car on aurait une série de définitions unique. Une approche analogue a été utilisée dans le cadre de l'AGCS pour établir la classification des secteurs de services en s'inspirant de la Classification centrale des produits (CCP) des Nations Unies qui, à l'époque, était provisoire. La liste des professions

pourrait servir à définir les professions qui pourraient être exemptées de l'examen des besoins économiques dans tous les secteurs ou dans certains d'entre eux, énumérés séparément et sous réserve qu'ils ne figurent pas sur les listes individuelles d'engagements. Les professions qu'on pourrait envisager dans un premier temps d'inscrire sur les listes annexées à l'AGCS sont les suivantes : informaticiens (CITP 213); architectes, ingénieurs et professions connexes (CITP 214); professionnels de la santé (sauf infirmiers) (CITP 222); infirmiers et sages-femmes (CITP 223); cadres commerciaux (CITP 241); écrivains, créateurs ou artistes exécutants (CITP 245); spécialistes des sciences physiques et des sciences de l'ingénieur (CITP 31); spécialistes associés des professions artistiques, de spectacle et sportives (CITP 347).

Amélioration de la transparence de la réglementation des mouvements de personnes

La question de la transparence de l'application des engagements AGCS est essentielle pour la promotion du commerce des services. Les engagements pour le mode 4 sont étroitement liés à la transparence de l'application de la réglementation et de la politique de l'immigration. La publication des lois et des règlements d'application qui ont une incidence notable sur la possibilité pour des étrangers ou des résidents permanents de traverser les frontières afin de fournir des services constitue une obligation générale, car c'est le seul moyen de limiter l'arbitraire. L'absence de transparence en ce qui concerne l'existence et les modalités d'application des principes régissant la présentation de demandes de permis de travail temporaire et l'examen de ces demandes, de même que les prescriptions de résidence associées aux visas, limitent l'accès aux marchés, et constituent donc une violation d'une disposition essentielle de l'AGCS.

Par ailleurs, un certain nombre de pays ont défini ou proposé des critères pour l'examen des besoins économiques. Bien que les facteurs pris en compte soient souvent sectoriels, on peut dégager des éléments communs qui pourraient servir à définir un critère général. En outre, on pourrait élaborer des dispositions supplémentaires pour éviter que l'examen des besoins (économiques ou autres) soit introduit dans les autres instruments régissant l'accès aux marchés. Pour les secteurs et les professions qui resteraient assujettis à un examen des besoins économiques, il faudrait s'efforcer de limiter les pratiques arbitraires et discriminatoires, d'accroître

la transparence et de mettre en place des critères économiques plus neutres. On pourrait élaborer un document de référence établissant les principes du recours à un tel examen, principes qui devraient en définir le contenu, les critères (quantitatifs et/ou qualitatifs), les modalités, la durée, etc. Un certain nombre d'éléments sont mentionnés dans les listes d'engagements concernant différents secteurs de services; lorsque l'établissement est soumis à un examen des besoins économiques, les principaux critères pris en compte sont les suivants :

- Population, nombre de pharmacies en activité et leur densité géographique;
- Nombre de magasins en activité et incidences sur ces derniers, densité de la population, répartition géographique, impact sur le trafic routier et création d'emplois;
- Nombre de prestataires de services dans la zone géographique concernée;
- Transports publics desservant l'itinéraire concerné;
- Débit maximal des itinéraires;
- Nécessité de protéger l'investissement des exploitants dans les zones et sur les itinéraires mal desservis;
- Montant du capital libéré; création d'emplois; importance de l'investissement étranger; promotion des exportations; transfert de technologie; besoins particuliers de la direction;
- Besoins du marché et emplacement de différentes catégories d'hôtels;
- Situation géographique, augmentation du nombre et des catégories de touristes;
- Population, densité de construction de la zone concernée, type de quartier, intérêt touristique, nombre de restaurants en activité.

Il est très improbable que les Membres de l'OMC renoncent à l'examen des besoins économiques dans leurs engagements horizontaux. L'abandon éventuel de cette exigence serait limité à certains secteurs de services et/ou à certaines catégories de personnes. Pour réduire le champ

d'application de l'examen des besoins économiques, les pays pourraient s'entendre sur les secteurs de services dans lesquels le mouvement des personnes physiques en serait exempté. Les engagements horizontaux contractés pour le mode 4 seraient ainsi complétés par la liste des secteurs de services dans lesquels le mouvement des personnes physiques fournissant les services en question ne serait pas assujéti à cet examen. Par exemple, le champ des négociations sur la libéralisation du secteur des services environnementaux pourrait être élargi à la levée de l'exigence d'un examen des besoins économiques pour le mode 4, lorsque le mouvement de consultants, l'établissement de services environnementaux, la formation du personnel, etc. sont des éléments importants de ces services. On pourrait également envisager de faire appel à des notions telles que l'accès minimal ou l'accès courant aux marchés pour établir un contingent minimal de personnes physiques qui seraient exemptées d'un tel examen.

Néanmoins, l'approche sectorielle risque d'aboutir à une liste d'exemptions qui serait trop longue dans certains cas, étant donné que les engagements contractés pour le mode 4 s'appliqueraient à toutes les personnes physiques, quelle que soit leur profession, qui fournissent des services dans un secteur donné. La liste des exemptions pourrait donc être établie par profession. Elle indiquerait des professions pour lesquelles il serait entendu que l'examen des besoins économiques ne s'appliquerait à l'accès aux marchés des personnes physiques dans aucun secteur des services. La liste d'exemptions pourrait être établie à la fois sur la base des professions et sur la base des secteurs, ce qui indiquerait que l'examen ne serait pas requis pour les professions mentionnées dans les secteurs mentionnés.

Facilitation des voyages d'affaires

Même si les personnes concernées répondent aux critères fixés pour l'admission en mode 4, qu'elles soient ou non assujétiées à un examen des besoins économiques, l'administration du régime des visas peut faire obstacle au commerce par le biais des mouvements de personnes. Afin de simplifier le régime des visas, lorsqu'un visa est requis pour les voyages d'affaires, on pourrait définir des catégories de personnes physiques et de professions inscrites sur les listes d'engagements, qui donneraient droit à un visa (« visa AGCS »), lequel serait délivré soit automatiquement, soit pour de multiples visites sur une longue période. L'examen des besoins

économiques fait obstacle au commerce lorsque les personnes concernées sont employées par une entité du pays importateur (qu'il s'agisse d'une entreprise d'origine nationale ou d'une filiale d'entreprise étrangère). Toutefois, les régimes de visas gênent aussi les voyageurs d'affaires qui souhaitent se rendre dans un pays pour établir des relations d'affaires ou créer une nouvelle entreprise. On pourrait intégrer dans le cadre de l'OMC les initiatives régionales visant à améliorer les conditions d'octroi des visas de voyageurs d'affaires. La délivrance de permis de travail nécessite aussi des formalités dont la simplification pourrait promouvoir les échanges.

La mesure du commerce des services en ce qui concerne les mouvements de personnes physiques

Dans la plupart des pays, les systèmes statistiques n'ont pas évolué suffisamment pour rendre compte de la complexité croissante des mouvements internationaux de personnes et pour répondre aux besoins découlant de l'AGCS. Il n'existe pas de système international de collecte des données donnant toutes les indications nécessaires pour mesurer les mouvements de personnes physiques aux fins de l'application de l'AGCS, même si l'on peut extraire certains éléments des statistiques de la balance des paiements (Manuel de la balance des paiements, cinquième édition), du Système de comptabilité nationale, des statistiques des migrations internationales de l'ONU et des statistiques de l'emploi de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

A l'heure actuelle, on ne dispose pas d'indicateurs comparables entre différents pays du commerce associé aux mouvements de personnes physiques. Les statistiques disponibles sont au mieux lacunaires ou n'ont qu'une valeur indicative. Les principales sources d'information sur le commerce international des services sont les statistiques établies sur la base de la cinquième édition du Manuel de la balance des paiements. Toutefois, certains pays pourraient fournir des données supplémentaires. Comme il n'existe dans aucun pays de système unique de collecte des données assez complet pour la mesure des mouvements de personnes physiques aux fins de l'application de l'AGCS, et que le système de collecte de données sur les migrants à la frontière (qui est la source d'information la plus riche sur les mouvements internationaux de travailleurs) ne s'intéresse pas à la valeur du commerce correspondant, les données sur les mouvements de travailleurs migrants ne peuvent être employées que pour faciliter l'évaluation fondée

sur d'autres données recueillies dans chaque pays au moyen de systèmes autonomes comme les enquêtes sur les entreprises, la main-d'œuvre et les ménages.

Les principales données dont on a besoin aux fins de l'AGCS, en ce qui concerne les mouvements de travailleurs, sont le nombre total de personnes travaillant à l'étranger, leur pays d'origine, leur métier ou leur statut professionnel dans le pays d'accueil, la durée de leur séjour et leur rémunération totale. Les statistiques de la balance des paiements fondées sur la cinquième édition du manuel fournissent trois genres de renseignements qui peuvent être pertinents pour estimer la valeur du commerce associé aux mouvements de travailleurs. Dans certains cas, cette information sous-estime ou surestime le commerce réel, mais quoi qu'il en soit elle confirme l'importance de la mobilité de la main-d'œuvre pour le commerce international. Les principales variables pertinentes du point de vue de l'AGCS sont le nombre de personnes travaillant à l'étranger, leurs revenus bruts et le montant des fonds qu'elles envoient dans leur pays d'origine.

Dans le cas de l'établissement d'une filiale dans un secteur de services, on pourrait normalement mesurer l'emploi créé en comptant les effectifs. Toutefois, cela n'indique pas quelle est la proportion de salariés étrangers, qu'il est nécessaire de connaître pour mesurer la présence de personnes physiques en tant que mode de fourniture d'un service au sens de l'AGCS. Les données relatives à la rémunération des salariés pourraient aussi indiquer la valeur du commerce créée par le facteur humain.

Lorsque des personnes travaillent pendant moins d'un an dans une économie où elles ne sont pas résidentes, leurs revenus sont enregistrés dans les statistiques de la balance des paiements à la rubrique « rémunération de salariés ». Ce chiffre surestime la valeur des services créés car il englobe la rémunération de tous les salariés, y compris ceux qui ne travaillent pas dans les services et les travailleurs saisonniers. L'AGCS ne contient pas de définition claire de la durée de séjour et toute personne qui n'a pas le statut de résident permanent serait considérée comme résident temporaire aux fins de l'AGCS. Selon la cinquième version du Manuel de la balance des paiements, les personnes dont le séjour à l'étranger dépasse un an sont considérées comme résidentes et leurs rémunérations ne sont pas enregistrées à la rubrique « rémunération des salariés », si bien qu'à cet égard il y a sous-estimation⁹¹.

Les statistiques de la balance des paiements fournissent deux autres données – envois de fonds des travailleurs et transferts des migrants – qui permettent de se faire une idée de l'importance des mouvements de personnes liés au commerce. Toutefois, aucun de ces chiffres ne peut être considéré comme une mesure du commerce des services, car ils englobent les ressources provenant de tout type de présence à l'étranger, dans toute branche de production, et ne comprennent pas en revanche les dépenses ni l'épargne transférée. Néanmoins, ce sont les seuls chiffres qu'on pourrait employer pour se faire une idée de la valeur créée par le mouvement de personnes et de son poids dans les revenus des différents pays.

Aux fins de l'AGCS, on aura besoin de statistiques concernant aussi bien les mouvements (flux) sur une période donnée que la présence (stock) de fournisseurs de services à un moment donné. Les données recueillies sur les personnes aux points d'entrée sur le territoire sont la source d'information la plus complète dont on dispose en ce qui concerne les mouvements de fournisseurs de services. Il est très difficile de mesurer le stock d'étrangers fournissant des services, car les registres de la population, les registres de résidents étrangers et d'autres enquêtes ou fichiers administratifs ne permettent pas de suivre la trace de chaque fournisseur de services étranger individuellement. Dans le contexte de l'AGCS, les principales variables liées aux mouvements temporaires de travailleurs sont le nombre de personnes qui travaillent à l'étranger, leurs revenus bruts et les fonds qu'ils envoient dans leur pays d'origine.

TABLEAU 1

Taux de croissance annuel moyen des envois de fonds des travailleurs
(en pourcentage)

Région, pays ou zone	1980-1990	1990-1998	1980-1998	1980-1985	1985-1990	1985-1995	1990-1995	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998
REÇU											
Ensemble du monde	3,8	5,1	4,6	-1,2	10,2	5,5	2,5	8,8	8,8	13,6	-5,9
Pays développés à économie de marché	3,8	-0,5	3,5	-6,3	11,9	5,7	-0,2	2,2	1,8	-6,9	1,6
Pays et territoires en développement	3,9	6,4	4,7	0,7	9,6	5,1	2,9	10,5	11,0	20,5	-8,1
Europe orientale	..	..	..	..	..	..	..	35,5	13,7	-11,7	17,8

TABLEAU 1 (suite)

Région, pays ou zone	1980- 1990	1990- 1998	1980- 1998	1980- 1985	1985- 1990	1985- 1995	1990- 1995	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998
PAYE											
Ensemble du monde	4,9	3,8	6,0	1,5	10,2	8,8	6,5	-0,5	-1,3	1,7	0,9
Pays développés à économie de marché	5,9	4,0	5,8	2,2	9,2	7,0	5,3	4,4	2,2	-0,8	4,2
Pays et territoires en développement	3,6	3,6	6,3	0,6	11,7	11,3	7,8	-5,6	-5,5	5,0	-3,0
Europe orientale	..	..	..	..	..	..	..	-4,7	-5,8	-32,0	1,3

Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED à partir de données du FMI relatives à la balance des paiements (CD-ROM).

Note : Les taux de croissance correspondent à une régression simple des données extraites des tableaux intitulés « Envois de fonds des travailleurs ».

TABLEAU 2

Envois de fonds des travailleurs pour les dix premiers pays* : payé

Région, pays ou zone	Millions de dollars										
	1980	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Arabie saoudite	4094	8542	11236	13746	13397	15717	18102	16616	15513	15339	14983
États-Unis	810	7925	8395	9051	9437	10205	10947	11846	12860	14132	15941
Allemagne	4437	3991	4379	3859	4384	4134	4633	5305	4919	4341	3946
France	3039	2228	2787	2754	3108	2761	2704	3146	3067	2875	3072
Japon	..	..	..	..	..	..	..	..	2785	2777	2601
Suisse	603	1605	2116	2195	2276	2135	2311	2679	2480	1975	1940
Oman	397	830	856	910	1220	1423	1365	1537	1371	1501	..
Malaisie	..	..	..	..	..	..	..	1198	1192	1422	..
Koweït	692	1283	770	426	829	1229	1331	1354	1376	1375	1352
Bahreïn	96	199	332	369	336	396	431	500	559	635	725
Total	15167	29102	33572	36011	38184	41799	45622	46782	46123	46371	46802
Pourcentage du total mondial	72,4	87,5	86,4	87,8	87,9	88,1	88,2	90,9	90,8	89,8	89,8

*Classés selon les données de 1997.

Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED à partir de données du FMI relatives à la balance des paiements (CD-ROM).

TABLEAU 3
Envois de fonds des travailleurs pour les dix premiers pays* : reçu

Région, pays ou zone	Millions de dollars										
	1980	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Inde	2756	2584	2352	3275	2891	3495	5782	6139	8453	10297	9453
Mexique	698	2213	2492	2414	3070	3392	3475	3673	4224	4865	5627
Chine	..	76	124	207	228	108	395	350	1672	4423	247
Turquie	2071	3040	3246	2819	3008	2919	2627	3327	3542	4197	5356
Égypte	2696	3293	4284	4054	6104	5664	3672	3226	3107	3697	3370
Portugal	2928	3562	4263	4517	4650	4179	3669	3793	3738	3231	3199
Grèce	1066	1350	1775	2115	2366	2360	2576	2982	2894	2816	..
Espagne	1649	1601	1886	1792	2173	1926	2167	2603	2747	2658	2944
Nigéria	13	10	10	66	56	793	550	804	947	1920	..
Maroc	1054	1336	2006	1990	2170	1959	1827	1970	2165	1893	2001
Total**	14929	19066	22437	23249	26718	26736	26740	28866	33489	39997	36933
Pourcentage du total mondial	50,8	50,8	48,9	59,6	64,0	63,5	58,6	58,2	62,0	65,2	55,7

* Classés selon les données de 1997.

** Estimations dans certains cas.

Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED à partir de données du FMI relatives à la balance des paiements (CD-ROM).

MESURES CONCERNANT LES INVESTISSEMENTS ET LIEES AU COMMERCE

Mina Mashayekhi, CNUCED

L'investissement a été un des grands thèmes des négociations du Cycle d'Uruguay. Les négociations sur l'AGCS, les MIC, les ADPIC, les marchés publics et les subventions, de même que la négociation de l'AMI et les débats du Groupe de travail de l'OMC sur le commerce et l'investissement, ont montré que de nombreux pays restent très réservés à l'idée d'offrir des droits d'établissement aux investisseurs étrangers et de limiter le recours aux prescriptions de résultats et aux incitations, et jugent important de se préserver une certaine marge de manœuvre pour appliquer leurs politiques économiques et de développement. Les différents aspects commerciaux des mesures concernant l'investissement sont actuellement régis par l'AGCS et les Accords sur les MIC, les ADPIC et les subventions.

Depuis la Charte de La Havane, toutes les négociations multilatérales touchant ce sujet ont été caractérisées par la réticence à l'idée d'assujettir la politique de l'investissement à des règles et disciplines internationales¹¹². La négociation, dans le cadre de l'OCDE, d'un accord multilatéral sur l'investissement (AMI) a échoué et en mai 1998 les Ministres ont décidé de la suspendre jusqu'en octobre de la même année. En octobre, la France s'est retirée et il a ensuite été décidé d'abandonner la négociation. Le projet d'AMI, très inspiré des dispositions de l'ALENA relatives à l'investissement, était beaucoup moins ambitieux que ce que proposaient les principaux partisans de cet accord et n'était donc pas acceptable pour eux, et il a suscité une forte opposition, en particulier aux échelons intra-nationaux, dans les pays à structure fédérale. Les principales causes de l'échec de l'AMI sont liées aux aspects suivants :

- Le problème de l'application extraterritoriale d'instruments tels que les lois Helms-Burton et D'Amato des États-Unis;
- Les propositions des États-Unis visant à intégrer dans l'accord des normes du travail et des normes environnementales;

- Les propositions de la France et du Canada relatives à l'exception culturelle;
- L'insistance de l'Union européenne au sujet d'une exception pour les accords d'intégration régionale¹¹³;
- Les exceptions majeures au principe du traitement national;
- La préférence pour l'OMC en tant que cadre de négociation, due au fait qu'à l'OMC c'est la Commission européenne qui négocie pour le compte des États membres de l'UE.

Les membres de l'OCDE semblent réticents à accepter de nouveaux engagements de libéraliser l'investissement étranger allant au-delà de ce qu'ils ont déjà accepté à l'OMC ou dans des accords de libre-échange.

Pour les pays en développement, le dilemme fondamental est que la réalisation des objectifs économiques et de développement nécessite une application progressive, dans un ordre mûrement réfléchi, des principes de l'accès aux marchés et du traitement national, alors qu'en raison de la mondialisation, pour promouvoir la compétitivité, il faut assouplir le régime de l'IED. De plus, la réduction de l'aide publique au développement a accru le besoin d'investissements privés. Les sociétés transnationales préfèrent établir des filiales dans les pays les moins restrictifs¹¹⁴. Toutefois, la libéralisation de l'investissement ne garantit ni l'établissement d'entreprises étrangères ni le développement. Cela ressort clairement des déséquilibres régionaux qu'on peut observer à l'intérieur d'un pays même lorsque les facteurs de production sont parfaitement mobiles¹¹⁵.

En outre, de récentes recherches empiriques montrent que les effets de l'IED sur le processus de développement ne sont pas garantis. Sur un échantillon de 183 projets d'investissement étranger réalisés dans une trentaine de pays sur une vingtaine d'années, dans la majorité des cas il n'y a pas eu d'effets positifs en ce qui concerne la croissance et le bien-être économique du pays d'accueil. En revanche, dans une importante minorité des cas (entre 25 et 45 %), les projets d'investissement étranger ont eu un impact négatif évident sur la croissance et le bien-être. Les données montrent qu'il faut faire une distinction importante entre les investisseurs qui produisent uniquement pour la consommation sur le marché intérieur du pays d'accueil et ceux qui emploient le pays d'accueil comme un site intégré dans leur réseau mondial de production pour renforcer leur compétitivité sur

le marché mondial. Lorsque l'investisseur s'engage à intégrer la production de sa filiale dans une stratégie plus globale de concurrence à l'échelle mondiale ou régionale, il y a manifestement un effet d'intégration dynamique, c'est-à-dire que le projet apporte de nouvelles technologies, une modernisation plus rapide, une amélioration des méthodes de gestion et des normes de qualité plus rigoureuses (voir *Foreign Direct Investment and Development*, Theodore H. Moran, Institute for International Economics, décembre 1998).

L'AGCS répond à ces préoccupations en considérant la présence commerciale comme un mode de fourniture des services et en prévoyant des dispositions distinctes sur l'accès aux marchés et le traitement national, que les pays inscrivent sur leurs listes à l'issue d'une négociation portant sur les engagements visant les différents modes de fourniture et secteurs. Cela permet un processus de libéralisation progressive de l'accès aux marchés, adapté au stade de développement de chaque pays. Dans les secteurs pour lesquels il y a un engagement spécifique, les pays peuvent conserver des prescriptions de résultats en tant que limitations de l'accès au marché.

L'Accord sur les MIC interdit les mesures contraires aux articles III et XI du GATT, qui ont pour objet essentiel de discipliner les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale et d'équilibrage des échanges. Dans les paragraphes qui suivent, nous passerons en revue les négociations du Cycle d'Uruguay sur les MIC, les difficultés qu'a posées la mise en œuvre de l'Accord, la nécessité de préserver une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les prescriptions de résultats et les incitations, et les questions qui pourraient être abordées lors de l'examen de l'Accord sur les MIC dans le cadre de l'article 9. Les pays Membres devront décider si cet examen doit se limiter aux prescriptions de résultats ou s'il doit porter sur des aspects plus généraux de la politique de l'investissement, tels que l'accès aux marchés et le traitement national.

Historique des négociations sur les MIC

Bien que l'investissement ait souvent été inscrit parmi les « questions nouvelles » devant être abordées dans le cadre de négociations futures de l'OMC, il faut rappeler que la question de principes multilatéraux régissant l'investissement avait été abordée dès la Conférence de La Havane, en 1947/48. Comme la Charte de La Havane n'est jamais entrée en vigueur, les

questions que soulève l'investissement multilatéral ont été traitées pour l'essentiel dans le cadre d'organes des Nations Unies et notamment de la Commission des sociétés transnationales. Toutefois, la question de l'investissement a fait sa réapparition dans le cadre du GATT dès le début des années 80 et a occupé une grande place dans les négociations du Cycle d'Uruguay. Durant les préparatifs de la réunion ministérielle de 1982 du GATT¹¹⁶, qui a défini le programme de travail conduisant jusqu'au Cycle d'Uruguay, les mesures concernant l'investissement et le commerce des services ont été considérées comme des questions à examiner. L'initiative des États-Unis¹¹⁷ d'examiner l'investissement en soi n'a guère suscité l'adhésion des autres participants et, à la réunion de Punta del Este, il ne s'agissait plus que d'examiner les « mesures concernant les investissements et liées au commerce » (MIC). La négociation était censée élaborer, s'il y avait lieu, les dispositions supplémentaires qui pourraient être nécessaires pour éviter les effets négatifs sur le commerce.

Deux questions fondamentales opposaient les participants aux négociations sur les MIC : i) fallait-il que les disciplines élaborées dans ce domaine soient limitées par les dispositions existantes du GATT ou au contraire qu'elles définissent un véritable régime de l'investissement ? ii) fallait-il interdire certaines MIC, ou toutes les MIC, ou au contraire faudrait-il les traiter cas par cas, en démontrant qu'elles avaient des effets restrictifs et négatifs directs et importants sur le commerce ? Dans les négociations, certains pays développés, notamment le Japon et les États-Unis, ont présenté des propositions qui impliquaient la négociation de nouvelles règles concernant différents aspects de la politique de l'investissement, en particulier les incitations et les prescriptions de résultats.

Les États-Unis et le Japon étaient favorables à un régime international de l'investissement qui établirait des droits pour les investisseurs étrangers et limiterait les contraintes exercées sur les sociétés transnationales. Ils pensaient que les MIC avaient des effets négatifs sur le commerce et que cela était une raison suffisante pour leur appliquer des principes et des disciplines généraux (art. 3 et 11). Dans leurs communications, ils ont mentionné un certain nombre de prescriptions de résultats figurant dans la réglementation de différents pays d'accueil qui, selon eux, fausseraient et entraveraient le commerce, par exemple dans les domaines suivants : teneur en produits d'origine nationale, résultats à l'exportation, équilibrage des échanges, vente sur le marché intérieur,

fabrication, obligation de fournir certains produits, restrictions concernant le rapatriement des devises, transfert de technologie, octroi de licences et participation d'investisseurs locaux au capital. Selon eux, il faudrait interdire catégoriquement certaines MIC et définir un critère pour évaluer les effets négatifs sur le commerce des autres MIC, et élaborer un cadre en vue de l'élimination progressive des MIC prohibées¹¹⁸. Le Japon a en outre appelé l'attention sur la nécessité d'appliquer les disciplines non seulement aux mesures nationales mais aussi à celles prises à l'échelon infra-national. Les États-Unis ont évoqué les incitations offertes par les pouvoirs publics car, selon eux, elles fausseraient les courants d'échanges.

Les CE¹¹⁹ ont mis l'accent sur les mesures qui avaient un impact direct et important sur le commerce et un lien direct avec les règles existantes du GATT, ce qui leur a permis de définir huit MIC visant les exportations et les importations des entreprises dans le but immédiat d'influencer la structure de leur commerce extérieur (mesures relatives à la teneur en produits d'origine nationale, à la fabrication, aux résultats à l'exportation, à la fourniture obligatoire d'un produit, à l'équilibrage des échanges, au contrôle des changes et à la vente sur le marché intérieur et restrictions concernant les composantes employées pour fabriquer le produit fini). Les CE faisaient une distinction entre la question générale de l'investissement étranger direct et la question plus spécifique des mesures concernant les investissements et liées au commerce, et étaient donc opposées à ce que les négociations portent sur le droit d'établissement. A leur avis, il fallait évaluer séparément les effets directs et indirects des mesures concernant l'investissement sur le commerce, et les MIC ayant des effets indirects sur le commerce étaient celles qui concernaient les licences, la participation d'investisseurs locaux, le transfert de technologie, les restrictions de change et de rapatriement des bénéfices et les incitations à l'investissement. Ces MIC devraient faire l'objet de consultations et éventuellement d'une procédure de règlement des différends.

Les pays en développement ont demandé qu'on respecte strictement le mandat et que la négociation se limite aux mesures ou règlements concernant l'investissement qui avaient un effet négatif direct et important sur le commerce¹²⁰. Sur la base d'un examen des effets, les pays en développement voulaient s'assurer qu'on ne présumerait pas a priori que des mesures concernant les investissements restreignaient ou faussaient automatiquement le commerce. L'examen des effets devrait se fonder sur des éléments fiables, résultant d'une analyse au cas par cas de chaque

mesure concernant l'investissement (comme dans le cas de la loi du Canada sur l'examen des investissements étrangers, dont un groupe spécial avait été saisi), afin d'établir s'il y avait bien un effet négatif direct et important. Dans l'affirmative, il faudrait démontrer qu'il existait un lien de causalité manifeste entre la mesure et l'effet allégué; si l'existence d'un tel lien était démontrée, il faudrait évaluer la nature et l'ampleur de ses effets sur les intérêts de la partie concernée et trouver des moyens appropriés de remédier aux effets négatifs constatés, en tenant compte du traitement accordé lorsque l'aspect développement est plus important que l'effet négatif sur le commerce¹²¹. Les pays en développement soutenaient en outre qu'ils employaient des MIC pour contre-balancer les pratiques anticoncurrentielles des sociétés transnationales et que cet aspect devrait aussi être traité (annexe I). Les États-Unis et les CE considéraient que ces mesures n'entraient pas dans le champ de la négociation.

Un groupe de pays en développement a réussi à rédiger une contre-proposition commune qui a eu pour effet de bloquer la négociation de nouvelles règles sur l'investissement et de limiter l'Accord sur les MIC à une reformulation des règles existantes du GATT, s'appuyant sur la jurisprudence du GATT. D'ailleurs, l'Accord sur les MIC autorise les pays en développement, et en particulier les PMA, à préserver des MIC prohibées jusqu'en 2000 et 2002 respectivement, avec la possibilité de demander des prolongations dans des cas particuliers. Le véritable compromis, en ce qui concerne l'Accord sur les MIC, a été la décision d'examiner en 1999 la possibilité de le compléter par des dispositions concernant la politique de l'investissement et la politique de la concurrence. Cette symétrie a été introduite à l'insistance des pays en développement qui voyaient dans les MIC un moyen d'empêcher les sociétés transnationales de recourir à certaines pratiques anticoncurrentielles.

Application de l'Accord sur les MIC

L'Accord sur les MIC définit dans quelle mesure les obligations commerciales multilatérales visent les mesures concernant les investissements. Il constitue pour l'essentiel une codification des constatations du Groupe spécial chargé d'examiner la loi canadienne sur l'examen de l'investissement étranger. Il interdit les mesures interdites par les articles III et XI du GATT. Les pays en développement ont donc réussi à empêcher que les obligations commerciales empiètent sur le domaine de

l'investissement et qu'on incorpore dans le système commercial des principes tels que le droit d'établissement et le traitement national des investisseurs étrangers. Les pays conservent ainsi le droit souverain de réglementer l'investissement étranger direct tant qu'ils respectent l'Accord sur les MIC. Le préambule de l'Accord sur les MIC reconnaît que certaines mesures concernant les investissements peuvent restreindre ou fausser le commerce.

Le champ d'application de l'Accord est délimité par l'article premier qui précise que l'Accord ne vise que le commerce des marchandises. Il convient de relever que l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) prévoit une libéralisation de l'investissement puisque la présence commerciale (« Tout type d'établissement commercial ou professionnel, y compris sous la forme de la constitution, de l'acquisition ou du maintien d'une personne morale, ou de la création ou du maintien d'une succursale ou d'un bureau de représentation, sur le territoire d'un Membre en vue de la fourniture d'un service ») est un des modes de fourniture des services définis à son article 28.

L'article 2 de l'Accord sur les MIC (traitement national et restrictions quantitatives) limite les MIC prohibées à celles qui sont incompatibles avec les dispositions des articles III (traitement national en matière d'impositions et de réglementations intérieures) et XI (élimination générale des restrictions quantitatives) du GATT. En conséquence, l'Accord sur les MIC reconnaît que certaines mesures sont bien contraires aux articles du GATT, mais il ne renforce pas les disciplines existantes. Son annexe contient une liste « exemplative » de MIC qui sont obligatoires ou qui ont force exécutoire en vertu de la législation nationale ou de décisions administratives, ou auxquelles il est nécessaire de se conformer pour obtenir un avantage.

La notion d'« avantage » n'est pas définie dans l'Accord et elle pourrait donc être très large et englober notamment les subventions. Selon certains observateurs, l'Accord sur les MIC interprète les dispositions des articles III et XI du GATT pour discipliner les mesures qui subordonnent l'offre de certains avantages à des prescriptions de résultats. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires est aussi pertinent à cet égard, puisqu'il encadre les mesures ou incitations concernant l'investissement qui visent à promouvoir les exportations. De plus, il se réfère expressément aux subventions liées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux au paragraphe 3.1 de l'article 3 : « Exception faite de ce qui est

prévu dans l'Accord sur l'agriculture, les subventions définies à l'article premier dont la liste suit seront prohibées : *a*) subventions subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation, y compris celles qui sont énumérées à titre d'exemple dans l'annexe I; *b*) subventions subordonnées, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés ». Les mesures ou programmes généralement désignés par l'expression « incitations à l'investissement » pouvaient être juridiquement définies comme des subventions assujetties aux disciplines de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC). L'Accord SMC définit des subventions ne donnant pas lieu à une action, qui ont été mentionnées durant les négociations sur l'investissement : activités de recherche et de développement préconcurrentielles, aides régionales et adaptation d'établissements existants à de nouvelles mesures environnementales.

L'Accord sur les MIC ne donne pas de définition des MIC ni de critères objectifs permettant de les identifier. Il appartient donc aux pays qui notifient une MIC de juger si celle-ci est interdite par l'Accord. Bien que le Comité des MIC ait commencé ses travaux et que de nombreuses notifications et mesures aient été examinées, on n'a toujours pas une idée très claire de ce que sont les mesures à strictement parler prohibées. Il y a naturellement des différences d'interprétation et des divergences de vues. Il est clair que les prescriptions de résultats à l'exportation restent admises par les Accords de l'OMC¹²². La plupart des pays en développement appliquent des prescriptions de résultats à l'exportation et, en règle générale, ces prescriptions sont obligatoires dans les zones franches ou les zones économiques spéciales. Plusieurs autres mesures qui pourraient être contestées restent applicables par les pays d'accueil car il n'y a pas de disposition les prohibant expressément.

Difficultés rencontrées par les pays en développement dans l'application de l'Accord sur les MIC

L'application de l'Accord sur les MIC a posé plusieurs difficultés aux pays en développement : i) identification des MIC visées par l'Accord et notification de ces MIC à l'OMC dans les délais prévus, ii) importance des prescriptions de teneur en produits d'origine nationale dans la politique de développement de plusieurs pays, notamment dans le secteur automobile,

iii) adéquation de la période de transition prévue pour l'élimination des MIC, et iv) nécessité de revoir l'approche adoptée dans l'Accord sur les MIC, en se concentrant sur les effets négatifs directs et importants sur le commerce, plutôt que sur la prohibition générale de certaines mesures, modérée par l'octroi d'un traitement spécial et différencié dans certains secteurs clés.

Le délai de notification fixé à l'article 5.1, en vertu duquel les Membres sont tenus de notifier toute MIC d'application générale ou spécifique incompatible avec l'Accord dans les 90 jours qui suivent l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, a créé des difficultés pour certains pays en développement. En raison de contraintes institutionnelles, certains de ces pays ont eu besoin de plus de temps pour identifier et notifier leurs MIC. Les pays développés se sont montrés très rigides en ce qui concerne ce délai. C'est ce qui peut se produire lorsqu'on adopte une approche du traitement national et de l'accès aux marchés fondée sur une liste négative : les pays qui n'incluent pas leurs réserves avant l'entrée en vigueur de l'Accord ne pourront pas le faire plus tard. Les pays en développement pensent que le fait de pouvoir différer la notification d'une mesure en vertu du traitement spécial et différencié ne devrait pas réduire les avantages qui devraient leur revenir en termes de délais supplémentaires pour s'adapter et respecter les obligations. En outre, la mise en œuvre d'une obligation de notification devrait être liée à la fourniture d'une assistance technique concrète par les pays développés.

Les mesures qui ont suscité des demandes d'éclaircissement concernent principalement le secteur de l'automobile, l'agriculture et les dispositions générales des lois sur l'investissement visant la teneur en produits d'origine nationale. Il faudra aussi préciser les relations entre l'Accord sur les MIC, l'Accord sur les SMC, le GATT et l'Accord sur l'agriculture. On peut s'attendre à ce que les pays les plus opposés à l'Accord sur les MIC engagent des procédures pour en préciser les limites, comme dans le cas de la procédure visant l'Indonésie dans le secteur automobile. Les pays en développement n'ont pas les capacités nécessaires pour recenser les MIC employées par les pays développés, en particulier à l'échelon infra-national.

Les problèmes que soulève l'identification d'une mesure en tant que MIC et les relations entre le GATT et les Accords sur les MIC et les SMC ont été mis en évidence dans le cadre de l'affaire concernant certaines

mesures visant l'industrie automobile en Indonésie. L'Indonésie pense que son programme automobile national, qui contient des prescriptions de teneur en produits d'origine nationale, ne constitue pas une MIC et a donc retiré une notification (faite après le délai indiqué dans l'Accord) qu'elle avait faite au Comité des MIC au sujet de certains aspects de ce programme, et a traité ces aspects dans le cadre de l'Accord SMC. Par conséquent, elle n'a pas soutenu que les mesures contestées devaient bénéficier de la période de transition prévue à l'article 5 de l'Accord sur les MIC. Le Groupe spécial a conclu notamment que les allègements de taxes sur les ventes et de droits de douane subordonnés à certaines prescriptions de teneur en produits d'origine nationale dans le cadre de ce programme constituent des avantages au sens du paragraphe introductif de la liste exemplative et que les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale sont des MIC correspondant au point *a* et contraires à l'article 2 de l'Accord sur les MIC.

Le Groupe spécial a aussi conclu que l'exemption (incitative) des droits de douane et de la taxe sur les ventes de produits de luxe offerte dans le cadre du programme automobile national sont des subventions spécifiques qui ont causé un préjudice grave aux intérêts des Communautés européennes au sens de l'article 5 *c* de l'Accord SMC. Cela montre que des questions liées au commerce et concernant des incitations à l'investissement peuvent être réglées sur la base de l'Accord SMC.

Comme ni la jurisprudence du GATT ni les règles de l'OMC ne traitent tout l'éventail des mesures de politique de l'investissement actuellement en vigueur dans de nombreux pays, le statut de plusieurs de ces mesures est incertain. Une interprétation étroite des règles impliquerait que toute mesure qui n'est pas visée par le texte des Accords MIC et SMC et n'est pas incompatible avec les principes fondamentaux du GATT devrait être acceptable ou légitime. Toutefois, la question est particulièrement complexe dans le cas des programmes volontaires, puisque l'Accord MIC précise qu'il vise les mesures qui sont obligatoires ou exécutoires en vertu de la loi nationale ou de décisions administratives, mais il mentionne aussi le fait d'obtenir un avantage. Cet avantage peut ne pas être officiellement lié à la mesure concernant l'investissement en cause¹²³. Toutefois, l'article 6 prévoit une obligation de transparence renforcée dans l'administration des MIC, et les MIC qui ne sont pas transparentes seront probablement contestées par les partenaires commerciaux.

L'article 6 ne dit rien au sujet de l'examen des effets au cas par cas ni des mesures appliquées à l'échelon infra-national. Toutefois, il prévoit que les Membres doivent notifier au Secrétariat de l'OMC les publications dans lesquelles on peut trouver les MIC, y compris celles appliquées par les collectivités territoriales. Les pays en développement souhaiteraient aussi l'introduction d'une obligation d'établir les effets négatifs d'une MIC donnée au cas par cas, d'autant que de nouveaux travaux empiriques ont montré que l'utilisation de certaines prescriptions de résultats pouvaient leur apporter des avantages concrets. En pareil cas, le pays concerné ne serait obligé de supprimer la mesure en cause que si ses effets négatifs sont plus grands que ses effets positifs sur le développement de certains secteurs.

Les pays en développement bénéficient d'un délai de cinq ans, et les PMA de sept ans, pour éliminer les MIC prohibées, et ils peuvent prolonger ces délais s'ils démontrent qu'ils leur posent des problèmes particuliers et compte tenu de leurs besoins financiers et commerciaux et des besoins de leur développement. Les MIC introduites moins de 180 jours avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC ne bénéficieront pas des dispositions transitoires et les Membres ne doivent pas modifier les conditions des MIC notifiées de façon à accroître leur degré d'incompatibilité avec l'article 2. Ces dispositions équivalent à un statu quo concernant les MIC prohibées. Toutefois, le texte de l'Accord autorise à appliquer des MIC aux nouveaux investisseurs durant la période de transition pour protéger les investisseurs déjà en place. Ces dispositions répondent à une préoccupation majeure des investisseurs actuels, en particulier dans le secteur automobile, qui craignent d'être sérieusement désavantagés par rapport aux investisseurs nouveaux. Les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale et d'achat de produits d'origine nationale sont particulièrement fréquentes dans ce secteur. De nombreux pays ont du mal à éliminer les mesures de ce genre dans la période de transition. Il faudrait envisager la possibilité de la prolonger pour certains pays en développement et pour certains secteurs. Au Comité des MIC, les États-Unis ont demandé que les pays qui ont notifié leurs MIC notifient aussi les mesures qu'ils envisageaient pour les éliminer. Les pays en développement se sont fortement opposés à cette demande car aucune obligation de ce genre ne figure dans l'Accord sur les MIC.

Compte tenu de l'éventail des instruments dont disposent les gouvernements, l'Accord sur les MIC ne limite guère les possibilités de réglementation de l'investissement étranger direct sur le territoire du pays d'accueil. Toutefois, les mesures de remplacement des importations

appliquées par de nombreux pays en développement sont désormais prohibées de façon plus explicite. Quoi qu'il en soit, ces mesures étaient incompatibles avec les principes du GATT et auraient pu être contestées. L'OMC et l'engagement unique précisent les modalités d'application de ces obligations aux pays en développement et en transition, mais il ne fait pas de doute que différentes mesures seront contestées dans le but de définir les limites exactes de la prohibition, en dehors des mesures figurant dans la liste exemplative.

Les propositions d'avant Seattle

De nombreux pays en développement souhaiteraient prolonger la période de transition de l'Accord sur les MIC (article 5.2) et espéraient que cette prolongation serait un des résultats immédiats de la Conférence de Seattle. Il faut noter que certains pays en développement ont aussi demandé une prolongation de la période de transition dans le contexte de l'article 5.3. Par exemple, les Philippines ont demandé une prolongation de la période de transition pour les MIC relatives à la teneur en produits d'origine nationale et au contrôle des changes dans le cadre du programme de promotion de l'industrie des voitures particulières, des véhicules commerciaux et des motocycles. Elles ont fourni des explications liées à des faits nouveaux et à des besoins financiers et commerciaux, en particulier les effets de la crise financière asiatique de 1997, la contraction du volume du marché intérieur et les licenciements. La prolongation leur donnerait le temps nécessaire pour mettre en œuvre de nouvelles réformes structurelles et des programmes de renforcement des capacités. Il y a aussi des propositions tendant à offrir aux pays en développement une nouvelle occasion de notifier des MIC existantes. Il vaut la peine à cet égard de mentionner les propositions avancées par l'Inde¹²⁴ et le Brésil dans le contexte du réexamen de l'Accord sur les MIC. Selon l'Inde :

- L'Accord pose des problèmes tant en ce qui concerne la brièveté des périodes de transition accordées pour l'élimination des MIC que le fait que les pays ne sont pas libres d'orienter les investissements dans un sens qui répond à leurs besoins de développement. Il faut donc revoir ses dispositions concernant les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale dans la mesure où elles influent sur le processus d'industrialisation des pays en développement. L'Inde pense que ces instruments doivent rester à la disposition des pays en

développement aussi longtemps que leur développement l'exige. Il conviendrait donc de prolonger la période de transition mentionnée à l'article 5.2.

- L'article 5.3, qui mentionne la nécessité de tenir compte des besoins du développement et des besoins financiers et commerciaux des pays en développement dans les dispositions relatives aux mesures concernant l'investissement et liées au commerce, est resté sans effet. Il convient donc d'en modifier les dispositions et de les rendre contraignantes.
- Il conviendrait de modifier l'Accord sur les MIC pour donner aux pays en développement une nouvelle occasion de notifier les MIC en vigueur, qu'ils pourraient ensuite conserver jusqu'à la fin de la période de transition révisée.

Le Brésil considère que les disciplines instituées par l'Accord sur les MIC ne tiennent pas compte des inégalités structurelles évidentes entre pays qui ne pourront pas disparaître dans le délai de transition. Pour remédier à ces inégalités, il faut des politiques de longue haleine assorties d'un financement suffisant. Selon le Brésil, les pays en développement doivent avoir une certaine marge de manœuvre pour l'emploi de MIC, de façon à atténuer les effets négatifs du cycle de l'investissement, à créer un environnement accueillant pour les investisseurs étrangers et nationaux et à promouvoir le développement social et économique, sans négliger la situation des régions défavorisées. Le Brésil propose un réexamen des notions qui ont conduit à l'acceptation de disciplines horizontales et uniformes pour les MIC, sans qu'il soit dûment tenu compte des besoins et des particularités des pays en développement. Il pense qu'il faudrait inclure une disposition spécifique laissant aux pays en développement la marge de manœuvre nécessaire pour mettre en œuvre des politiques de développement visant à remédier en particulier aux problèmes sociaux, régionaux, économiques et technologiques, de façon à réduire les disparités par rapport aux pays développés.

Réexamen de l'Accord sur les MIC

L'article 9 prévoit un réexamen du fonctionnement de l'Accord sur les MIC au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. Dans ce réexamen, on se demandera certainement s'il convient de

compléter l'Accord par des dispositions concernant la politique de l'investissement et la politique de la concurrence. Apparemment, parmi les objectifs des pays développés pour les négociations prévues à l'article 9 pourraient figurer une prolongation de la liste des MIC faisant l'objet de disciplines, ainsi que l'introduction de principes suggérés par les États-Unis, comme la non-discrimination et le droit d'établissement, qui avaient été proposés durant les négociations sur les MIC (ces principes ont été abordés dans la négociation de l'AMI).

Les pays en développement envisagent différentes options pour le processus de réexamen. L'une d'entre elles serait de limiter le réexamen aux problèmes liés à l'élimination des MIC prohibées et/ou à l'élargissement de l'Accord à d'autres prescriptions de résultats. Une autre option consisterait à se pencher sur des aspects plus généraux de la politique de l'investissement qu'il serait opportun d'examiner dans le contexte de l'OMC. Cela pourrait entraîner la négociation d'engagements d'accès aux marchés et de traitement national similaires à ceux pris dans le cadre de l'AGCS et/ou la négociation de disciplines sur l'investissement dans le cadre d'autres accords commerciaux multilatéraux. Certains pays considèrent que tout élargissement des disciplines visant l'investissement devrait impliquer, en contre-partie, l'inclusion de questions liées à la politique de la concurrence, comme le prévoit l'Accord sur les MIC.

Processus de réexamen limité aux prescriptions de résultats et aux incitations¹²⁵

De nombreux pays en développement emploient à la fois des incitations à l'investissement et des prescriptions de résultats dans le but d'atteindre divers objectifs de développement : orienter les ressources vers les secteurs jugés particulièrement prometteurs, accroître la viabilité du secteur privé, promouvoir l'intégration verticale, attirer des technologies étrangères ou des investissements axés sur l'exportation, ou améliorer l'accès aux principaux marchés et renforcer les capacités d'exportation. De plus, comme les instruments permettant de garantir la libre concurrence sur le marché intérieur ne sont pas suffisamment efficaces ou ne peuvent pas être appliqués aux grandes entreprises étrangères, les pays en développement s'appuient souvent sur des mesures concernant l'investissement afin de corriger les distorsions du marché créées par ces grandes entreprises.

Ils emploient par exemple une combinaison d'incitations et de prescriptions de résultats¹²⁶ pour faire en sorte que les flux d'investissement soient accompagnés d'un transfert d'actifs propices à la mise en valeur du capital humain, tels que des compétences de gestion, et de matériels technologiques, par exemple du matériel informatique. Comme les sociétés transnationales ont tendance à internaliser le savoir faire technologique, les pays en développement emploient des incitations et des prescriptions de résultats pour faire en sorte que ce savoir faire soit externalisé et pour renforcer les capacités nationales. A leur avis, il est indispensable, pour obtenir un développement durable, de se ménager la possibilité d'employer ces instruments¹²⁷. La conjugaison de diverses incitations et prescriptions de résultats vise à mettre en place une réglementation équilibrée et à attirer les investisseurs étrangers¹²⁸. De plus, elle peut permettre de trouver un compromis satisfaisant entre les intérêts du pays d'accueil et ceux de l'investisseur¹²⁹.

La possibilité d'offrir des incitations et d'imposer des conditions diverses donne une marge de manœuvre dans les négociations avec les investisseurs éventuels et peut aider à trouver un compromis dans lequel une incitation qui a une grande valeur pour l'investisseur et un coût marginal modique pour le pays d'accueil (comme le droit de s'installer dans une zone franche existante) est échangée contre une prescription de résultats dont le coût marginal pour l'investisseur est faible mais dont la valeur effective ou perçue pour le pays d'accueil est élevée (par exemple un engagement de consacrer un certain montant à la recherche-développement dans le pays d'accueil)¹³⁰.

L'Accord sur les MIC, l'échec des négociations de l'OCDE sur l'AMI et divers accords bilatéraux et régionaux ont montré que les pays sont généralement assez disposés à accepter des disciplines pour certains types de prescriptions de résultats, mais plus réticents en ce qui concerne les incitations à l'investissement. Le projet d'AMI interdisait toute une liste de prescriptions de résultats concernant les biens et les services, qui englobait non seulement des mesures qui ne sont pas inscrites sur la liste de l'Accord sur les MIC mais même des mesures qui ne sont pas interdites par l'article 1106 de l'ALENA. La liste de l'ALENA est complétée par certaines formes de limitation de l'accès aux marchés inspirées de l'article 16 de l'AGCS (par exemple obligation d'embaucher une certaine proportion de personnel local, de créer une coentreprise ou d'avoir une participation minimale de capitaux locaux), ainsi que par d'autres restrictions qui sont

actuellement autorisées par l'Accord sur les MIC et l'AGCS (prescriptions de transfert de technologie, obligation d'implanter le siège des activités menées dans certaines régions ou sur le marché mondial dans le territoire de la partie contractante concernée). Le projet d'AMI prévoyait qu'une partie ne pourrait pas, à l'occasion de l'établissement, de l'acquisition, de l'expansion, de la gestion, de l'exploitation ou de la conduite d'un investissement sur son territoire par un investisseur d'une partie ou d'une non-partie imposer, appliquer ou maintenir aucune des prescriptions inscrites sur la liste, ni imposer aucun engagement. A l'évidence, ces dispositions limiteraient la marge de manœuvre des pays dans leur politique industrielle et signifierait que l'investissement n'entraînerait pas d'apprentissage et n'aurait pas d'effets externes positifs importantes sur l'ensemble de l'économie (renforcement des capacités nationales par le transfert de technologie, formation des cadres, mise en valeur des ressources humaines).

L'AGCS légitime certaines prescriptions de résultats qui peuvent faire l'objet de négociations de libéralisation et sont énumérées à l'article XVI. De plus, son article XIX autorise les pays en développement à subordonner l'accès à leur marché à certaines conditions. L'Accord sur les MIC confirme uniquement que les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale et certaines prescriptions d'équilibrage des échanges sont prohibées par le GATT, mais il n'interdit pas les autres prescriptions de résultats¹³¹. Dans les négociations sur les MIC, les pays en développement ont jugé que les prescriptions de résultats étaient nécessaires pour orienter l'IED conformément à leurs objectifs de développement national, pour compenser les traitements préférentiels et les incitations et pour contrebalancer ou empêcher les pratiques anticoncurrentielles des sociétés transnationales (voir l'annexe I au sujet des pratiques commerciales restrictives et des MIC conçues pour y remédier).

D'après de récentes études, les flux d'IED, en particulier dans les secteurs de l'automobile, de la pétrochimie, de l'informatique et de l'électronique, sont déterminés moins par l'avantage comparatif que par le fait que les gouvernements des pays d'accueil appliquent énergiquement des mesures telles que les subventions à l'exportation et les prescriptions de résultats à l'exportation. Le fait que les prescriptions de résultats à l'exportation aient permis de créer des capacités de production dans ces secteurs montre que ces prescriptions ont modifié la structure de la compétitivité internationale. Cela amène à se demander s'il serait logique de

prohiber catégoriquement toute prescription de résultats sans se demander d'abord si ce genre de mesure a un effet négatif important et direct sur le commerce qui contrebalancerait ses effets positifs sur le développement. On pourrait alors examiner au cas par cas les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale et d'équilibrage des échanges appliquées par les pays en développement, plutôt que de les interdire en bloc.

Les prescriptions de résultats que les pays en développement jugent essentielles pour la mise en œuvre de leurs stratégies de développement et qu'il faudrait donc préserver sont les prescriptions de résultats à l'exportation, la participation minimale d'investisseurs locaux, les coentreprises, l'embauche d'une certaine proportion de personnel local ou national, le transfert de technologie, les prescriptions de nationalité visant les cadres dirigeants, l'obligation d'atteindre un certain niveau ou une certaine valeur de production, et les prescriptions concernant l'investissement, la vente, l'emploi ou la recherche-développement.

De nombreux pays en développement s'estiment lésés par les programmes d'incitation des pays développés¹³² qui ont les ressources nécessaires pour subventionner leurs industries et attirer des investisseurs, mais ils n'ont pas pu employer l'Accord pour faire respecter leurs droits. Cela ressort clairement de l'application de l'Accord SMC : aucun pays en développement n'a pu faire de contre-notification visant les mesures d'autres Membres ayant les effets d'une subvention conformément à l'article XVI.1 du GATT de 1994 et à l'article 25.1 de l'Accord SMC. Les pays en développement considèrent donc qu'il faut mettre au point des disciplines pour encadrer ces pratiques déloyales.

Examen des aspects généraux de la politique de l'investissement

Il convient de se demander s'il est opportun de lier aux obligations commerciales un ensemble complet de principes régissant tous les aspects de la politique de l'investissement, ou s'il ne faudrait pas introduire dans les accords commerciaux multilatéraux des dispositions spécifiques pour faire en sorte que la réalisation des objectifs de ces accords ne soit pas empêchée par des restrictions ou conditions visant l'investissement. Cela pourrait se produire par exemple lorsque le refus du droit d'établissement et de l'octroi du traitement national est contraire à des objectifs de politique commerciale, par exemple dans l'attribution de contingents tarifaires pour des produits

agricoles¹³³; on pourrait aussi incorporer dans l'Accord SMC des disciplines visant non seulement les mesures concernant l'investissement qui faussent le commerce des marchandises mais aussi les subventions qui faussent les flux d'investissement. Il a été suggéré de lier les dispositions relatives à l'établissement et au traitement national à l'admission en franchise de droits pour éviter qu'un pays cherche à attirer les investisseurs les abritant derrière un mur protectionniste. Cette option présenterait l'avantage de limiter les nouvelles obligations commerciales à ce qui est nécessaire pour régler les problèmes commerciaux, sans obliger les pays à harmoniser toutes leurs politiques, avec tous les risques que cela comporte.

Les considérations ci-dessus donnent à penser que la meilleure façon de traiter les questions concernant le commerce et l'investissement à l'OMC serait d'examiner dans quelle mesure les questions d'investissement sont déjà réglées par les Accords de l'OMC et d'étudier la possibilité d'incorporer dans ces accords des dispositions supplémentaires concernant la politique de l'investissement. Afin de faciliter les négociations, on pourrait dissocier les différents éléments qui ont été regroupés dans l'AMI pour les examiner séparément dans le contexte de la politique commerciale. Par exemple, les questions d'établissement sont régies par la définition de l'accès aux marchés dans le cadre de la présence commerciale (qui est un des modes de fourniture définis par l'AGCS), et le traitement national est aussi visé par les engagements pris dans le cadre de l'AGCS qui pourraient être échangés contre des engagements réciproques. D'autres aspects de l'AMI ont des liens avec les Accords de l'OMC, par exemple les mouvements de personnes (AGCS), les prescriptions de résultats (Accord MIC) et les incitations fiscales (Accord SMC).

Pour préserver la cohérence du système commercial international et l'équilibre des résultats du Cycle d'Uruguay, il semble préférable de s'appuyer sur les résultats du Cycle.

Négociation d'engagements d'accès aux marchés et de traitement national inspirés de l'AGCS

L'AGCS est structuré de telle manière que l'objectif du développement puisse être intégré dans tout son texte, au moyen de dispositions ménageant aux pays en développement une certaine marge de manœuvre et assurant leur participation accrue au commerce des services. La méthode de la liste positive retenue pour la négociation des engagements

accroît les possibilités d'arbitrage et permet d'obtenir des avantages réciproques, ce qui facilite les efforts faits par les pays en développement pour libéraliser leurs propres secteurs des services. L'expérience montre que la structure de l'AGCS s'est révélée plus utile pour les pays en développement que les déclarations en leur faveur comme celles qui figurent à l'article IV de l'AGCS. Afin de préserver un équilibre approprié, il faudra évidemment que toute nouvelle discipline dans le domaine de l'investissement soit structurée de façon à permettre l'obtention d'avantages réciproques en échange de la libéralisation de l'investissement, sous forme d'une libéralisation dans d'autres secteurs des services ou pour d'autres modes de fourniture, voire pour des produits (par exemple réduction de droits de douane sur les produits agricoles).

Dans la négociation de l'AGCS, après avoir examiné tous les problèmes que poserait une méthode fondée sur une liste négative¹³⁴, on a retenu la méthode de la liste positive qui permet plus facilement d'obtenir des avantages mutuels et réduit les risques d'omission¹³⁵. Une des particularités de l'approche fondée sur la liste négative est que les nouveaux secteurs d'activité résultant des progrès des technologies de l'information pourraient être automatiquement assujettis aux disciplines de l'AGCS, à moins que des dispositions expresses ne soient prises pour les en exclure. Par conséquent, cette approche est plus appropriée dans un cadre dans lequel toutes les parties ont souscrit à un objectif commun, comme celui des codes de l'OCDE ou des accords de libre-échange tels que l'ALENA.

Pour être cohérent, lorsqu'on adopte une approche fondée sur une liste négative dans les domaines de l'investissement ou des services, il faudrait aussi établir des objectifs de libre-échange des marchandises. Si l'on adopte une approche fondée sur une liste positive pour l'investissement dans le secteur manufacturier, il faudra se mettre d'accord sur une disposition relative à l'accès aux marchés comparable à l'article XVI de l'AGCS (qui permet d'inscrire sur la liste annexée des limitations, y compris en ce qui concerne les prescriptions de résultats). Les pays pourraient prendre des engagements sur l'accès aux marchés et le traitement national (après l'établissement). Un autre article comparable à l'article IV de l'AGCS et à l'article XIX.2 pourrait autoriser le maintien de prescriptions de résultats et d'incitations dans les pays en développement.

Dans le cadre de l'AGCS, les engagements d'accès aux marchés les plus significatifs ont été obtenus en ce qui concerne la présence

commerciale, notamment durant les négociations postérieures au Cycle d'Uruguay visant les services financiers et les télécommunications de base. Pour négocier une libéralisation accrue par le biais d'un élargissement des listes d'engagements, il faudra prendre des engagements supplémentaires dans le domaine de l'investissement. La poursuite de négociations dans ce cadre permet de faire des arbitrages entre les différents sous-secteurs des services, les modes de fourniture et le commerce des marchandises, ce qui devrait faciliter une libéralisation accrue. L'approche fondée sur une liste positive permet de prendre des engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national pour la présence commerciale dans les secteurs dans lesquels les pays souhaitent attirer des investisseurs, et aussi de spécifier les conditions auxquelles les entreprises bénéficieraient des engagements d'accès aux marchés. Dans un tel contexte, la libéralisation de la présence commerciale est envisagée dans l'optique du développement.

Il convient de souligner que l'approche retenue dans l'AMI (inspiré de l'ALENA et des traités bilatéraux d'investissement des États-Unis), qui consiste à accorder un droit d'établissement en appliquant le traitement national avant l'établissement, ne correspond pas à la pratique usuelle dans les traités bilatéraux d'investissement. De plus, il est beaucoup plus difficile d'appliquer le traitement national au moment de l'entrée des investissements étrangers que dans le commerce des marchandises pour ce qui est d'établir des situations similaires. Les TBI prévoient généralement des limitations du traitement national et appliquent le principe selon lequel les investisseurs nationaux et étrangers doivent se trouver dans des situations « identiques » ou « similaires », ou dans des « circonstances similaires », ou encore avoir des « activités similaires ». Le projet d'AMI prévoit l'application du traitement national et du traitement NPF dans des circonstances similaires. Il traite de questions allant au-delà de l'accès aux marchés, telles que la protection des investissements.

En outre, bien qu'il impose des obligations aux gouvernements des pays d'accueil, il ne prévoit pas de discipline en cas de comportement abusif des investisseurs. Les investisseurs ont la possibilité de demander un arbitrage avec les États, mais les gouvernements sont censés régler les problèmes qu'ils rencontrent avec les investisseurs dans le cadre du droit national.

On peut aussi se demander quels seraient les liens entre des engagements concernant l'investissement et les engagements de l'AGCS

relatifs à la présence commerciale. On peut imaginer un accord général sur l'investissement fondé sur une liste positive qui consisterait essentiellement à élargir les dispositions de l'AGCS pour qu'elles s'appliquent aussi aux investissements dans le secteur de la production de marchandises. Comme il est difficile de faire une distinction entre commerce des marchandises et commerce des services pour ce qui est des mouvements de personnes, on pourrait préserver une certaine symétrie sans qu'il soit nécessaire de réviser fondamentalement la structure de l'AGCS.

Questions liées à la politique de la concurrence

L'importance croissante de la politique de la concurrence est liée au fait que, même si les mesures commerciales officielles sont de plus en plus assujetties à des disciplines multilatérales, les pratiques des entreprises qui faussent ou limitent le commerce international peuvent être plus nombreuses qu'auparavant, à l'intégration croissante de l'économie mondiale, qui a pour conséquence que les pratiques anticoncurrentielles ont de plus en plus une dimension transfrontière et affectent plusieurs pays, au développement des obligations que les pays doivent assumer en matière de propriété intellectuelle et d'investissement, et à l'idée que la politique de la concurrence est une solution plus appropriée pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises que la réglementation antidumping (Hong Kong a proposé de remplacer les règles antidumping par des règles de concurrence).

Selon les pays en développement, tout élargissement de l'Accord sur les MIC à d'autres mesures concernant les investissements et liées au commerce devrait s'accompagner, en contre-partie, de dispositions relatives au droit de la concurrence¹³⁶. Ces dispositions devraient viser en particulier à limiter les pratiques restrictives pour lesquelles les pays en développement ont recours à des MIC (voir annexe). Les dispositions de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, élaboré par la CNUCED, et le projet de Code de conduite concernant les sociétés transnationales et le transfert de technologie pourraient fournir des éléments pour des disciplines applicables aux comportements anticoncurrentiels.

Les pays en développement s'intéressent à des questions qui sont liées aux effets de la concurrence sur certaines incitations importantes

offertes par les pays développés. Les sociétés multinationales prennent leurs décisions d'implantation au milieu d'une surenchère de subventions dans lesquelles la décision est emportée par des primes pouvant aller de 50 000 à 100 000 dollars par emploi créé (selon les calculs de l'OCDE) (voir Foreign Direct Investment and Development, Theodore Moran, Institute for International Economics, décembre 1998).

Les pays en développement se préoccupent de l'emploi de mesures protectionnistes et de mesures commerciales qui détournent les investissements, et en particulier de l'application discriminatoires des règles d'origine et des règles antidumping, qui cause des distorsions démontrables. Les règles d'origine de l'UE et de l'ALENA exigent qu'une proportion importante des intrants soient originaires de pays membres pour que les produits bénéficient du traitement préférentiel, afin de protéger les producteurs de la zone et d'attirer les investissements étrangers dans les pays membres. L'OCDE, après avoir analysé différentes enquêtes antidumping menées par l'Australie, le Canada, l'UE et les États-Unis, a constaté que 90 % des ventes à l'importation jugées déloyales auraient été légales au regard des normes du droit de la concurrence, c'est-à-dire qu'elles seraient parfaitement légitimes s'il s'était agi de ventes faites sur le marché intérieur par des entreprises nationales.

Les mesures antidumping détournent les investissements en créant des incertitudes pour les entreprises internationales qui souhaitent investir afin de produire pour l'exportation et les incitent à produire davantage dans les pays qui emploient ce moyen de protection. Les primes à l'implantation, les règles d'origine et les règlements antidumping sont employés pour remodeler le paysage économique international et empêchent l'activité économique de se déployer conformément au principe de l'avantage comparatif. La nécessité de compenser ces politiques pratiquées par les pays développés qui détournent les investissements explique le rôle essentiel que jouent les subventions à l'exportation et, surtout, les prescriptions de résultats, pour inciter les entreprises à intégrer les pays en développement dans leur réseau régional ou mondial de production.

L'AGCS contient certaines disciplines visant les monopoles, mais les pays développés ont résisté à l'inclusion de disciplines visant les pratiques anticoncurrentielles. Les négociations ultérieures sur les télécommunications de base ont montré qu'il fallait prévoir des sauvegardes pour préserver la concurrence et la plupart des parties ont intégré dans leurs engagements un

document de référence à cet effet¹³⁷. Toutefois, il semble que certains pays cherchent à obtenir des engagements en matière de politique de la concurrence sur une base sectorielle, plutôt que d'élaborer des disciplines qui s'appliqueraient à tous les secteurs des services.

Les pays en développement considèrent qu'il faudra remédier à l'asymétrie actuelle du traitement des disciplines qui régissent les pratiques gouvernementales et de celles qui régissent les pratiques des entreprises. Dans le projet d'AMI, les investisseurs ont la possibilité de demander un arbitrage de leurs différends avec les États, mais les gouvernements sont censés traiter les problèmes qu'ils rencontrent avec eux dans le cadre du droit national de la concurrence¹³⁸.

En raison des différences de compétitivité des entreprises des différents pays, l'intensification de la concurrence pourrait se traduire par une distribution inégale des gains et des pertes et cette inégalité pourrait être exacerbée si les principes du droit de la concurrence ne sont pas appliqués de la même façon aux différents secteurs ou aux différentes mesures commerciales en vertu des instruments multilatéraux. Les pays en développement pensent donc qu'il serait préférable d'avoir une application uniforme et cohérente des principes de la concurrence dans le cadre du système commercial multilatéral, tout en maintenant un traitement spécial et différencié pour compenser les handicaps qui empêcheraient leurs entreprises de tirer pleinement parti des nouvelles possibilités offertes par l'ouverture à la concurrence.

Les intérêts et les préoccupations des pays en développement dans le domaine de la politique de la concurrence, dont ils aimeraient qu'on tienne compte dans toute discipline future, sont les suivants : i) l'application non discriminatoire du droit de la concurrence pourrait permettre aux pays en développement qui accueillent des investisseurs étrangers de répondre à leurs préoccupations essentielles au cas où ils adopteraient un régime d'IED libéral; ii) il faudrait autoriser les petits pays à lutter contre les abus de position dominante des sociétés transnationales; iii) il convient d'exempter les PME lorsque l'incidence de leurs pratiques commerciales restrictives est négligeable sur le marché pertinent, au moyen de règles *de minimis*; iv) il faudrait accorder des exemptions de durée limitée à certains secteurs particulièrement dynamiques dont on estime qu'il est nécessaire de les protéger temporairement contre une concurrence débridée, afin de permettre aux industries naissantes de parfaire leur processus d'apprentissage; v) il

faudrait déterminer à partir de quel degré les restrictions liées aux accords de licence sont anticompétitives et devraient être interdites; vi) il faudrait prévoir une possibilité de prohiber l'interdiction des importations parallèles sous certaines conditions; vii) les États devraient pouvoir adopter des dispositions de fond pour contrôler les ententes horizontales et verticales, les abus de position dominante et les cartels d'exportation.

Dans ce domaine, plusieurs approches ont été proposées : renforcement des arrangements bilatéraux et convergence volontaire des normes de fond lorsqu'il y a des effets internationaux importants, établissement de normes internationales détaillées et création d'une autorité supranationale pour les administrer, et renforcement de la coopération internationale, avec des dispositions plus contraignantes pour ce qui est des normes de fond et de leur application, qui pourraient englober une amélioration des dispositions actuelles des Accords de l'OMC ayant un lien avec la politique de la concurrence.

Il a été suggéré qu'on envisage de demander aux pays d'origine des entreprises étrangères de contribuer à l'aide aux pays en développement pour la mise en place d'un dispositif de politique de la concurrence, et de prendre des mesures pour réprimer les pratiques anticoncurrentielles de leurs entreprises qui ont des effets négatifs sur les marchés des pays en développement. A cet effet, les pays développés pourraient prendre au niveau national l'initiative d'appliquer leurs propres lois de la concurrence aux pratiques anticoncurrentielles de leurs entreprises qui ont des incidences sur le commerce international et le développement, en s'inspirant du paragraphe E.4 de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives (« les États devraient rechercher des mesures correctives ou préventives appropriées pour empêcher et/ou réprimer l'emploi de pratiques commerciales restrictives relevant de leur compétence quand ils constatent que ces pratiques sont préjudiciables au commerce international et, en particulier, au commerce et au développement des pays en développement »), et pourraient aussi appliquer aux pays en développement les conditions de coopération bilatérale que quelques pays développés s'appliquent déjà mutuellement (c'est-à-dire qu'ils accepteraient une obligation de traitement NPF).

Pour cela, on pourrait prévoir une obligation de « courtoisie négative » (l'engagement de tenir compte des intérêts importants d'un autre

pays dans les enquêtes sur les pratiques commerciales restrictives ou la répression de ces pratiques), une obligation de « courtoisie positive » (engagement de prendre des mesures d'application si elles sont jugées opportunes, en réponse aux demandes formulées par une autre autorité responsable de l'application du droit de la concurrence, pour réprimer les pratiques commerciales restrictives sur le territoire du pays requis qui ont une incidence sur le territoire du pays requérant) et des mécanismes de consultation et de coopération avec les pays en développement. En outre, les pays développés pourraient s'abstenir de prendre des mesures extraterritoriales de répression des pratiques commerciales restrictives (ou des mesures visant la concurrence et liées au commerce international telles que celles prévues à l'article 301) qui porteraient préjudice à des pays en développement lorsque la pratique en question est admise par les lois du pays en développement concerné, ou lorsque ce pays fait des efforts pour appliquer efficacement son droit de la concurrence conformément à des engagements convenus au niveau international (par. 6 de l'Ensemble).

Nouvelles propositions pour les négociations sur l'investissement

Quelques pays, comme l'UE, le Japon, la Suisse, la Corée et la Hollande, ont fait des propositions pour les négociations concernant l'investissement dans le cadre de la préparation de la troisième Conférence ministérielle de l'OMC. On prétend qu'aujourd'hui l'UE est plus disposée à limiter ses ambitions pour ce qui est du champ d'application des règles qu'elle voudrait négocier dans le cadre de l'OMC, par rapport à ce qu'elle avait voulu dans la négociation de l'AMI à l'OCDE. Pour ce qui est de la protection de l'investissement, l'UE pense qu'il faut réfléchir davantage à l'éventuel établissement de règles, car ce genre de règles, même si elles sont formulées dans de nombreux traités bilatéraux ou régionaux d'investissement, ont parfois fait l'objet d'interprétations inattendues et controversées. C'est pourquoi l'UE pense que les règles internationales relatives à l'IED devraient préserver, pour tous les pays d'accueil, la possibilité de réglementer l'exercice d'une activité économique sur leur territoire, mais cela devrait être fait de façon transparente.

En outre, l'UE propose une approche fondée sur une liste positive, c'est-à-dire que les pays inscriraient sur les listes uniquement les secteurs dans lesquels ils sont prêts à prendre des engagements. Elle propose aussi

que les règles tiennent compte des préoccupations exprimées par la société civile en ce qui concerne l'impact environnemental et les conditions de travail.

Conclusion

Pour les négociations futures sur les interactions entre commerce international et investissement, il faudra tenir compte des éléments suivants : *a)* structure, définitions et engagements, y compris les obligations NPF établies par l'AGCS, *b)* parallélisme de la politique de la concurrence et de la politique de l'investissement définie par l'Accord sur les MIC, *c)* initiatives de négociation d'obligations plurilatérales ou régionales en matière de politique de l'investissement ou d'élargissement du champ d'application d'arrangements régionaux existants qui comportent de telles dispositions, *d)* traitement des secteurs sensibles, *e)* entités infranationales, *f)* nécessité d'autoriser un certain nombre de prescriptions de résultats nécessaires pour atteindre les objectifs de développement, *g)* exceptions pour motif de sécurité nationale, filtrage des investissements et incitations. Elles devront aussi tenir compte des pressions croissantes mais contradictoires en faveur d'un renforcement des disciplines multilatérales dû à la crainte que *a)* un traitement différent des investissements dans les différents pays puisse fausser le commerce et réduire l'efficacité et *b)* la liberté des entreprises d'investir et de produire là où la fiscalité et la réglementation sont le moins contraignantes entraîne une érosion de l'assiette fiscale et compromette le financement des prestations sociales.

Compte tenu de ces considérations, l'éventuel cadre de l'investissement négocié à l'OMC devra permettre des arbitrages et offrir des avantages réciproques, faciliter le mouvement des différents facteurs de production, et autoriser les pays en développement à continuer d'appliquer des prescriptions de résultats essentielles pour le développement, afin de maximiser les gains de bien-être résultant de la libéralisation. L'approche fondée sur une liste positive donnera une souplesse suffisante pour que les pays puissent prendre des engagements d'accès aux marchés et de traitement national de la présence commerciale dans les secteurs dans lesquels ils souhaitent attirer des investissements. De plus, cet accès pourrait être subordonné à certaines prescriptions de résultats qui pourraient aussi accroître les gains de bien-être, par exemple en encourageant les transferts de technologie et de méthodes de gestion.

SUBVENTIONS

Atelier interrégional sur l'élaboration d'un programme positif pour les futures négociations commerciales, Séoul (Corée), 8-10 juin 1999

Ashok Sajjanhar

Introduction

L'utilisation de subventions est un des aspects les plus délicats de l'élaboration de règles régissant le commerce international. Il est toujours difficile de trouver le juste milieu lorsqu'on doit décider s'il convient d'autoriser les États à employer des subventions pour atteindre certains objectifs industriels ou commerciaux. L'instrument le mieux approprié, parmi les différents moyens d'intervention, tant du point de vue de l'efficacité économique que de l'efficacité politique, peut être en contradiction avec les contraintes financières, et il pourrait être nécessaire de limiter soigneusement son emploi pour éviter une avalanche de revendications similaires d'autres secteurs de l'économie nationale.

Ayant tranché au niveau national, les responsables doivent ensuite s'attaquer à l'aspect international du problème. Les subventions sous diverses formes (primes, garanties de crédit, incitations fiscales, etc.), qui sont accordées à toutes sortes de secteurs allant de l'agriculture à l'aéronautique, afin de promouvoir les exportations ou de réduire le coût des investissements, sont une des mesures qui ont le plus de répercussions négatives évidentes sur les partenaires commerciaux. Ces répercussions se traduisent en termes économiques, c'est-à-dire que les sites de production se déplacent, et provoquent des tensions politiques entre les pays concernés. Il faut donc à nouveau faire un numéro d'équilibriste. D'une part, les États ont

un intérêt collectif à coopérer pour limiter les effets négatifs des subventions sur le commerce international et pour contenir leurs dépenses. D'autre part, ils ont un intérêt légitime à chercher à influencer l'activité économique sur leur territoire. Le domaine des subventions est donc peut-être *l'exemple le plus évident de la contradiction inhérente à l'élaboration de règles sur le commerce international : l'exercice de la souveraineté nationale concernant des décisions délicates de politique économique interne entre en conflit avec la préservation de conditions optimales pour la conduite du commerce international.*

Perspective historique

Il y a très longtemps que les États versent des subventions incitatives, mais ce n'est que depuis peu que ces subventions occupent le devant de la scène en matière de politique commerciale internationale. D'une part, les droits de douane, qui avaient coexisté avec les subventions depuis leur invention, ont été étudiés de façon détaillée et complète en tant qu'instruments de politique commerciale, puisque leur motivation première était de lever des recettes. C'est pourquoi les relations entre différents pays, en particulier les petits pays, étaient articulées autour du prélèvement de droits de douane sur les produits des autres pays et sur la négociation internationale concernant le niveau de ces droits. En théorie, il aurait dû être possible de faire de telles négociations aussi en ce qui concerne les subventions. Du point de vue de la théorie économique, cela aurait été souhaitable et plus bénéfique pour le commerce international et la production. Si l'on reconnaît généralement que les droits de douane ont tendance à fausser tant la consommation que la production, on considère que les subventions causent moins de distorsions car elles n'influencent que la structure de la production de certains produits. L'intervention de l'État sous forme de subventions causerait donc moins de distorsions que les droits de douane. De plus, comme nous l'avons déjà dit, les droits de douane ont retenu en priorité l'attention des pays car ils sont une source de recettes. Différents pays ont institué avec enthousiasme des droits de douane non seulement pour financer leur développement économique ou leur croissance, ou pour protéger leurs industries, mais aussi pour étendre leur territoire et assurer le maintien de l'ordre public.

Les règles internationales actuelles, tant les règles multilatérales de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce international et les

autres règles de l'OMC que les règles bilatérales et plurilatérales concernant les subventions, se fondent sur les articles VI et XVI de l'Accord général. Bien avant qu'on ait imaginé d'essayer de freiner les subventions, un pays au moins avait pris dans ses lois nationales des dispositions pour lutter contre le subventionnement pratiqué par ses partenaires commerciaux. Depuis les années 1890, les États-Unis ont une loi instituant un droit compensateur. A l'origine, cette loi était appliquée pour compenser l'avantage résultant d'une prime à l'exportation sur des produits assujettis à un droit de douane aux États-Unis, mais en 1922 son champ d'application a été élargi aux subventions internes. Toutefois, jusqu'à ce que cette loi soit profondément remaniée par la loi de 1974 sur le commerce extérieur, les États-Unis ne recouraient guère à cette possibilité d'instaurer un droit compensateur.

Depuis, lors des négociations du GATT de 1947, les partenaires commerciaux ont essayé de régler cette question explosive. Au début, l'article XVI, qui définit les règles fondamentales visant à limiter les subventions, ne contenait qu'un seul paragraphe avec des dispositions relatives à la notification et à la consultation. L'article VI, qui autorise l'application de droits compensateurs et de droits antidumping, est le fruit d'un effort beaucoup plus élaboré visant à définir des mesures correctives fondées sur l'application du droit national. En vertu de l'article VI :3, le droit compensateur ne doit pas dépasser le montant de la prime ou subvention accordée indirectement ou directement pour la fabrication, la production ou l'exportation d'un produit. En outre, l'alinéa *a* de cet article prescrit qu'il faut déterminer l'existence d'un dommage important causé à une branche de production nationale avant d'appliquer un droit compensateur. Il est intéressant de constater que, faute de pouvoir se mettre d'accord sur les points liés directement à l'application d'une discipline internationale visant les subventions, les négociateurs se sont rabattus sur l'autorisation de mesures compensatoires, qui à l'origine devaient être appliquées de façon unilatérale. Les efforts ultérieurs dans ce domaine ont entraîné une modification importante de l'article XVI en 1955, interdisant les subventions à l'exportation de produits non primaires et introduisant la notion d'effet sur le commerce international dans le but de limiter les subventions à l'exportation de produits primaires. En 1960, cette disposition a été développée au moyen d'une liste « exemplative » de subventions à l'exportation.

Les dispositions des articles XVI et VI ont été rédigées à une époque où la formulation des politiques économiques était beaucoup plus simple qu'aujourd'hui. Il était beaucoup plus facile et beaucoup moins dangereux à l'époque d'employer un terme comme « subvention » dans un accord international sans même le définir. Les politiques publiques étaient peut-être aussi incohérentes et peu transparentes qu'elles le sont aujourd'hui, mais le genre de subventions qui préoccupaient la plupart des responsables à l'époque étaient les primes visant à stimuler la production de certaines marchandises. Au problème apparemment simple des subventions on a apporté la solution simple : un droit compensateur jusqu'à concurrence du montant de la subvention. Tenant compte apparemment du fait que les subventions n'ont pas toutes des effets négatifs sur le commerce international, ou peut-être pour compenser l'absence de définition de ce qu'est une subvention qui fausse le commerce, on a subordonné la possibilité de lever des droits compensateurs à une condition également simple et exprimée en termes non définis, l'existence d'un « dommage important ».

La loi sur le commerce extérieur de 1974 a apporté d'importantes modifications au régime compensateur des États-Unis, qui a eu pour effet de relancer la négociation sur les questions des subventions et des droits compensateurs dans le Tokyo Round. La modification la plus importante consistait à rendre automatique le droit, pour une personne privée, de demander une mesure compensatoire. Cela a entraîné une augmentation spectaculaire du nombre d'enquêtes en matière de droits compensateurs ouvertes par les États-Unis et donc suscité d'importantes préoccupations à l'échelle internationale.

Beaucoup d'intéressés considéraient que les négociations sur les subventions et les droits compensateurs étaient l'élément clé des négociations du Tokyo Round dans son ensemble et visaient à actualiser et à codifier les obligations et dispositions appliquées par des pays comme les États-Unis. Les États-Unis ont été contraints à respecter l'article VI du GATT en intégrant un critère de dommage dans leur loi sur les droits compensateurs, en échange d'une discipline multilatérale plus rigoureuse concernant les subventions.

Un des objectifs annoncés par les États-Unis, l'Australie et le Canada dans le Tokyo Round était d'obtenir l'adoption de règles plus rigoureuses pour limiter les subventions à l'exportation de produits agricoles.

Le Code du Tokyo Round adopté en 1979 a été le résultat d'une tentative plus vaste de codifier à l'échelle internationale les disciplines régissant les subventions, tout en précisant les règles régissant l'application de droits compensateurs. Ce Code a été décrit comme un accord sur l'interprétation des articles VI, XVI et XXIII, mais en fait il représente un traitement beaucoup plus complet de tous les aspects des subventions, tant sur le fond qu'en matière de procédure. Dans le domaine des subventions à l'exportation, il a introduit la notion de sous-cotation des prix à l'article 10.3. Au-delà des subventions à l'exportation, les négociateurs ont cherché à définir les principes qui pourraient justifier l'emploi de subventions pour atteindre certains objectifs énoncés à l'article 11.1, mais ont introduit une réserve en exhortant les signataires à éviter que leurs subventions n'aient des effets négatifs sur le commerce. Pour ce qui est des mesures correctives, l'article 6 a considérablement développé les critères à respecter pour déterminer l'existence d'un dommage important sur la base de l'examen de tous les facteurs économiques pertinents et ceux à respecter pour démontrer que les importations subventionnées sont la cause du dommage. Plus important, les États-Unis ont accepté d'appliquer les normes de définition du dommage énoncées dans l'Accord aux autres signataires du Code. Auparavant, les États-Unis avaient revendiqué un droit d'antériorité pour ne pas se soumettre aux obligations de l'article VI du GATT concernant le dommage au motif que leur loi sur les droits compensateurs était antérieure au GATT.

Le Code de 1979 sur les subventions a été essentiellement le résultat d'un compromis entre deux intérêts contradictoires. D'une part, il tenait compte des préoccupations, essentiellement des États-Unis mais aussi, dans une certaine mesure, de nombreux autres pays, qui voulaient limiter ce qui à leurs yeux était des dommages infligés de façon déloyale à leurs intérêts commerciaux par les subventions versées par d'autres pays. D'un autre côté, il devait répondre à la conviction que la menace ou l'emploi de droits compensateurs avait trop souvent été employée de façon injuste, particulièrement par les producteurs des États-Unis, pour harceler les producteurs étrangers et limiter les importations. Malheureusement, il n'a pas répondu de façon satisfaisante ni à l'une ni à l'autre de ces préoccupations.

A peine l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires était-il entré en vigueur que ses règles ont été mises à l'épreuve dans quelques-unes des affaires de règlement des différends les plus

controversées dont le GATT ait jamais été saisi. Ces différends concernaient en particulier la guerre des subventions agricoles entre la Communauté européenne et les États-Unis. Un bref aperçu des principales affaires montre que les règles sont insuffisantes, particulièrement du fait de l'absence de précisions sur l'application des critères relatifs aux effets sur le commerce international.

La première affaire est partie de la plainte déposée par les États-Unis pour compenser les subventions à l'exportation de céréales versées par la Communauté européenne. Selon la plainte déposée par les États-Unis en 1981, les subventions communautaires à l'exportation de farine de blé permettaient à la CE d'avoir une part plus qu'équitable du commerce mondial de ce produit, en demandant des prix nettement moins élevés que ceux des autres fournisseurs sur le même marché, ce qui serait contraire aux articles 10.1 et 10.3 du Code. En outre, les États-Unis soutenaient que ces subventions annulaient ou réduisaient des avantages que le GATT leur conférait et portaient un préjudice grave à leurs intérêts au sens de l'article 8 du Code.

Le Groupe spécial établi en vertu des dispositions du Code relatives au règlement des différends a considéré que les restitutions à l'exportation versées par la CE étaient une forme de subvention au sens de l'article XVI du GATT tel qu'il est interprété par le Code. Il a constaté que la part de la CE sur le marché mondial de la farine de blé avait considérablement augmenté durant la période examinée. Toutefois, il n'a pas pu conclure que pour cette raison la CE détenait une part plus qu'équitable du marché, au sens de l'article 10, car le marché mondial de la farine de blé était très artificiel. En outre, il a conclu qu'il ne pouvait pas constater l'existence d'un préjudice grave en raison du manque de précision des dispositions de l'article 8.

Dans l'exposé de ses attendus, le Groupe spécial a relevé que les dispositions juridiques qui entraient en ligne de compte étaient d'une efficacité très insuffisante et a suggéré que l'on modifie les dispositions pertinentes du Code pour les rendre plus opérationnelles, contraignantes et efficaces s'agissant de régler les problèmes posés par ce genre de subventions à l'exportation.

Cette affaire a été suivie d'un autre différend majeur, impliquant les mêmes partenaires commerciaux, au sujet des effets sur les exportations de

pâtes alimentaires de la CE du prélèvement variable qu'elle percevait sur le blé. Dans cette affaire, le Groupe spécial s'est prononcé en faveur des États-Unis, mais la CE s'est opposée à l'adoption du rapport par le Conseil du GATT.

En 1988, les États-Unis ont demandé l'établissement d'un Groupe spécial chargé d'examiner les effets des subventions communautaires sur leurs transformateurs de graines oléagineuses. Les États-Unis alléguaient que les subventions accordées pour l'achat de graines oléagineuses de production communautaire n'étaient pas accordées pour l'achat de produits importés similaires, ce qui annulait et réduisait les avantages résultant des réductions de droits de douane accordées par la CE en vertu de l'article II du GATT, et que le régime appliqué par la CE accordait aux produits importés un traitement moins favorable que celui appliqué aux produits d'origine communautaire, ce qui était contraire à l'article III. Le Groupe spécial s'est prononcé en faveur des États-Unis, mais a fondé ses constatations sur une application étroite du principe du traitement national et non sur les éléments de preuve présentés en ce qui concerne les effets des subventions sur le commerce international.

Les États-Unis en particulier ont toujours considéré que le Code n'allait pas assez loin dans la répression des subventions et ont eu tôt fait de constater que, lorsqu'ils formulaient des plaintes officielles au sujet de pratiques dont ils pensaient qu'elles étaient interdites par le Code, d'autres participants n'étaient pas d'accord et qu'ils ne pouvaient pas obtenir gain de cause dans les procédures de règlement des différends. D'autres pays, pour leur part, considéraient que les nouvelles règles n'avaient pas réussi à mettre un terme à ce qui à leurs yeux était un harcèlement de leurs exportations vers les États-Unis, lesquels étaient de loin le pays qui recourait le plus souvent au prélèvement de droits compensateurs. C'est pourquoi les deux camps ont abordé les négociations relatives aux subventions du Cycle d'Uruguay avec les mêmes objectifs contradictoires qui les avaient motivés dans le Tokyo Round. La principale différence, dans les nouvelles négociations, était que les États-Unis étaient persuadés que l'échec du Code était dû au fait que ses règles visaient essentiellement à limiter les effets des subventions et, par conséquent, ils essayaient désormais de limiter le recours aux subventions lui-même. Il y a eu une autre différence qui a contribué au succès de la négociation. Presque tous les gouvernements étaient de plus en plus conscients du poids que représentaient les subventions pour le budget national et le contribuable et du risque que toute subvention visant à

conférer un avantage dans la concurrence serait aussitôt compensée par des subventions similaires dans d'autres pays ce qui, selon les États-Unis, vouait tout le système à l'échec.

Au moment où le Cycle d'Uruguay a été lancé, en 1986, le programme des négociations concernant les subventions était assez évident et clair. L'une des priorités était de remédier aux carences des dispositions du Code du Tokyo Round relatives au préjudice grave, qui avaient été mises en évidence par les procédures de règlement des différends. Les pays concernés estimaient que la solution consisterait à renforcer la prohibition des subventions à l'exportation et à en élargir le champ d'application. D'autres, et notamment la CE, ont préconisé une approche fondée sur une définition claire du terme « subvention » et sur une élaboration des critères relatifs aux effets sur le commerce international. Quoi qu'il en soit, presque tous les participants considéraient qu'il fallait améliorer le mécanisme de règlement des différends prévu par le GATT et par le Code du Tokyo Round. Enfin, la multiplication des recours aux droits compensateurs incitait un large éventail de pays et en particulier de pays en développement à vouloir limiter le champ d'application des mesures compensatoires et améliorer la transparence et l'équité des procédures d'enquête en matière de droits compensateurs. Les pays en développement ont aussi demandé, comme ils ne pouvaient de toute façon pas accorder de subventions très importantes à leurs producteurs, et que certaines subventions pouvaient avoir des effets bénéfiques sur leur production et leurs exportations, qu'on leur laisse la marge de manœuvre nécessaire pour accorder des subventions à la production et à l'exportation. Ils ont également demandé que leurs produits ne soient pas assujettis à des droits compensateurs car ils ne représentaient en général qu'une petite proportion des importations totales des grands partenaires commerciaux. Ils souhaitaient que l'Accord comporte des dispositions relatives à des marges de subventions *de minimis*, des parts de marché *de minimis*, etc., c'est-à-dire des niveaux en dessous desquels on ne pourrait pas ouvrir d'enquête en matière de droits compensateurs ou, si ces enquêtes avaient été ouvertes, il faudrait les arrêter immédiatement. Enfin, ils ont demandé qu'on élabore des règles de calcul du montant des subventions et de détermination du montant des droits compensateurs plus claires, équitables et prévisibles. Les subventions versées à l'échelon infranational, ainsi que les régimes de doubles prix des matières premières sont aussi devenus des enjeux importants de la négociation.

Durant la négociation, la CE a soutenu que le Groupe devrait chercher à régler les questions essentielles qui n'avaient pas été réglées par le Tokyo Round : quel genre de mesures faut-il considérer comme des subventions (uniquement celles qui impliquent une charge financière pour l'État – position de la CE et du Japon – ou aussi celles qui, en pratique, confèrent un avantage spécial aux bénéficiaires ?) Quand les subventions risquent-elles de fausser le commerce et devraient donc pouvoir faire l'objet d'une action ? Comment mesurer les subventions ?

L'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) est le fruit d'un équilibre soigneusement négocié entre un renforcement des disciplines applicables aux subventions et une réforme des procédures d'enquête en matière de droits compensateurs et des mesures correctives. L'Accord traite de deux thèmes distincts mais étroitement liés entre eux : les disciplines multilatérales régissant l'octroi de subventions et l'emploi de mesures compensatoires pour contrebalancer le préjudice causé par les importations de produits subventionnés. Les disciplines multilatérales sont les règles qui servent à déterminer si un Membre peut ou non accorder une subvention. Si elles ne sont pas respectées, la partie lésée peut saisir le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Les droits compensateurs sont un instrument unilatéral, qu'un Membre peut appliquer après avoir fait une enquête et déterminé que les critères énoncés dans l'Accord sont satisfaits.

Article premier : Définition du terme subvention

Dans ce domaine, le résultat le plus important des négociations du Cycle d'Uruguay est que, pour la première fois, le terme subvention est défini dans un accord commercial multilatéral.

En vertu de l'article premier de l'Accord sur les subventions, il y a subvention (que cette subvention donne lieu à une action ou non) dans deux types de situations.

Premièrement, une subvention sera réputée exister s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre, c'est-à-dire dans les cas où :

- Une pratique des pouvoirs publics comporte un transfert direct de fonds (par exemple sous forme de dons, prêts et participation au capital social) ou des transferts directs potentiels de fonds ou de passifs (par exemple des garanties de prêt);
- Des recettes publiques normalement exigibles sont abandonnées ou ne sont pas perçues (par exemple dans le cas des incitations fiscales telles que les crédits d'impôt);
- Les pouvoirs publics fournissent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale, ou achètent des biens;
- Les pouvoirs publics font des versements à un mécanisme de financement, ou chargent un organisme privé d'exécuter une ou plusieurs fonctions des types énumérés dans les trois alinéas ci-dessus, qui sont normalement de leur ressort, ou lui ordonnent de le faire, la pratique suivie ne différant pas véritablement de la pratique normale des pouvoirs publics.

Le deuxième type de subvention est toute forme de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT.

Pour qu'une pratique soit considérée comme une subvention dans l'un ou l'autre cas de figure, il faut qu'elle confère un avantage. On peut dire que l'aspect le plus important de l'article premier n'est pas inclus dans la définition : toute pratique des pouvoirs publics qui ne répond pas à l'un des quatre critères énoncés à l'article premier ne peut pas être considérée comme une subvention aux fins de l'Accord.

Un des aspects clés de la définition de la subvention est la condition supplémentaire relative à l'avantage conféré. La notion d'avantage est liée aux dispositions de l'article 14 relatives au calcul du montant d'une subvention. L'article 14 est rédigé en termes négatifs, c'est-à-dire qu'il définit un certain nombre de situations dans lesquelles cet avantage sera réputé ne pas exister. Il importe de noter que l'article 14 ne régit le calcul du montant de la subvention qu'aux fins de l'application d'un droit

compensateur. Le calcul des subventions aux fins de la détermination de l'existence d'un préjudice grave se fait d'une autre manière.

Article 2 : Spécificité

Pour qu'une subvention puisse faire l'objet de mesures compensatoires, elle doit être spécifique. En vertu de l'article 2 de l'Accord sur les subventions, une subvention est spécifique si elle est expressément accordée seulement à une entreprise ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production (« certaines entreprises ») relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde la subvention.

Selon l'article 2, si l'autorité qui accorde la subvention ou la loi en vertu de laquelle elle l'accorde limite expressément la subvention à certaines entreprises, il y a spécificité. Ce libellé est très proche de celui du critère spécificité *de jure* actuellement appliqué par le Département du commerce des États-Unis. Toutefois, l'article 2 précise que si le droit de bénéficier à une subvention est subordonné à des critères explicites, vérifiables et objectifs (c'est-à-dire des critères neutres, qui ne favorisent pas certaines entreprises par rapport à d'autres, et qui sont de caractère économique et d'application horizontale), la subvention n'est pas spécifique à condition que le droit d'en bénéficier soit automatique et que les critères soient observés strictement.

Même si un programme de subventions a l'apparence de la non-spécificité, un membre peut déterminer qu'il est en fait spécifique s'il y a des raisons de le croire. Pour cela, l'autorité chargée de l'enquête peut prendre en considération les facteurs suivants :

- Utilisation par un nombre limité de certaines entreprises;
- Utilisation dominante par certaines entreprises;
- Octroi à certaines entreprises de montants de subvention disproportionnés; et
- Manière dont l'autorité qui accorde la subvention a exercé un pouvoir discrétionnaire.

Cette analyse fondée sur les faits et non le droit est similaire à la pratique actuelle du Département du commerce des États-Unis. Toutefois, l'Accord sur les subventions prévoit des restrictions qu'on ne trouve pas dans le droit ou la pratique des États-Unis. Plus précisément, il dispose que, pour déterminer s'il y a spécificité de fait, les autorités chargées de l'enquête doivent tenir compte de la diversification des activités économiques du pays qui verse la subvention et de la période pendant laquelle le programme de subventions a été appliqué.

Selon l'article 2.2, une subvention qui est limitée à certaines entreprises situées à l'intérieur d'une région géographique déterminée relevant de l'autorité qui accorde cette subvention sera spécifique. Cela implique un assouplissement significatif de la discipline par rapport au projet Dunkel, lequel disposait que toutes les subventions versées par des autorités infranationales, même si elles étaient accessibles à toutes les entreprises d'une région géographique déterminée, devaient être considérées comme spécifiques.

La question des subventions infranationales a été soulevée par la Communauté européenne et plusieurs pays en développement qui tenaient particulièrement à ce que les règles s'appliquent non seulement aux États, mais aussi, dans les pays à structure fédérale comme les États-Unis, le Canada et l'Australie, aux gouvernements des provinces ou États et aux autres autorités infrafédérales disposant de ressources et de compétences qui, dans les autres pays, sont réservées à l'État central. Il a été dit que les subventions versées par des gouvernements régionaux ou des collectivités locales avaient les mêmes effets que celles versées par l'État central et que, si elles avaient un effet sur le commerce international, elles devraient être soumises aux mêmes disciplines. Dans le projet Dunkel, les disciplines visant les subventions régionales étaient intégrées dans l'article 2 (Spécificité), et ces subventions auraient donc pu entrer dans les catégories des subventions prohibées ou donnant lieu à une action. Dans le texte adopté en définitive, les disciplines applicables aux subventions régionales sont beaucoup plus faibles et beaucoup moins efficaces, puisqu'elles sont formulées dans les termes suivants : « une subvention qui est limitée à certaines entreprises situées à l'intérieur d'une région géographique déterminée relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde cette subvention sera spécifique ».

En vertu de l'article 2.3, toute subvention prohibée au sens de l'article 3 (y compris les prêts bonifiés subordonnés à des prescriptions de résultats à l'exportation, l'offre de tarifs de transport plus favorables pour l'exportation que pour le transport sur le marché intérieur et la restitution d'un montant d'impôt indirect supérieur à ce qui a été effectivement payé en cas d'exportation) est spécifique. Cette disposition rend explicite un postulat implicite du Code du Tokyo Round, à savoir que les subventions à l'exportation énumérées dans la liste annexée au Code sont spécifiques.

Enfin, l'article 2 prescrit que toute détermination de spécificité sera « clairement étayée » par des éléments de preuve positifs. Cette dernière prescription s'écarte sensiblement de la pratique actuelle des États-Unis. Actuellement, le Département du commerce présume qu'il y a spécificité sauf preuve du contraire. L'Accord sur les subventions inverse cette présomption.

Article 3 : Subventions prohibées

Dans le Code du Tokyo Round, seules les subventions à l'exportation sont prohibées. L'Accord sur les subventions élargit la prohibition aux subventions dont l'octroi est subordonné, du moins en partie, à l'utilisation de produits d'origine nationale de préférence à des produits importés.

Cela élargit sensiblement la définition des subventions donnant lieu à une action. Dans le Code du Tokyo Round, il n'y a pas de discipline visant expressément les subventions ayant pour objectif de promouvoir le remplacement des importations, car ces subventions ne sont pas prohibées. De plus, dans le droit des États-Unis, une subvention visant à promouvoir le remplacement des importations ne pourrait pas faire l'objet d'une mesure compensatoire uniquement au motif du fait qu'elle donne la préférence aux marchandises d'origine nationale par rapport aux importations. Aux États-Unis, pour qu'il y ait compensation il faudrait qu'un avantage non commercial spécifique soit accordé à certaines entreprises. En revanche, le libellé de l'article 3 de l'Accord sur les subventions pourrait autoriser à prendre une mesure compensatoire en cas de subvention visant à promouvoir le remplacement des importations, même si cette subvention n'est pas spécifique de jure ou de facto ou même si elle constitue un avantage non commercial.

Il faut relever que les dispositions de l'article 3 s'appliquent à tous les pays, développés et en développement. Cela représente une évolution importante par rapport au Code du Tokyo Round. Dans le Code du Tokyo Round, les pays en développement étaient autorisés à verser des subventions à l'exportation. Cette marge de manœuvre a été supprimée par les dispositions de l'article 3. De plus, une nouvelle disposition obligatoire qui pourrait avoir de larges répercussions fait qu'il est très difficile aux pays en développement de verser des subventions à la production intérieure pour promouvoir la croissance et le développement de leur industrie et de leur économie. La justification de cette disposition était que, de toute façon, ces subventions étaient contraires à l'article III de l'Accord général, comme l'avaient constaté plusieurs groupes spéciaux, en particulier dans le règlement de l'affaire FIRA entre les États-Unis et le Canada. De plus, les Membres avaient déjà accepté que ces subventions soient prohibées, dans la liste exemplative annexée à l'Accord sur les MIC, pour préciser les règles de l'article III du GATT. Les pays en développement ont été convaincus d'accepter cet élargissement de la liste des subventions prohibées, étant expressément entendu qu'ils pourraient jouir d'une plus grande latitude leur permettant d'employer des subventions, au moyen de dispositions spécifiques qui seraient introduites en leur faveur dans le texte de l'Accord. Comme nous le verrons plus loin, cet espoir et cette confiance des pays en développement, qui comptaient sur un régime plus bienveillant dans ce domaine des subventions, ont été en grande partie déçus.

Article 6 : Préjudice grave

Les efforts faits dans les négociations du Cycle d'Uruguay pour élaborer une discipline multilatérale forte en matière de subventions étaient motivés en partie par la volonté de trouver une solution autre que l'application de droits compensateurs. Cette préoccupation supposait un mécanisme multilatéral que les gouvernements pourraient employer de préférence au mécanisme de droits compensateurs qui avait la faveur des producteurs. Une telle approche directe permettrait d'éviter certaines des tensions politiques internationales inhérentes aux procédures antidumping. Les plaintes concernant des subventions sont d'abord traitées de façon unilatérale et ensuite on a recours au mécanisme de règlement des différends du GATT au cas où le gouvernement qui verse les subventions considère

que les lois nationales ont été appliquées de façon incompatible avec les règles multilatérales.

Les dispositions de l'Accord sur les subventions relatives au préjudice grave sont un premier pas dans ce sens. On peut désormais saisir l'OMC de plaintes qui autrement auraient fait l'objet d'une procédure en matière de droits compensateurs au motif que les subventions ont entraîné une sous-cotation ou eu pour effet d'empêcher des hausses de prix ou de déprimer les prix des produits similaires non subventionnés, ou encore de faire perdre des ventes (article 6.3 c). Pour appuyer ce mécanisme de règlement des différends, l'Accord prévoit un processus de collecte d'information similaire à celui employé dans les procédures en matière de droits compensateurs (définis à l'annexe V) et reprend certains dispositifs de procédure employés dans les enquêtes nationales, par exemple le fait de tirer des conclusions défavorables des cas de non-coopération d'une partie participant au processus de collecte de renseignements (annexe V, paragraphes 7, 8 et 9).

Toutefois, le principal objet des dispositions du Cycle d'Uruguay relatives au préjudice grave est de remédier aux effets de subventions sur des pays tiers et sur le marché intérieur du pays qui verse les subventions dans des situations dans lesquelles on ne peut pas recourir aux droits compensateurs. Dans le Code du Tokyo Round, les Membres avaient essayé de traiter ce type d'effet sur le commerce, mais en raison de l'insuffisance des règles elles-mêmes et de l'absence de procédures pour l'application des éventuelles mesures correctives, il a été très difficile pour les groupes spéciaux de travailler avec ces dispositions dans la pratique. Au début des négociations du Cycle d'Uruguay, un des principaux objectifs de nombreux pays était de combler les lacunes des disciplines concernant les subventions, et l'Accord sur les subventions y est parvenu dans une certaine mesure.

L'Accord dit clairement qu'un préjudice grave peut être causé et qu'on peut chercher à obtenir des mesures correctives lorsque les subventions versées aux producteurs nationaux évincent les importations ou empêchent l'augmentation des importations sur le marché intérieur. De même, il dispose que les affaires dans lesquelles il y a préjudice grave doivent être soumises à l'OMC lorsque les subventions ont pour effet de détourner les exportations d'un produit similaire d'un autre pays d'un pays tiers. Cet effet de détournement ou d'entrave est défini plus précisément pour les situations d'exportation vers des pays tiers (mais pas dans les cas où

il y a des effets sur le marché du pays d'origine), de façon à inclure les situations dans lesquelles la part de marché du produit susmentionné a augmenté, ou dans lesquels cette part de marché est restée constante alors qu'elle aurait diminué sans l'effet de la subvention, ou encore dans lesquels elle a décliné mais moins rapidement que s'il n'y avait pas eu de subvention.

Les dispositions de l'Accord relatives au préjudice grave comportent un garde-fou important visant à éviter l'abus du mécanisme (qu'on ne trouve pas dans certaines lois nationales sur le commerce extérieur), sous la forme d'une liste de situations dans lesquelles il ne sera pas présumé qu'il existe un préjudice grave. Cette liste inclut par exemple les situations dans lesquelles le déclin des exportations est volontaire, dû à des décisions commerciales autonomes des entreprises qui détournent leurs exportations d'un marché, ou lorsque des catastrophes naturelles ou autres situations de force majeure sont la cause d'une perturbation du commerce.

L'Accord limite en outre la possibilité de saisir l'OMC d'une plainte alléguant un préjudice grave au moyen de l'article 6.1 *a*, qui fixe un seuil de subvention *ad valorem* de 5 %. Toute subvention dont il est démontré qu'elle dépasse ce seuil est automatiquement réputée être une subvention qui cause un préjudice grave, sauf si le pays qui verse la subvention peut démontrer qu'aucun des motifs sur lesquels peut s'appuyer une plainte pour préjudice grave n'existe. L'effet de cette disposition est d'inverser la charge de la preuve en ce qui concerne l'existence d'effets sur le commerce de subventions supérieures à 5 % *ad valorem*, si bien que c'est le pays qui verse la subvention qui se retrouve en situation de devoir démontrer au Groupe spécial qu'il n'y a pas eu de détournement ou d'entrave sur son marché ni sur les marchés d'exportation, qu'il n'y a pas eu de sous-cotation des prix, que les prix n'ont pas été déprimés ou empêchés d'augmenter et qu'aucune vente n'a été perdue en raison de la subvention. Cette disposition offre aux pays affectés par des subventions relativement importantes la possibilité d'engager une action fondée sur le seul montant de la subvention, et il incombe au pays qui verse la subvention, dans sa défense, de démontrer que les critères définissant les effets sur le commerce ne sont pas satisfaits.

L'Accord précise que, pour déterminer si le seuil de 5 % a été franchi, on calculera le montant de la subvention sur la base de son coût pour les pouvoirs publics. Cette disposition a été conçue pour éviter que le seuil n'ait un effet trop important, ce que craignaient certains participants à la négociation, car avec cette méthode le montant de la subvention est moins

élevé que si l'on se fondait sur le coût d'un emprunt commercial. La règle est énoncée à l'article 14 de l'Accord aux fins du calcul du montant de la subvention dans les affaires de droits compensateurs et donne une estimation plus significative, sur le plan économique, des possibilités de distorsion du commerce inhérentes à la subvention.

Les participants aux négociations ont exprimé toutes sortes d'idées sur la façon dont il conviendrait de traiter dans l'Accord les subventions de la catégorie « non prohibées mais donnant lieu à une action ou à une mesure compensatoire » (article 6.1) (catégorie orange). Une des grandes divergences d'opinion a opposé les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande à la plupart des autres pays et elle concernait une question déjà ancienne, à savoir la façon dont il faudrait mesurer les subventions. La plupart des pays considéraient qu'une subvention devait être une charge pour les comptes publics. Les États-Unis et leurs alliés voulaient que la notion de subvention soit étendue à d'autres mesures qui apportaient des avantages à leurs bénéficiaires, par exemple les mesures restreignant l'exportation de certains intrants, dans le but de mettre ces intrants à la disposition des producteurs nationaux à un prix moins élevé que celui payé par les producteurs des autres pays. En définitive, on s'est rangé à l'avis qu'une subvention devait impliquer un transfert de fonds de sources publiques aux bénéficiaires, soit sous forme d'une prime directe soit sous forme d'un allègement fiscal, et que toutes ces définitions plus larges risqueraient de faire des règles relatives aux subventions un mécanisme polyvalent avec lequel on essaierait de régler tous les problèmes du commerce international et de compenser toutes les mesures prises par un État à l'appui de ses producteurs et exportateurs. Les États-Unis ont aussi demandé qu'un certain nombre de subventions internes spécifiques, y compris les subventions pour couvrir les pertes d'exploitation, l'annulation directe de dette, les garanties de crédit et les prises de participation au capital fournies à un prix moins élevé que leur coût pour l'État fassent partie de la liste des subventions prohibées. Ces mesures sont parmi celles qui entrent dans la catégorie des mesures « orange » de l'article 6. Le seuil de 5 % a été adopté à l'issue d'un marchandage entre les États-Unis et la Communauté européenne dans les dernières étapes de la négociation en 1993. Il ne se fonde sur aucune justification économique mais, comme c'est généralement le cas en pareille situation, c'est simplement un chiffre sur lequel les deux parties pouvaient se mettre d'accord, même à contre-cœur.

Pour faire en sorte que la détermination de l'existence d'un préjudice grave reste objective, l'Accord donne des directives détaillées au sujet de cette détermination. L'article 7 (voies de recours) prévoit des consultations entre les Membres, l'établissement de groupes spéciaux et d'autres procédures en cas de dommage causé à une branche de production nationale, d'annulation ou de réduction de certains avantages ou de préjudice grave.

Article 8 : Subventions ne donnant pas lieu à une action

La création d'une catégorie de subventions ne donnant pas lieu à une action a été une grande innovation dans les négociations commerciales multilatérales sur les subventions. C'est la contrepartie de la catégorie « rouge », c'est-à-dire les subventions qui sont prohibées par l'article 3. Toute subvention qui répond à l'un de trois critères de l'article 8 ne peut pas faire l'objet de droits compensateurs ni être assujettie aux disciplines définies par l'Accord.

L'exemption des mesures compensatoires et de la règle du préjudice grave pour certains types de subventions était une des grandes priorités de plusieurs participants aux négociations et en particulier de la Communauté européenne et du Canada (notamment pour ce qui est des programmes de développement régional). Motivés principalement par une expérience douloureuse et des tensions politiques dues à l'application des lois des États-Unis sur les droits compensateurs, ces pays ont demandé et ont fini par obtenir que certaines subventions affectées au développement régional et à la recherche-développement soient considérées comme ne donnant pas lieu à une action. Les subventions environnementales, qu'au début des négociations on avait envisagé de classer dans la catégorie des mesures ne donnant pas lieu à une action, ont été inscrites dans l'Accord sous une forme modifiée durant les derniers jours de négociation, essentiellement à l'instigation du Mexique.

Il importe de souligner que l'ampleur des subventions possibles en vertu des critères énoncés à l'article 8.2 de l'Accord sera probablement très limitée. Les règles visant les subventions pour le développement régional exigent que ces subventions ne soient pas spécifiques (réservées à une branche de production ou à un groupe de branches de production à l'intérieur d'une région sous-développée déterminée). De même, en ce qui concerne les subventions environnementales, il est peu probable que les

conditions techniques et juridiques auxquelles ces subventions sont considérées comme ne donnant pas lieu à une action puissent être satisfaites par un programme de subventions important. Cela explique peut-être en partie pourquoi de nombreux pays qui, à l'origine, étaient très opposés à ce que ces types de subventions soient rangées dans la catégorie verte ont fini par céder.

Toutefois, il faut noter que le principal partisan de l'inclusion d'une catégorie verte (la CE) comme son principal opposant ont pu obtenir ce qu'ils voulaient. En modifiant leur position sur les subventions à la recherche-développement, comme nous le verrons plus loin, les États-Unis ont pu accepter une catégorie verte de subventions destinées aux régions économiquement défavorisées et à la protection de l'environnement. En outre, ils se sont rendu compte que si ces subventions n'étaient pas incluses dans la catégorie verte, il serait impossible à un grand nombre d'autres pays d'accepter l'Accord. Les articles 6 et 8 ont été proposés comme un tout à prendre ou à laisser, après une période de négociations très intenses et de consultations entre les États-Unis et la Communauté européenne. Les États-Unis ont pu quitter la table de négociation en ayant l'impression d'avoir obtenu ce qu'ils recherchaient avec l'article 6 et, même s'ils ont dû céder pour l'inclusion de la catégorie verte dans l'Accord, cette catégorie est soumise à des conditions si rigoureuses qu'il serait difficile à des programmes ambitieux d'en bénéficier. En outre, on a inscrit une disposition selon laquelle les pays ne pourraient employer des mesures de la catégorie verte qu'après notification préalable. L'Accord contient aussi des dispositions en vertu desquelles le Secrétariat doit examiner toute notification à la demande d'un autre Membre. Le Comité est ensuite tenu d'analyser les conclusions du Secrétariat et de prendre une décision dans les meilleurs délais.

L'idée de subdiviser les subventions en trois catégories n'était pas neuve. Les États-Unis l'avaient proposé dans le Cycle de Tokyo, mais ensuite ils ont eu certains doutes, principalement car ils n'étaient pas certains qu'une subvention quelle qu'elle soit puisse toujours être considérée comme non nuisible. Toutefois, dans les négociations du Cycle d'Uruguay, cette idée a suscité une large adhésion dès le début. En outre, il est devenu évident pour les États-Unis qu'il serait impossible d'obtenir un accord sur une prohibition large de certaines catégories de subventions et des règles plus rigoureuses au sujet de la détermination de l'existence d'un préjudice

grave sans faire preuve d'une certaine souplesse au sujet de la catégorie verte.

En vertu de l'article 9, si le Comité constate qu'un programme de subventions a des effets négatifs graves sur la branche de production nationale, le pays qui subventionne devra modifier son programme, faute de quoi des mesures compensatoires seront autorisées.

Les dispositions en vertu desquelles les subventions à la recherche-développement ne donnent pas lieu à une action, qui étaient un des objectifs importants de la Communauté européenne dès le début des négociations, ont beaucoup été transformées dans les dernières étapes de la négociation. Cela a été dû à un revirement idéologique du dirigeant d'une des parties qui a eu le plus d'influence sur la négociation, à un moment où les autres participants avaient encore des objectifs clés qui n'étaient pas réalisés et pouvaient considérer que les exigences des États-Unis concernant la recherche-développement n'étaient pas trop coûteuses. Après l'élection du Président Clinton en 1992, les États-Unis ont formulé une nouvelle politique préconisant un partenariat entre les pouvoirs publics et les industriels pour développer des technologies stratégiques et renforcer la compétitivité internationale de leur industries. Fin 1993, le Cycle d'Uruguay étant presque terminé, le gouvernement Clinton a essayé d'éliminer les éventuelles entraves multilatérales qui limiteraient la mise en œuvre de sa politique intérieure en négociant, dans le cadre du GATT, une marge de manœuvre plus grande pour les subventions à la recherche-développement.

Ce revirement était évidemment dû au fait que le gouvernement Clinton, tardivement, s'est inquiété des effets qu'aurait l'Accord de 1994 sur son programme de recherche-développement. Afin d'apaiser ceux qui étaient favorables à l'ancienne attitude des États-Unis, l'Accord exigeait que le Comité des subventions et des mesures compensatoires de l'OMC examine les règles relatives à la recherche-développement dans un délai de 18 mois après son entrée en vigueur. Les Membres qui n'étaient pas satisfaits par cette disposition pouvaient donc demander sa révision à partir du milieu de 1996. En conséquence, les critères définissant les subventions à la recherche-développement ont été considérablement élargis, tant en ce qui concerne la nature des activités pouvant en bénéficier que le pourcentage des coûts pouvant être pris en charge. Ces subventions ne donnant pas lieu à une action, qui pourraient atteindre un montant beaucoup plus important que

dans les deux autres types de subventions ne donnant pas lieu à une action, concernent un aspect plus sensible de la politique économique.

Il faut noter que les seuils et les définitions de l'Accord de l'OMC sont beaucoup plus généreux que ceux prévus dans le projet Dunkel pour les subventions à la recherche-développement de la catégorie verte (ce projet ne prévoyait de n'autoriser l'aide que jusqu'à concurrence de 25 % des coûts de la recherche industrielle ou 50 % des coûts de l'activité de développement préconcurrentielle, contre 50 et 75 % dans l'Accord final). En outre, le projet Dunkel n'admettait pas d'aides pour la création de prototypes.

L'Accord (SMC) s'écarte considérablement de la pratique des États-Unis en ce qui concerne l'aide à la recherche-développement. Les États-Unis, actuellement, prennent des mesures compensatoires pour l'aide à la recherche-développement si cette aide est spécifique et apporte un avantage non commercial, à moins que ses résultats soient mis à la disposition de tous les intéressés.

La deuxième sous-catégorie de subventions ne donnant pas lieu à une action est celle des aides aux régions défavorisées du territoire d'un Membre accordées dans un cadre général de développement régional. Pour que la subvention ne donne pas lieu à une action, il faut que chaque région défavorisée soit une zone géographique précise d'un seul tenant ayant une entité économique et administrative définissable et soit considérée comme défavorisée sur la base de critères neutres et objectifs, clairement énoncés et vérifiables.

La dernière forme d'aide ne donnant pas lieu à une action en vertu de l'article 8 est l'aide visant à promouvoir l'adaptation à de nouvelles prescriptions environnementales, à condition qu'elle ne dépasse pas 20 % du coût de l'adaptation et soit une mesure ponctuelle et non récurrente. Cette disposition a été le fruit d'une proposition de dernière minute du Mexique, inspirée d'une proposition faite en 1989 par la CE, que les États-Unis n'ont pas pu bloquer car la crédibilité de leur opposition à la création de la catégorie verte avait été sérieusement érodée du fait de leur revirement en ce qui concerne les subventions à la recherche-développement.

Pour être considérées comme ne donnant pas lieu à une action, les subventions de la catégorie verte doivent être notifiées à l'avance au Comité des subventions. Sur demande, celui-ci examinera la pratique pour déterminer si les conditions requises ont été satisfaites. Même lorsque les

conditions énoncées à l'article 8 sont satisfaites, si un Membre a des motifs de penser que sa branche de production nationale a subi des effets négatifs importants en raison d'un programme de subventions de la catégorie verte d'un autre Membre, il peut demander des consultations et un examen par le Comité. Si les recommandations du Comité ne sont pas suivies, le Comité peut alors autoriser le Membre qui a subi un préjudice à prendre des contre-mesures.

On peut souligner que l'OMC n'a reçu aucune notification de subventions relevant de l'article 8, ce qui impliquerait qu'aucune subvention de la catégorie verte n'a été adoptée depuis l'entrée en vigueur de l'Accord. Cette situation pourrait s'expliquer par plusieurs raisons. Premièrement, l'article 8.3 dispose que la notification doit être faite avant la mise en œuvre du programme de subventions qui satisfait aux critères de la catégorie verte. Cela semble exclure la possibilité de notifier des subventions préexistantes, et la définition de ce qui constituerait une subvention nouvelle pourrait être trop ambiguë, ce qui découragerait les Membres de notifier des programmes de subventions préexistants ou reconduits dont ils considèrent qu'ils ne donnent pas lieu à une action. Deuxièmement, la note 35 relative à l'article 10 de l'Accord dit clairement que les Membres ne sont pas tenus de notifier au Comité une subvention de la catégorie verte pour pouvoir ultérieurement invoquer les dispositions relatives à la catégorie verte si la subvention fait l'objet d'une enquête en matière de droits compensateurs ou est contestée en vertu des dispositions relatives au règlement des différends. Par conséquent, certains Membres de l'OMC ont peut-être décidé qu'il est préférable de prendre le risque et de ne démontrer qu'une subvention entre dans la catégorie verte que si elle est contestée, plutôt que d'employer le processus assez lourd consistant à notifier les subventions au Comité pour obtenir le feu vert. Troisième raison, il se peut que les précisions demandées pour les notifications soient si nombreuses que certains Membres aient décidé que le travail nécessaire n'en vaut pas la peine.

A cet égard, il convient aussi d'attirer l'attention sur les dispositions de l'article 28 (programmes existants). En vertu de cet article, les dispositions incompatibles avec le nouvel Accord doivent être notifiées dans les 90 jours qui suivent l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC pour le pays Membre concerné. Tant que ces programmes n'auront pas été mis en conformité avec l'Accord (notifiés et acceptés), ils pourront toujours faire l'objet de mesures compensatoires en vertu du droit des États-Unis. Par conséquent, si un pays est un important exportateur d'un produit vers les

États-Unis, il pourrait avoir intérêt à mettre ses aides régionales, ses subventions à la recherche-développement et ses subventions environnementales en conformité avec les critères et conditions de l'article 8.

Article 27 : Traitement spécial et différencié des pays en développement Membres

La partie VIII (article 27) de l'Accord traite des pays en développement Membres et contient les dispositions relatives au traitement spécial et différencié de ces pays. Le préambule de cet article (paragraphe 27.1), est similaire à l'article 14.5 du Code du Tokyo Round, c'est-à-dire que les Membres reconnaissent que les subventions peuvent jouer un rôle important dans les programmes de développement économique des pays en développement Membres.

Une comparaison entre ces deux articles pourrait amener à conclure que le Code du Tokyo Round laissait aux pays en développement une plus grande latitude en ce qui concerne l'emploi de subventions à des fins de développement économique. L'article 14.5 du Code du Tokyo Round était libellé sous la forme d'une obligation de moyens; en d'autres termes, les pays en développement signataires devaient s'efforcer de prendre l'engagement de réduire ou d'éliminer les subventions à l'exportation lorsque l'emploi de telles subventions est incompatible avec les besoins de leur compétitivité et de leur développement. Dans la pratique, cette marge de manœuvre a été très réduite par les dispositions de l'article 19.9 du Code relatives à la non-application de l'Accord qui, dans la pratique, signifient la non-application du critère du dommage important par les États-Unis dans l'application de droits compensateurs. Dans les années qui ont suivi la conclusion des négociations du Tokyo Round, les États-Unis ont obtenu des engagements bilatéraux d'élimination progressive de certaines subventions dont les pays en développement, nouveaux signataires du Code, prétendaient qu'elles avaient été accordées dans le cadre de programmes de développement économique. Conformément à un engagement énoncé à l'article 14.5 qui a été pris et appliqué multilatéralement sous l'égide du Comité des subventions et des mesures compensatoires du Tokyo Round, les pays en développement pouvaient bénéficier des dispositions des articles 14.6 et 14.8, c'est-à-dire que les contre-mesures pouvant être prises en vertu des parties II et VI du Code ne leur seraient pas appliquées.

Il apparaît donc que la marge de manœuvre laissée aux pays en développement signataires du Code du Tokyo Round était en fait assez limitée en raison des engagements bilatéraux obtenus sous la menace de non-application par les États-Unis. Dans l'Accord du Cycle d'Uruguay, la marge de manœuvre est définie de façon plus précise et tous les membres sont tenus d'appliquer les dispositions relatives aux droits compensateurs, y compris le critère de l'existence d'un dommage. Le traitement spécial et différencié des pays en développement se fonde sur des dispositions précises et juridiquement contraignantes prévoyant une dispense spéciale en leur faveur et assorties de critères de « gradation » précis et objectifs.

Toutefois, la mise en œuvre de l'Accord a posé plusieurs problèmes, en particulier au sujet de l'interprétation faite par certains groupes spéciaux des dispositions de cet article. Il semble nécessaire de revoir ces dispositions pour faire en sorte qu'elles laissent aux pays en développement la marge de manœuvre nécessaire pour prendre les mesures qu'exigent leur développement économique et leur croissance.

Les aspects les plus importants de l'Accord pour ce qui est des pays en développement sont les suivants :

- Les pays en développement rentrant dans l'une des deux catégories suivantes : *a*) pays les moins avancés et *b*) autres pays dont le PNB par habitant est inférieur à 1 000 dollars EU par an, sont exemptés de l'interdiction globale énoncée au paragraphe 3.1 *a* de l'article 3, qui traite des subventions subordonnées, en fait ou en droit, à des résultats à l'exportation, et notamment celles qui sont énumérées dans la liste exemplative reproduite à l'annexe I de l'Accord. Les autres pays en développement, c'est-à-dire ceux qui ne correspondent pas à la définition de l'annexe VII, sont exemptés de cette prohibition pendant huit ans à condition de réduire progressivement leurs subventions durant cette période. En outre, l'autre interdiction qui figure au paragraphe 3.1 *b* de l'article 3, concernant les subventions subordonnées à l'emploi de produits d'origine nationale de préférence à des produits importés, ne sera pas applicable aux pays en développement pendant cinq ans et aux PMA pendant huit ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC.
- Les pays en développement Membres sont tenus d'éliminer les subventions à l'exportation des produits pour lesquels ils sont

devenus compétitifs, c'est-à-dire pour lesquels ils détiennent une part supérieure ou égale à 3,25 % du marché mondial pendant deux années civiles consécutives. Les PMA et les autres pays visés par l'annexe VII disposent d'un délai de huit ans pour éliminer ces subventions et les autres pays en développement disposent de deux ans.

- Tant que les pays en développement sont autorisés à verser des subventions normalement prohibées, les mesures correctives prévues à l'article 4 ne s'appliqueront pas et seules les mesures relatives au préjudice grave de l'article 7 seront applicables.
- Pour ce qui est des subventions pouvant donner lieu à une action (article 6), il n'y aura pas de présomption de préjudice grave lorsqu'il s'agit de subventions versées par des pays en développement. Par conséquent, il faudra déterminer et démontrer positivement qu'il existe un préjudice grave. De même, ces pays bénéficient d'une période transitoire pour éliminer progressivement les subventions pouvant donner lieu à une action.

Un certain nombre de dispositions de l'Accord prévoient des seuils en dessous desquels les pays développés ne sont pas autorisés à engager des actions contre des importations provenant de pays en développement. Ces dispositions ont été directement reprises de l'Accord antidumping. C'était la première fois que de telles dispositions relatives au niveau des subventions et à la part de marché étaient intégrées dans un accord multilatéral et elles l'ont été en dépit de l'opposition vigoureuse des États-Unis et de quelques autres pays qui tenaient à ce que toute disposition de ce genre soit exclue car elle n'avait aucune justification économique. Toutefois, les pays en développement ont fini par dire sans détour aux États-Unis qu'ils n'accepteraient pas un texte contenant les dispositions des articles 3 et 6 s'ils n'étaient pas mis à l'abri des effets dissuasifs et du harcèlement des enquêtes anti-subventions. Cela a amené les États-Unis à assouplir leur position et à accepter des clauses *de minimis* dans différents domaines de l'Accord. Pour les mêmes raisons, à la fin des négociations, les États-Unis, l'Union européenne et d'autres pays ont accepté qu'on fixe un seuil plus élevé pour le niveau des subventions (3 au lieu de 2 %) dans le cas des pays définis à l'annexe VII. Toutefois, on peut souligner que le niveau *de minimis* est très bas et ne protège guère les pays en développement contre le harcèlement dû aux enquêtes anti-subventions.

Il convient de souligner aussi que les chiffres proposés par les pays en développement pour le niveau des subventions comme pour le volume des importations subventionnées étaient plus élevés que ceux qui ont été retenus dans l'Accord. Les chiffres retenus ont été le fruit d'un compromis réalisé par le président du Groupe de négociation et ils ont été repris par le président du Groupe de l'élaboration des règles dans la dernière phase des négociations, sauf pour ce qui est du changement mentionné plus haut (3 % au lieu de 2 %).

Le chiffre de 1 000 dollars employé comme plafond pour définir les pays en développement bénéficiaires de l'annexe VII est un chiffre arbitraire qui paraissait raisonnable à l'époque et a été accepté par quelques pays en développement, les États-Unis et la CE.

La notion de compétitivité des exportations a été introduite par les États-Unis en particulier pour le commerce des textiles et des vêtements, secteur dans lequel selon eux les pays en développement étaient déjà compétitifs et avaient un avantage comparatif comme en témoignaient l'importance et l'expansion de leurs exportations. Les États-Unis voulaient que le seuil de compétitivité soit fixé à 1,5 % des exportations mondiales du produit concerné. Au début, les pays en développement étaient totalement opposés à l'introduction d'un tel concept car il pourrait être interprété de façon très étroite, ce qui entraverait leurs exportations normales. Toutefois, après beaucoup de discussions, il a été convenu qu'aux fins de cette disposition un « produit » correspondrait à une position de la nomenclature du Système harmonisé. On pensait qu'ainsi la définition du terme « produit » serait assez large pour empêcher les abus car elle couvrirait une proportion notable du commerce d'un secteur donné. Les pays en développement voulaient que la limite soit fixée à 5 % et non à 1,5 % comme l'exigeaient les États-Unis. A l'issue de consultations intensives vers la fin de la négociation, il a été décidé de la fixer arbitrairement à 3,25 %.

Les dispositions novatrices introduites en ce qui concerne les enquêtes anti-subventions visant des produits provenant des pays en développement appellent quelques observations. L'enquête doit être arrêtée si l'on détermine que le taux global de subvention dont le produit en cause bénéficie ne dépasse pas 2 % de sa valeur unitaire ou si le volume des importations subventionnées ne dépasse pas 4 % des importations totales de produits similaires dans le pays importateur, à moins que les importations provenant des pays en développement Membres dont la part individuelle est

supérieure à 4 % des importations totales représentent collectivement plus de 9 % de ces importations. Pour les pays en développement qui auront éliminé leurs subventions à l'exportation dans un délai de huit ans et pour les pays en développement définis à l'annexe VII, le seuil *de minimis* mentionné plus haut sera de 3 % au lieu de 2 %. Toutefois, il convient de noter que ces seuils n'ont pas vraiment protégé les pays en développement contre la multiplication d'enquêtes anti-subventions. En outre, l'Accord codifie la pratique du cumul pour l'évaluation du préjudice, ce à quoi les pays en développement étaient opposés. Pour pouvoir être « cumulées », les importations ne doivent pas dépasser le seuil *de minimis*.

Autre aspect important pour les pays en développement, les droits visant à compenser les subventions donnant lieu à une action de la partie III ne s'appliqueront pas à l'annulation directe de dettes ou aux subventions visant à couvrir le coût social lorsque ces subventions ou annulations sont directement liées à un programme de privatisation d'un pays en développement Membre, à condition que le programme et les subventions soient accordés pour une durée limitée et notifiée et que le programme débouche bien sur la privatisation de l'entreprise concernée. Si la privatisation est liée à un investissement étranger direct, le niveau de subvention peut être plus élevé.

Notifications

En vertu de l'article 25.2 de l'Accord, les Membres sont tenus de fournir des renseignements sur toutes les mesures, pratiques et activités qui répondent à la définition de la subvention donnée dans l'Accord et qui sont spécifiques sur le territoire du pays concerné. Des notifications nouvelles et complètes doivent être fournies tous les trois ans à partir de 1995 et des notifications de mise à jour (contenant généralement uniquement des renseignements sur les modifications apportées à des subventions déjà notifiées) doivent être faites les autres années.

En 1998, le Comité des subventions et des mesures compensatoires a fait un examen des notifications et a constaté un certain progrès des petits pays et des pays en développement s'agissant des prescriptions de notification de l'article 25. La transparence s'est accrue dans le sens où le nombre de notifications a augmenté et la qualité de l'information fournie

s'est améliorée. La plupart des grands partenaires commerciaux ont communiqué leurs notifications au moins jusqu'en 1997.

En matière de notification, on peut signaler une nouveauté importante : en 1998, les États-Unis ont ajouté à leur notification 210 mesures appliquées par 43 de leurs États. Cette notification additionnelle était conforme à la prescription selon laquelle toutes les subventions accordées par tous les échelons des pouvoirs publics sur le territoire d'un pays doivent être notifiées. L'UE a aussi fourni des renseignements sur les subventions infranationales, en particulier dans le cas des quatre États Membres qui ont une structure fédérale (Autriche, Belgique, Espagne et Allemagne). Par la suite, d'autres pays comme le Canada et l'Australie ont aussi commencé à donner des renseignements sur les programmes de subventions de leurs provinces et États, en réponse aux questions posées par les États-Unis et d'autres pays.

En 1999, le Comité des subventions a tenu plusieurs sessions extraordinaires pour examiner de nouvelles notifications complètes faites par différents pays en 1998.

En vertu de l'article 25.3 v), les Membres doivent notifier leurs programmes de subventions en donnant des statistiques permettant d'évaluer leurs effets sur le commerce. L'expérience a montré que c'était une tâche ardue et complexe, en particulier pour les pays en développement.

L'article 25.10 autorise les Membres à faire des contre-notifications visant les mesures appliquées par d'autres pays et ayant l'effet de subventions qui n'ont pas été notifiées conformément à l'article XVI:1 du GATT de 1994 et à l'article 25 de l'Accord. Jusqu'à présent, cette disposition a été employée essentiellement par des grands pays développés pour contre-notifier les subventions d'autres partenaires commerciaux, dont plusieurs pays en développement.

Il faut noter que l'obligation de notification est effectivement très lourde pour les pays en développement. Ils n'ont pas les ressources humaines nécessaires pour recueillir tous les renseignements et pour respecter les prescriptions détaillées de l'Accord, ce qui demande beaucoup de temps. Il est indispensable de leur offrir une assistance technique significative pour renforcer les capacités de leurs administrations et éliminer les obstacles institutionnels qui les empêchent de s'acquitter de ces obligations.

Les pays en développement n'ont pas les capacités nécessaires pour contre-notifier les mesures prises par d'autres pays et ayant l'effet d'une subvention qui n'ont pas été notifiées conformément aux dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les subventions. Il faudra aussi leur fournir une aide dans ce domaine dans le cadre du programme d'assistance technique de l'OMC.

Réexamen

Plusieurs dispositions de l'Accord doivent être réexaminées après un certain temps à compter de son entrée en vigueur.

- *Article 8.2 a, note de l'Accord : examen du fonctionnement des dispositions relatives aux aides à la recherche-développement ne donnant pas lieu à une action.* Cet examen aurait dû être fait 18 mois après l'entrée en vigueur de l'Accord, c'est-à-dire avant la fin de juin 1996. Compte tenu du manque d'expérience et du fait qu'aucune aide de ce genre n'avait été notifiée, il a été convenu qu'il serait fait plus tard si les Membres le souhaitaient. Il devra être fait en même temps que celui des articles 6.1, 8 et 9, comme le prévoit l'article 31.
- *Article 27.6 de l'Accord : dispositions relatives à la compétitivité des exportations des pays en développement.* Il était prévu que le fonctionnement de cette disposition serait examiné cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC. Comme on n'a encore aucune expérience de l'applicabilité de cette disposition et qu'aucun pays en développement n'a fait de notification ou demandé un calcul, cette disposition continuera d'être applicable, et est complétée par une disposition supplémentaire, à savoir que si les exportations d'un produit d'un pays en développement dépassaient le niveau de 3,25 % du commerce mondial puis retombaient ensuite en dessous de ce niveau, le pays pourrait recommencer à verser des subventions à l'exportation dans le secteur concerné.
- *Dispositions de l'article 31 relatives à l'article 6.1 (subventions pouvant donner lieu à une action) et aux articles 8 et 9 (subventions ne donnant pas lieu à une action).* Comme nous

l'avons déjà indiqué, ces trois dispositions ont été adoptées simultanément à l'issue d'une négociation de dernière minute entre les États-Unis et la Communauté européenne. Comme ces deux catégories de subventions (la catégorie orange et la catégorie verte) ne figuraient dans aucun accord multilatéral antérieur, on ne savait pas comment elles fonctionneraient. Il n'est donc pas étonnant qu'on ait décidé de les réexaminer simultanément au bout de cinq ans, c'est-à-dire avant la fin de 1999.

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'OMC n'a encore jamais reçu de notification au titre de l'article 8. De même, l'article 6.1 n'a pas encore été mis à l'épreuve. Il serait donc peut-être opportun de continuer d'appliquer ces dispositions, étant clairement entendu que l'article 8 serait modifié par inclusion des subventions qui présentent de l'intérêt pour les pays en développement. **Il faudrait ajouter une disposition selon laquelle les subventions qui intéressent les pays en développement pour la promotion de leur développement économique et industriel, visées à l'article 8, devraient également être à l'abri de toute menace de mesures compensatoires.**

Recommandations à l'intention des pays en développement

- Il y a un déséquilibre évident dans l'Accord en ce qui concerne les dispositions de l'article 8 (subventions ne pouvant pas donner lieu à une action). En effet, il est paradoxal que les subventions employées par les pays développés, comme les subventions à la recherche-développement, l'aide régionale et l'aide pour la mise aux normes environnementales, entrent dans la catégorie verte (subventions ne pouvant pas donner lieu à une action), alors que les subventions couramment employées par les pays en développement pour promouvoir leur développement, leur diversification et leur modernisation peuvent donner lieu à une action sous certaines conditions.

Il convient de remédier à ce déséquilibre dès que possible en intégrant dans la catégorie verte les subventions employées par les pays en développement pour la promotion et le développement de leur commerce et de leur industrie. Il faudrait aussi ajouter dans cette catégorie les mesures telles que l'offre de crédits bonifiés pour

le fonds de roulement, l'aide financière pour l'absorption et l'assimilation de nouvelles technologies, l'aide à la diversification des marchés, l'aide pour le développement de nouveaux marchés, etc. Ces formes de subventions ont toujours été considérées comme des instruments valables pour la promotion du développement et de la croissance des pays en développement. Toutefois, l'Accord du Cycle d'Uruguay sur les subventions les interdit ou prévoit qu'ils peuvent donner lieu à une action. Il faudrait que les programmes de développement industriel tels que la création de zones de perfectionnement passif ou de zones franches soient inclus dans les mesures visées par l'article 8, de façon que les produits exportés depuis ces zones ne soient assujettis à aucune des dispositions des parties II, III et V de l'Accord. Ce genre de programme est employé depuis longtemps et est considéré comme un instrument valable pour l'industrialisation des pays en développement.

Ce genre de subventions ne devraient pas pouvoir être contestées, que ce soit sur la base de la règle relative aux effets sur le commerce ou sur celle des dispositions relatives aux mesures compensatoires.

Il conviendrait d'intégrer dans l'Accord des critères appropriés pour que ces subventions puissent être librement employées par les pays en développement. Dans le cas des subventions qui sont déjà incluses dans la catégorie verte, c'est-à-dire les aides au développement régional, à la protection de l'environnement et à la recherche-développement, il faudrait élargir la marge de manœuvre de façon que les pays en développement puissent les employer pour promouvoir leur croissance et leur développement.

- Les subventions maintenues en vertu des dispositions de l'article 27 peuvent faire l'objet de mesures compensatoires conformément aux dispositions de l'article VI du GATT de 1994. La dispense spéciale de l'article 27 et les avantages qui en résultent sont donc annulés par l'existence de dispositions relatives aux mesures compensatoires. Il faudrait que les pays développés ne soient pas autorisés à employer des mesures compensatoires à l'égard de subventions versées par des pays en développement sous couvert de la dispense spéciale prévue à l'article 27.

- L'article 27.3 de l'Accord autorise les pays en développement (pendant cinq ans) et les pays les moins avancés (huit ans) à offrir des subventions pour promouvoir l'utilisation de produits d'origine nationale de préférence à des produits similaires importés (article 3.1 *b* de l'Accord). Il convient de répéter que les subventions visant à promouvoir le remplacement des produits importés font partie intégrante du processus de développement et qu'elles devraient donc entrer dans la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action pour les pays en développement, et être ajoutées à l'article 8. Les arguments selon lesquels ces subventions et mesures publiques sont contraires aux dispositions du GATT de 1994 ou de l'Accord sur les MIC ne sont ni valables ni convaincants, car ces subventions sont un aspect essentiel de la stratégie de croissance économique et d'industrialisation des pays en développement;
- En vertu de l'article 27.5 de l'Accord, les pays en développement doivent supprimer les subventions à l'exportation lorsqu'ils deviennent compétitifs pour l'exportation d'un produit donné, conformément à l'article 27.6. Lorsqu'un pays devient compétitif à l'exportation pendant deux années successives pour un produit, il est automatiquement exclu de la dispense et n'a plus le droit de verser de subventions à l'exportation. Il faudrait ajouter une disposition précisant que si par la suite la part du pays concerné dans le commerce mondial des produits visés retombe en dessous du seuil, ce pays pourra à nouveau subventionner l'exportation de ce produit.
- L'article VII donne une liste de pays dont le PNB par habitant est inférieur à 1 000 dollars par an qui ont le droit de verser des subventions (ces pays s'ajoutent à la liste des pays les moins avancés définie par les Nations Unies, qui bénéficient aussi des dispositions de l'annexe VII). Si le PNB d'un de ces pays augmente et dépasse ce seuil, le pays n'aura plus le droit de verser des subventions pour promouvoir ses exportations. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord, plusieurs pays (Philippines, Indonésie, etc.) ont dépassé le seuil. Toutefois, cela a été dû non à une augmentation importante du volume ou de la valeur de leur production industrielle et autre, mais à des variations brutales des taux de change qui ont touché plusieurs pays du monde. Il faudrait bien préciser que les variations du PNB par habitant dues à de telles fluctuations des taux

de change ne devraient pas entraîner la radiation de l'annexe VII et que les pays concernés devraient pouvoir continuer de bénéficier des avantages qui leur avaient été accordés. Il faut faire une étude et une analyse approfondies pour déterminer si l'augmentation du niveau de vie et du PNB par habitant résulte de gains de productivité ou si elle n'est qu'apparente et due à une forte fluctuation des changes qui n'a pas d'effet perceptible sur la qualité de la vie de la population. Avant de sortir un pays de l'annexe VII, il faut s'assurer que l'augmentation du PNB par habitant reflète une amélioration structurelle de l'économie du pays et n'est pas un phénomène temporaire. Il faudrait aussi envisager de porter la limite de 1 000 dollars à par exemple 1 500 dollars. On pourrait lier cette limite à une certaine proportion du PIB moyen des pays de l'OCDE.

De plus, si un pays se situe juste en dessous du seuil et que son PNB augmente légèrement, il faudrait prévoir une disposition pour que la gradation ne se fasse qu'après que le PNB sera resté supérieur au seuil pendant au moins trois ans. Le pays devrait de nouveau bénéficier de l'annexe VII si par la suite son PNB par habitant retombait au-dessous du 1 000 dollars (ou d'un seuil plus élevé si l'on parvient à négocier un tel seuil).

- Le mécanisme de règlement des différends est devenu très complexe et technique. Pour contester les subventions versées par d'autres pays, les pays en développement doivent recueillir et analyser une grande quantité d'informations sur les pratiques de ces pays. De même, lorsqu'ils doivent se défendre contre une plainte émanant d'un autre pays, ils doivent se procurer des renseignements détaillés sur le dommage éventuellement subi par la branche de production de ce pays. Ils doivent aussi examiner le lien de cause à effet entre leurs exportations et ce dommage. Il est très difficile et coûteux de recueillir ces renseignements. Cela les met en position de faiblesse, malgré l'amélioration de certains aspects de l'Accord qui, d'ailleurs, a été inspirée des pratiques en vigueur dans les pays développés et en particulier les États-Unis.

Il convient d'introduire des dispositions en vertu desquelles les groupes spéciaux emploieraient leurs propres pouvoirs et leurs propres mécanismes pour recueillir les renseignements requis et considérés comme pertinents dans le cas des pays en

développement. Il conviendrait aussi d'habiliter le Secrétariat de l'OMC à recueillir ces renseignements à la demande du pays en développement concerné. Il ne faut pas oublier que la simple ouverture d'une enquête matière de droits compensateurs peut avoir des effets négatifs sur les exportations des pays en développement en raison de son effet dissuasif. Les pays en développement sont doublement pénalisés du fait qu'ils doivent en plus embaucher des juristes coûteux pour défendre leur position. Il conviendrait d'élaborer de meilleures dispositions pour l'assistance technique de façon à ce que ces pays puissent obtenir les conseils et l'aide concrète nécessaires pour se défendre.

Il convient d'envisager d'introduire dans l'Accord des dispositions en vertu desquelles, si le pays en développement visé par une enquête en matière de droits compensateurs ou un droit compensateur a gain de cause, l'autre pays devrait lui verser une indemnisation appropriée. Cela permettrait non seulement de faire baisser le nombre d'enquêtes ouvertes contre les pays en développement sans motif valable, mais aussi de compenser les effets négatifs de l'ouverture d'une enquête sur les exportations des pays en développement concernés.

- Il conviendrait aussi d'envisager quelques dispositions concernant le droit compensateur.
 - Jusqu'à présent, la limite *de minimis* en dessous de laquelle il n'est pas permis d'appliquer des droits compensateurs a été fixée à 4 % pour les pays en développement. Les branches de production des pays en développement ont plusieurs handicaps par rapport à leurs homologues des pays développés. Une grande partie des produits exportés par les pays en développement sont des produits à forte intensité de main-d'œuvre, fabriqués par des PME. L'application, voire la simple menace d'application de droits compensateurs a des effets négatifs sur le fonctionnement de ces entreprises. Elle entraîne une baisse de la production et des revenus et une aggravation du chômage et de la pauvreté. Les industries des pays en développement et des pays les moins avancés travaillent dans un environnement dans lequel le coût du capital est élevé, les infrastructures sont déficientes, l'intégration et l'organisation

de l'économie laissent à désirer, et les réseaux d'information sont sous développés. Les économistes considèrent que l'État doit jouer un rôle plus actif et positif pour aider les industries. Compte tenu des nombreux handicaps des pays en développement et des pays les moins avancés, il est essentiel de relever le seuil *de minimis* en dessous duquel aucun droit compensateur ne peut être appliqué. Il conviendrait de remplacer les dispositions actuelles par une interdiction d'ouvrir des enquêtes en matière de droits compensateurs si les importations provenant d'un pays en développement sont inférieures à 7 % du total des importations, quel que soit le volume cumulé des importations de produits similaires provenant de l'ensemble des pays en développement, et par l'obligation, en pareil cas, de clore toute enquête qui aurait été ouverte;

- Il convient de limiter le montant du droit compensateur visant des produits provenant de pays en développement à la différence entre la subvention calculée et le seuil *de minimis*;
 - Les crédits à l'exportation accordés par les pays en développement ne devraient pas être considérés comme des subventions dès lors que leur taux est supérieur au LIBOR;
 - Un taux global de restitution de droits devrait être autorisé dans le cas des pays en développement même si les entreprises exportatrices ne peuvent pas démontrer la provenance de leurs intrants;
 - Il convient d'autoriser les pays en développement à neutraliser le cumul des droits perçus par les pouvoirs publics à différents niveaux, c'est-à-dire les taxes à la vente, l'octroi, etc. qui ne sont pas remboursés;
- Il conviendrait de définir à l'article 8.2 *a*, dans le cadre de la disposition relative aux subventions à la recherche-développement, la notion d'« activité de développement préconcurrentielle », de façon que les subventions employées par les pays en développement pour la mise au point de produits et le développement des exportations ne donnent pas lieu à une action.

- Il conviendrait d'intégrer dans l'Accord sur les MIC des dispositions qui, par renvoi à l'Accord SMC, garantiraient que les résultats obtenus au moyen de subventions à la recherche-développement ne donnant pas lieu à une action soient mis librement à la disposition de chaque entreprise intéressée pour faciliter le transfert des technologies élaborées avec des fonds publics.
- Il convient d'offrir des facilités aux pays en développement pour l'emploi de technologies visant à préserver l'environnement. On pourrait créer un fonds spécial à cet effet. Cela stimulerait le commerce international des services environnementaux. On pourrait introduire des renvois entre l'Accord SMC et l'AGCS, de façon que les pays qui sont disposés à prendre plus d'engagements dans ce domaine bénéficient de financements assortis de conditions de faveur additionnels.
- Les pays en développement qui ne répondent pas aux critères de l'annexe VII sont tenus d'éliminer leurs subventions à l'exportation dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord. Si un pays en développement juge nécessaire de continuer d'employer des subventions après ces huit ans, il doit avoir des consultations avec le Comité des subventions et des mesures compensatoires au plus tard un an avant l'expiration de cette période. Comme la moitié de ces huit ans est déjà écoulée, les pays en développement doivent étudier sérieusement la possibilité de demander une prolongation de ce délai arbitraire, de façon à pouvoir continuer de verser des subventions à l'exportation nécessaires pour atteindre leurs objectifs de croissance et de développement pendant une période beaucoup plus longue. Cette prolongation est justifiée dans la mesure où les subventions à l'exportation sont considérées comme un instrument valable et nécessaire pour accroître la compétitivité internationale.
- Depuis quelque temps, certains pays développés ont laissé entendre qu'ils chercheraient à faire en sorte que les subventions accordées par les pays en développement dans le cadre de privatisations soient considérées comme des subventions donnant lieu à une action. Cela est inéquitable et inacceptable du point de vue des pays en développement, car le prix payé pour l'entreprise par l'acheteur au moment de la privatisation inclut le montant de la subvention fournie.

Conclusion

Les négociations sur les subventions ont été très influencées par les demandes et les pratiques des États-Unis.

Globalement, l'approche retenue dans le nouvel Accord consiste à donner aux Membres trois ans pour mettre leurs programmes existants en conformité avec les dispositions de l'Accord. Durant cette période, les dispositions de la partie II de l'Accord qui traite des subventions prohibées et des moyens de les compenser ne s'appliqueront pas. On peut donc considérer que cette période correspond à un statu quo qui préserve la situation existant avant l'établissement de l'OMC. Toutefois, comme la question de l'emploi de subventions dans le commerce international est extrêmement délicate, et que les gouvernements ont une réticence bien compréhensible à s'attaquer aux groupes d'intérêts que les subventions créent inévitablement, cet Accord représente bien un premier pas. De plus, le délai donné aux pays en développement autres que ceux correspondant aux critères de l'annexe VII exempte ces pays de l'application des mesures réprimant certaines catégories de subventions pendant huit ans.

Les principales avancées réalisées par les négociations sur les subventions dans le Cycle d'Uruguay sont les suivantes :

- Définition, pour la première fois dans un accord multilatéral, de ce qu'est une subvention et des règles à appliquer pour la mesurer;
- Élaboration du critère des effets sur le commerce, dans les clauses relatives au préjudice grave, qui doivent être appliqués par un mécanisme multilatéral et qui remplacent l'application interne d'une loi sur les mesures compensatoires;
- Création d'une catégorie de subventions ne donnant pas lieu à une action;
- Perfectionnement des règles de fond et de forme qui régissent les enquêtes en matière de droits compensateurs;
- Plus grande précision de la mesure de la subvention;
- Inclusion d'un niveau *de minimis* pour la part de marché et pour la subvention, en dessous duquel les pays développés n'ouvriront pas

d'enquête en matière de droits compensateurs visant des produits provenant de pays en développement;

- En matière de droits compensateurs, introduction de disciplines et de règles de procédure plus rigoureuses qui devraient limiter le nombre d'enquêtes ouvertes;
- Introduction de critères plus rigoureux pour la détermination de l'existence d'un dommage, qui devraient invalider une proportion accrue d'enquêtes. Les normes de l'Accord relatives aux éléments de preuve ont été précisées. Cela implique que les parties intéressées pourraient être entendues de façon plus équitable. En raison de la clause d'extinction automatique, une grande partie des enquêtes devraient être closes au bout de cinq ans.

Il convient de relever que l'Accord renforce la capacité des gouvernements de refuser les demandes de subventions sous les formes qui ont été expressément interdites. En outre, le fait que les subventions donnant lieu à une action soient accompagnées de dispositions complètes concernant la détermination de l'existence d'effets négatifs et d'un préjudice grave a aussi quelque peu renforcé la prévisibilité du commerce international pour ce qui est des subventions versées par les pouvoirs publics. L'Accord contient des dispositions plus détaillées que son prédécesseur pour l'ouverture des enquêtes en matière de droits compensateurs, le calcul du montant de la subvention sur la base de l'avantage qu'en retire le bénéficiaire et la définition du dommage causé à une branche de production ou à une entreprise.

On a tenu compte du fait que les pays en développement ne peuvent pas verser des subventions très généreuses en raison de l'insuffisance de leurs ressources budgétaires. Par conséquent, le renforcement des disciplines applicables aux subventions devrait les aider en empêchant les pays développés de subventionner autant qu'ils pourraient le vouloir pour évincer les produits exportés par les pays en développement de leurs marchés ou de marchés tiers. Les pays en développement peuvent accorder des subventions d'un montant limité dans certains secteurs pour lesquels l'Accord leur ménage une certaine marge de manœuvre.

Les dispositions de l'Accord sur les subventions négociées dans le Cycle d'Uruguay ne devaient pas s'appliquer au commerce des produits agricoles, des produits sidérurgiques et des aéronefs civils, pour lesquels des

accords distincts ont été négociés. Dans le domaine de l'acier, il y a eu des négociations parallèles qui ont débouché sur un accord multilatéral, mais cet accord n'a pas été signé. L'Accord sur le commerce des aéronefs civils se trouve à l'annexe IV de l'Accord sur l'OMC. Pour ce qui est du domaine très délicat de l'agriculture, des règles distinctes et très détaillées ont été négociées afin d'assujettir à une certaine discipline les subventions visées par l'Accord sur l'agriculture. Comme dans le cas de l'acier, un accord sur la construction navale a été négocié en 1996 à l'OCDE pour limiter les effets des subventions sur les prix des navires, en particulier ceux fabriqués par de nouveaux venus comme la Corée. Cet accord n'est pas encore entré en vigueur car il n'a pas été ratifié par le Congrès des États-Unis et, tant qu'il ne le l'est pas, les autres signataires ne l'appliquent pas non plus. Il y a là donc un secteur important qui échappe au champ d'application de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

On n'a pas encore élaboré de règles sur les subventions dans le domaine des services. Pour mettre au point des règles dans les différents domaines du secteur des services, il faudrait un travail et des négociations considérables.

LES DROITS ANTIDUMPING ET LES DROITS COMPENSATEURS

Atelier de la CNUCED sur l'élaboration d'un programme positif, Séoul, 8-10 juin 1999

Edwin Vermulst

Les préoccupations des pays en développement en matière de droits antidumping et de droits compensateurs dans les négociations du Cycle du Millénaire : principales réformes souhaitées

« La détermination antidumping est le résultat de centaines, voire de milliers, de décisions de fond et de procédure faites durant une enquête, qui chacune peuvent être régies par une ou plusieurs dispositions de l'Accord antidumping¹³⁹. »

Introduction

Il y a aujourd'hui plus de 50 Membres de l'OMC qui ont adopté une loi antidumping¹⁴⁰. Plus de la moitié d'entre eux ont ouvert des procédures antidumping¹⁴¹. Alors que dans les années 80 plus de 80 % des enquêtes étaient lancées par les quatre grands utilisateurs traditionnels des mesures antidumping¹⁴², ces dernières années les pays en développement sont devenus de plus en plus actifs. Par exemple, en 1998, l'Afrique du Sud a ouvert 41 enquêtes, l'Inde 30, le Brésil 16 et le Mexique 10¹⁴³. En 1998, les enquêtes ouvertes par les utilisateurs traditionnels de mesures antidumping n'ont représenté que 34 % du total.

Les principaux pays visés par les mesures antidumping dans le monde en 1998 étaient la Chine (23 enquêtes), la Corée (22 enquêtes) et les membres de la CE (42 enquêtes)¹⁴⁴. Sur les 225 enquêtes ouvertes en 1998, 143 visaient des pays en développement¹⁴⁵.

L'auteur d'une récente étude importante¹⁴⁶, après avoir examiné l'utilisation des mesures antidumping sur la période 1987-1997, conclut entre autres que

« ...les pays en développement sont maintenant à l'origine de la moitié environ du nombre total d'affaires antidumping et certains d'entre eux recourent davantage que la plupart des pays développés à l'arme de l'enquête antidumping. Il apparaît aussi que cette prolifération d'enquêtes antidumping n'a pas que des effets négatifs, car elle semble avoir aidé les pays à évoluer vers un régime de commerce extérieur plus libéral : les pays en développement qui libéralisent leur économie le plus rapidement sont aussi souvent ceux qui recourent à l'arme antidumping. »¹⁴⁷

Ces observations, confirmées par les données relatives à 1998, sont importantes pour deux raisons. Premièrement, elles montrent qu'aujourd'hui les pays en développement ne sont pas toujours les défenseurs dans les affaires antidumping. Deuxièmement, le lien de cause à effet apparent entre la libéralisation et le recours aux mesures antidumping impliquerait que la multiplication des enquêtes antidumping ouvertes par les pays Membres en développement n'est pas un phénomène temporaire et devrait au contraire continuer : de façon quelque peu paradoxale, la libéralisation du commerce et la multiplication des enquêtes antidumping vont de pair, comme on peut penser que les quatre utilisateurs traditionnels de ces mesures l'ont constaté au cours des dernières décennies.

Dans un ouvrage précédent¹⁴⁸, j'ai fait observer que les fondements systémiques de l'action antidumping limitent automatiquement la portée des mesures correctives, premièrement du fait que, par définition, les enquêtes antidumping sont des enquêtes sur les prix et les coûts de différents producteurs sur deux marchés¹⁴⁹ et deuxièmement, parce que l'autorité chargée de l'enquête doit respecter une réglementation nationale et internationale très rigoureuse¹⁵⁰. A cet égard, d'un point de vue pragmatique, les mesures antidumping sont peut-être préférables à l'application d'autres lois telles que les lois sur les droits compensateurs¹⁵¹ et les mesures de sauvegarde¹⁵².

Dans les paragraphes qui suivent, j'examinerai les lacunes de l'Accord antidumping (AAD) et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (ASMC) du point de vue des pays en

développement, étant entendu toutefois qu'il ne faut plus partir du principe que les pays en développement sont toujours défendeurs : ils peuvent aussi être plaignants dans des enquêtes antidumping¹⁵³.

A cet égard, je pense que les mots d'ordre des lois et de la pratique antidumping, aujourd'hui comme à l'avenir, doivent être l'*équité* et la *prévisibilité*¹⁵⁴, car cela est dans l'intérêt de tous les Membres de l'OMC. La pratique postérieure au Cycle d'Uruguay montre que l'AAD continue de laisser aux autorités du pays importateur une marge de manœuvre beaucoup trop grande, ce qui leur permet de constater l'existence d'un dumping trop aisément. Globalement, mes recommandations viseront donc à rationaliser l'AAD et à le rendre plus concret. Nous passerons en revue quelques domaines dans lesquels des modifications sont nécessaires, sans prétendre à l'exhaustivité¹⁵⁵.

Article 2 : Détermination de l'existence d'un dumping

Les lois antidumping actuelles, fondées sur l'AAD, font une distinction entre:

- Le dumping de prix, c'est-à-dire la vente à un prix moins élevé à l'étranger que dans le pays d'origine; et
- La vente à perte, c'est-à-dire la vente sur un marché d'exportation à un prix inférieur au prix de revient.

Il existe une troisième forme de dumping, qui est celui pratiqué par les pays qui n'ont pas une économie de marché. Lorsqu'une enquête vise un tel pays, on peut établir l'existence d'un dumping d'une manière particulière. Toutefois, nous n'examinerons pas ici cette forme de dumping et les problèmes que pose le calcul de la valeur normale en pareil cas.

Dans les trois cas de figure, l'établissement de l'existence d'un dumping¹⁵⁶ est une opération technique, fondée sur des données de fait, telles que les prix et les coûts de produits sur deux marchés. Si les autorités constatent l'existence d'un dumping et d'un dommage qui en est l'effet, elles peuvent instituer un droit antidumping afin de compenser ou de prévenir ce dumping dans le pays importateur. Les droits antidumping sont donc un moyen de défense et non de rétorsion¹⁵⁷.

Un dumping systématique, et non occasionnel, présuppose une séparation des marchés¹⁵⁸ et l'existence d'un marché d'origine fermé, par des mesures officielles ou par des pratiques des entreprises. En pareilles conditions, les importations parallèles sont impossibles. Il est considéré comme déloyal de ne pas autoriser la concurrence sur son propre marché et de tirer avantage de l'ouverture d'un autre marché pour y vendre à bas prix. On peut dire que cette notion de commerce déloyal est le fondement actuel¹⁵⁹ des lois antidumping.

Des économistes ont fait observer que le problème que pose le dumping systématique n'est pas tant le bas niveau des prix sur le marché d'exportation, qui en fait accroît le bien-être économique de la population du pays importateur, mais plutôt la fermeture du marché du pays d'origine, qui empêche les producteurs étrangers de faire concurrence sur ce marché¹⁶⁰. Toutefois, l'application de mesures antidumping n'est qu'une solution suboptimale et la solution idéale serait de contraindre le pays d'origine à ouvrir son marché. C'est un aspect important de la théorie de la contestabilité des marchés. Toutefois, comme dans le cas du dumping de rapine, il est difficile de trouver des éléments de preuve car il faudrait pouvoir démontrer que le marché du pays d'origine est bel et bien fermé par des moyens contraires aux règles de l'OMC. La récente affaire qui a opposé Kodak et Fuji à l'OMC illustre ces difficultés¹⁶¹.

Bien que l'instrument antidumping soit toujours nécessaire, les relations commerciales d'aujourd'hui sont devenues beaucoup plus complexes. Les structures du commerce et de l'industrie évoluent rapidement. Les entreprises qui opèrent à l'échelle internationale cherchent sans cesse des endroits où produire moins cher et de nouveaux marchés. La structure traditionnelle de production des marchandises dans un seul pays laisse la place à une structure caractérisée par la sous-traitance et un réseau de production mondial. La politique de différenciation des prix (souvent employée sur un marché national) est couramment utilisée pour introduire des produits sur de nouveaux marchés (toutefois, son efficacité est souvent limitée par les importations parallèles). De même, il est courant, durant des périodes de récession ou en fin de cycle du produit, qu'on vende temporairement à un prix inférieur au prix de revient (mais supérieur aux coûts variables)¹⁶². Il faut donc réviser certaines notions de fond essentielles de l'AAD pour mieux tenir compte des réalités commerciales de l'économie mondialisée.

Les règles de l'OMC permettent trop facilement de constater l'existence d'un dumping et d'appliquer des mesures antidumping dans des situations dans lesquelles les lois nationales sur la concurrence ne verraient rien de répréhensible, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas un dumping *systématique*. Je qualifie ce dumping d'*occasionnel*.

La constatation de l'existence d'un dumping (occasionnel et non systématique) peut être due à différents facteurs, dont les suivants :

- Décalage conjoncturel entre deux pays;
- Politique de différenciation des prix pour l'introduction d'un produit sur un nouveau marché;
- Variations des taux de change;
- Aspects techniques de la méthode de calcul de la marge de dumping, tels que des comparaisons asymétriques entre les prix à l'exportation et les prix intérieurs, une interprétation restrictive des tolérances, l'exclusion systématique des ventes à perte et l'utilisation uniquement des ventes à un prix supérieur au prix de revient pour la détermination de la valeur normale, l'utilisation de valeurs construites intégrant des marges de bénéfice irréalistes, etc.

Il faut réviser la définition du dumping et de la vente à perte dans le cadre de l'OMC afin que les règles ne s'appliquent qu'au dumping systématique et non au dumping occasionnel. A long terme, trois modifications importantes semblent s'imposer :

- Premièrement, il faudrait cesser de chercher à déterminer l'existence d'un dumping en comparant les prix sur le marché national et les prix à l'exportation. Seule la vente à l'exportation à perte pourrait impliquer l'existence d'un dumping;
- Il faudrait exiger concrètement que les autorités chargées de l'enquête établissent, sur la base d'éléments de preuve positifs, que le marché du pays exportateur est fermé, et pas seulement que ce pays vend systématiquement à perte¹⁶³.
- Troisièmement, on pourrait exiger que les autorités chargées de l'enquête cherchent à déterminer si les différences de prix observées sur des marchés extérieurs sont dues à une intention monopolistique des producteurs du pays exportateur¹⁶⁴.

Toutefois, les principaux utilisateurs de cet instrument ne seraient probablement pas disposés à aller aussi loin dans le Cycle du Millénaire. C'est pourquoi nous examinerons ci-dessous quelques questions plus modestes, mais très importantes dans la pratique, qui ont trait au calcul de la marge de dumping.

Pour ce qui est de la comparaison entre le prix à l'exportation et la valeur normale, on pourrait chercher à réformer l'article 2.4 de l'AAD afin d'accroître la transparence et de réduire la marge d'arbitraire dans l'application de cette disposition. L'article 2.4 précise, ce qui est assez vague, qu'il sera procédé à une comparaison « équitable » entre le prix d'exportation et la valeur normale. L'application de ce concept est développée, mais on peut soutenir qu'il faudrait ajouter d'autres règles pour limiter la marge de manœuvre des autorités chargées de l'enquête. Par exemple, la règle générale veut que la marge de dumping soit établie sur la base de la comparaison entre des moyennes pondérées ou entre des transactions. Toutefois, il y a certaines exceptions qui permettent, sous certaines conditions, de faire une comparaison entre différents prix à l'exportation et une valeur normale établie sur la base d'une moyenne pondérée. Dans certains pays et en particulier chez les principaux utilisateurs des lois antidumping, cette exception a probablement été trop souvent employée et les autorités se sont montrées trop facilement disposées à considérer que les critères d'application de cette méthode étaient satisfaits. Dans la pratique, cette méthode tend généralement à accroître la marge de dumping, comme nous le verrons à l'annexe 5. Il conviendrait donc de supprimer les exceptions et de préciser que la comparaison moyenne pondérée à moyenne pondérée et la comparaison transaction à transaction devraient être faites tant dans l'enquête initiale que dans les enquêtes de réexamen et, pour ce qui est de la première méthode, uniquement pour des comparaisons concernant le même modèle et non pour des comparaisons entre modèles.

De plus, il pourrait être nécessaire d'introduire des règles plus détaillées pour tenir compte des différences qui limitent la comparabilité des prix. A cet égard, on rappellera que certains utilisateurs fréquents des mesures antidumping exigent que ce soit le défendeur qui démontre que les différences de niveau commercial ou d'autres conditions commerciales ont bien un effet sur la comparabilité des prix. Les dispositions de l'article 2.4 laissent aux autorités une trop grande possibilité de rejeter les prétentions concernant ces différences. Les annexes 2, 3 et 4 illustrent cet aspect en ce

qui concerne respectivement le drawback, les conditions de crédit et le niveau commercial.

En vertu de l'article 2.2.1, les ventes à perte peuvent ne pas être prises en compte pour la détermination de la valeur normale à condition qu'elles aient été faites sur une longue période en « quantités substantielles », ce qui signifie que le prix de vente moyen pondéré des transactions prises en considération pour la détermination de la valeur normale est inférieur au coût unitaire moyen pondéré ou que le volume des ventes à des prix inférieurs au coût unitaire ne représente pas moins de 20 % du volume vendu dans les transactions prises en considération pour la détermination de la valeur normale. Ce seuil de 20 % est trop bas et conduit trop souvent à conclure à l'existence d'un dumping de façon injustifiée, comme le montre l'annexe 6, et il conviendrait de le relever, par exemple à 40 %.

Article 3 : détermination de l'existence d'un dommage

En ce qui concerne la réforme de la détermination de l'existence d'un dommage, on pourrait exiger que dans tous les cas il faille calculer le dommage et la marge de dumping et que le montant du droit antidumping corresponde au moins élevé de ces deux montants. Cette disposition pourrait être complétée par des dispositions plus détaillées pour garantir la transparence du calcul du dommage.

J'ai constaté que les groupes spéciaux du GATT et de l'OMC ont fait une interprétation assez rigoureuse de l'article 3, en même temps que de l'article 12. C'est pourquoi je ne préconise pas d'autre modification de l'article 3. Les problèmes qui se posent actuellement ne semblent pas être dus non à l'application de l'article 3 elle-même, mais au fait que ses dispositions ont été mal appliquées dans certains cas.

Traitement spécial et différencié des pays en développement

L'OMC tient compte de la situation particulière des pays en développement en leur accordant plus de temps pour réduire leurs obstacles au commerce, ce qui leur donne la possibilité de garder leur marché fermé pendant un certain temps. On pourrait donc dire que l'OMC considère qu'il est légitime, du moins de façon transitoire, que les pays en développement n'ouvrent pas leur marché. Convient-il d'appliquer un tel raisonnement aux

mesures antidumping ? La réponse juridique apportée à cette question dans l'Accord antidumping est manifestement négative. L'article 15 de l'AAD est consacré aux pays en développement, mais il dit simplement que les pays développés Membres devront prendre spécialement en considération la situation particulière des pays en développement Membres quand ils envisageront d'appliquer des mesures antidumping et qu'ils chercheront des possibilités de solutions constructives prévues par l'Accord avant d'appliquer des droits antidumping lorsque ceux-ci porteraient atteinte aux intérêts essentiels de pays en développement Membres.

Toutefois, dans la pratique, les utilisateurs fréquents des lois antidumping ne font pas de distinction entre pays développés et pays en développement dans la façon dont ils les appliquent.

Il conviendrait donc de rendre l'obligation de l'article 15 plus concrète, par exemple en prévoyant des seuils *de minimis* plus élevés pour la marge de dumping et la part de marché dans les enquêtes antidumping visant des pays en développement. L'augmentation de la marge de dumping *de minimis* serait d'autant plus opportune que les autorités chargées de l'enquête s'appuient souvent sur les « meilleures informations disponibles » dans les enquêtes visant les producteurs autochtones (par opposition aux filiales d'entreprises multinationales) des pays en développement. On pourrait par exemple porter la marge de dumping *de minimis* à 5 % dans le cas des pays en développement.

Une augmentation du seuil de part des importations, qui a une incidence sur la détermination du dommage, pourrait facilement être justifiée par référence à la disposition similaire de l'ASMC; ce seuil pourrait être porté à 4 et 9 % pour les pays en développement (voir annexe 1).

Quelle que soit l'issue d'une enquête antidumping ou anti-subsventions, il est évident que le simple fait d'ouvrir une enquête peut avoir un impact notable sur les exportateurs visés. Le processus de réponse aux questionnaires, la participation éventuelle à des auditions dans le pays qui mène l'enquête et d'autres aspects de la procédure sont souvent coûteux en temps et en argent.

De plus, l'ouverture de l'enquête en elle-même peut inciter les importateurs ou acheteurs du pays qui mène l'enquête à chercher de nouveaux fournisseurs qui ne sont pas visés par elle. Il va sans dire que les conséquences de ces difficultés financières et pratiques sont souvent très

lourdes pour les industries des pays en développement. Les circonstances peuvent varier selon les cas, mais on peut soutenir que, globalement, l'ouverture d'enquêtes impose aux pays en développement une charge disproportionnée, que la détermination finale soit positive ou négative. Du point de vue juridique, il est clair que ni l'AAD ni l'ASMC ne prévoient de traitement spécial des pays en développement en ce qui concerne la décision d'ouvrir une enquête¹⁶⁵.

Une solution pourrait consister à renforcer l'article 15 de l'AAD en le complétant par des conditions de procédure supplémentaires qui devraient être satisfaites avant l'ouverture d'une enquête antidumping contre un pays en développement si l'ouverture de cette enquête porterait atteinte aux intérêts essentiels de ce pays. Cette disposition pourrait prendre la forme d'une obligation faite au gouvernement du pays importateur d'engager des consultations avec le pays exportateur et de lui demander de prendre des mesures pour faire cesser le dumping ou la subvention alléguée. Après cette demande, l'ouverture de l'enquête serait suspendue pendant un certain temps pour donner au pays en développement concerné la possibilité de prendre des mesures afin de réduire le dumping éventuel. L'enquête ne serait alors ouverte que si, à l'expiration du délai, le pays exportateur n'a pas pris de mesures suffisantes¹⁶⁶.

De plus, l'AAD ne donne pas d'instruction directe pour ce qui est de la définition de la période d'enquête aux fins des enquêtes antidumping. Si cette période ne correspond pas à l'exercice comptable normal du pays exportateur, cela alourdit considérablement la tâche administrative. Dans les pays en développement, ce problème est souvent aggravé par le fait que les entreprises ne sont pas suffisamment informatisées et n'ont pas les outils nécessaires pour structurer efficacement et sans engager trop de frais les données pertinentes. Il faut tenir compte de la nécessité particulière de limiter autant que possible les difficultés administratives rencontrées par les exportateurs des pays en développement Membres, lorsque c'est possible, et prendre en considération les pratiques comptables du pays exportateur pour définir la période de l'enquête.

En ce qui concerne l'ASMC, la longue et profonde crise financière subie récemment par l'Asie a permis de tirer quelques enseignements importants et a souligné la nécessité d'ajouter aux dispositions spéciales visant les pays en développement Membres des sauvegardes et des précisions supplémentaires. A cet égard, l'une des dispositions les plus

importantes de l'ASMC en ce qui concerne le traitement préférentiel des pays en développement Membres est l'exemption de la prohibition des subventions subordonnées à des résultats à l'exportation (article 3.1 *a*)¹⁶⁷. L'article 27.2 *a*, où se trouve cette exemption, distingue deux catégories de pays en développement et leur applique des règles différentes. La première catégorie¹⁶⁸ se compose des Membres définis à l'annexe VII de l'Accord. Pour ces pays, l'exemption est valable en principe pour une durée indéterminée¹⁶⁹. Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, ils ne bénéficieront plus de l'annexe VII lorsque leur PNB par habitant atteindra un certain niveau. La deuxième catégorie¹⁷⁰ est celle des « autres pays en développement Membres » qui ne répondent pas aux critères de l'annexe VII. Pour ces pays, l'exemption est assortie de réserves et expire huit ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC.

En d'autres termes, l'exemption est censée expirer à la fin de 2002. Toutefois, cette disposition a été rédigée à une époque où l'on pensait que la période de forte croissance de nombreux pays en développement allait se poursuivre encore pendant de nombreuses années. La récente crise asiatique jette un doute sur ce postulat, du moins en partie, car elle s'est révélée à la fois plus grave et plus durable que la plupart des économistes ne le pensaient. Dans certains pays, ses séquelles dureront de nombreuses années. La solution évidente semble être de prolonger le délai de huit ans fixé à l'article 27.2 *b*, peut-être en le complétant par une nouvelle disposition traitant de l'élimination progressive des subventions à l'exportation.

En outre, l'annexe VII de l'Accord introduit une nouvelle distinction entre deux sous-catégories de pays en développement. La première se compose des pays les moins avancés (définis comme tels par les Nations Unies) et la deuxième de pays inscrits sur une liste¹⁷¹. Pour ces derniers, le paragraphe *b* de l'annexe VII prévoit qu'ils seront assujettis aux dispositions applicables aux autres pays en développement Membres dès que leur PNB par habitant aura atteint 1 000 dollars. Par conséquent, après cette « gradation », ils devront respecter le délai normal pour l'élimination des subventions à l'exportation. En outre, lorsque le PNB par habitant d'un pays a dépassé 1 000 dollars, il n'y a pas de disposition qui lui permettrait de retrouver son statut antérieur automatiquement au cas où une récession le ferait retomber en dessous du seuil. Cette disposition est à sens unique. A cet égard, on pourrait indiquer expressément que les pays dont le PNB par habitant retombe en dessous du seuil retrouveront leur statut antérieur. On pourrait aussi ajouter que tout pays dont le PNB par habitant tombe en

dessous de 1 000 dollars pourrait bénéficier du traitement préférentiel prévu à l'article 27.2 a, de façon à éviter des exclusions arbitraires. Enfin, on pourrait modifier le seuil lui-même (1 000 dollars).

La deuxième disposition de l'article 27 qui accorde aux pays en développement Membres un traitement préférentiel important est le paragraphe 3, qui exempte ces pays de l'interdiction de verser des subventions subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés. En vertu de cette disposition, les pays en développement bénéficient d'une exemption pendant cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC (huit ans dans le cas des pays les moins avancés). Les préoccupations que suscite l'expiration de l'exemption concernant la prohibition des subventions à l'exportation sont également valables pour cette disposition.

Les questions de procédure

Pour formuler leur position à l'approche du Cycle du Millénaire, les pays en développement devront trouver un bon compromis entre la nécessité de renforcer les sauvegardes et la transparence des procédures dans l'application des lois antidumping et des lois anti-subventions et la nécessité d'éviter que les règles de procédure ne deviennent complexes au point de les empêcher de les utiliser, ce qui ne sera pas facile

Certains pays en développement ont demandé, durant le Cycle d'Uruguay, qu'on établisse des règles plus détaillées de façon à limiter le recours aux mesures antidumping, mais du coup il leur sera plus difficile d'appliquer ces règles détaillées s'ils veulent prendre eux-mêmes des mesures antidumping. Outre le problème que pose le manque de ressources financières et humaines, les pays en développement, qui sont relativement novices dans l'usage des lois antidumping et des lois anti-subventions, sont défavorisés parce que les utilisateurs traditionnels de ces lois ont des années d'expérience et ont accumulé un savoir-faire considérable dans ce domaine. Ce handicap pourra être en partie surmonté par l'expérience, mais à court ou à moyen terme on peut s'attendre à des difficultés. Cela pourrait aussi entraîner une multiplication des procédures, engagées tant par des pays développés que par des pays en développement, contestant des déterminations de droits antidumping et de droits compensateurs faites par des pays en développement. Le compromis optimal dépendra donc dans une certaine mesure du niveau relatif de développement, de l'expérience acquise dans l'application de ces mesures et d'autres facteurs.

Néanmoins, le durcissement ou le développement de certaines prescriptions de procédures figurant dans l'AAD et l'ASMC pourrait bien, globalement, être dans l'intérêt des pays en développement. Dans le cadre de l'AAD, une des questions qui a préoccupé les exportateurs visés par des droits antidumping est que la durée des examens à l'expiration ou des examens intérimaires est souvent imprévisible et excessive. Le principe énoncé par l'AAD est que les droits antidumping restent en vigueur aussi longtemps que nécessaire et dans la mesure nécessaire pour contrebalancer le dumping qui cause un dommage¹⁷². En vertu de l'article 11.3 de l'AAD, tout droit antidumping définitif sera levé au plus tard cinq ans à compter de la date de son entrée en vigueur ou de la date de l'examen le plus récent fait conformément aux paragraphes 2 ou 3 de l'article 11. Toutefois, si les autorités déterminent lors d'un examen fait à leur initiative, ou en réponse à une demande motivée présentée par la branche de production nationale ou en son nom dans un délai raisonnable avant cette date, que l'expiration du droit risque d'entraîner un maintien ou une réapparition du dumping et du dommage, l'article 11.3 dispose que le droit peut rester en vigueur jusqu'à la fin de l'examen. Par conséquent, les examens peuvent avoir pour effet de prolonger la durée d'application des droits antidumping au-delà du délai de cinq ans et, si les constatations faites à l'issue de l'examen amènent à maintenir le droit, la nouvelle période de cinq ans commence à partir de l'examen. Malgré l'importance de ces questions, l'AAD ne prévoit pas de délai rigoureux pour les réexamens. L'article 11.4 dispose seulement que tout réexamen sera effectué « avec diligence » et « sera normalement terminé dans un délai de 12 mois à compter de la date à laquelle il aura été entrepris ». L'article 21 de l'ASMC contient des dispositions identiques en ce qui concerne le réexamen des droits compensateurs et du dommage. Toutefois, l'expérience a montré, dans le cas de l'UE, que la durée des réexamens peut dépasser considérablement cette limite de 12 mois¹⁷³.

Il faudrait donc peut-être envisager de fixer des délais impératifs pour la conduite et l'achèvement des examens à l'expiration et des examens intérimaires.

Anti-contournement

En ce qui concerne les mesures anti-contournement, il y a trois données importantes de caractère général :

- Les négociations de l'OMD sur l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles sont bloquées¹⁷⁴, ce qui est probablement dû en

partie à l'absence d'une disposition anti-contournement multilatérale;

- Un certain nombre de Membres, dont non seulement les Etats-Unis et la CE, mais aussi des pays en développement (Amérique latine) ont adopté des dispositions anti-contournement unilatérales;
- On continue d'employer les règles d'origine non préférentielles (qui ne sont pas harmonisées) pour appliquer les droits antidumping et donc pour combattre le contournement par un pays tiers.

En raison de ces données, il semble préférable de se mettre d'accord à l'échelon multilatéral, sur une clause anti-contournement raisonnable. Le projet rédigé par M. Dunkel durant le Cycle d'Uruguay donne un point de départ acceptable pour poursuivre la négociation. Toutefois, ce projet est insuffisamment précis sur certains points et il y a d'autres considérations importantes :

- Il faudrait que le produit assemblé ou fini dans le pays importateur ou le produit exporté d'un pays tiers soit un produit *similaire* au produit qui fait l'objet du droit antidumping définitif;
- Il faudrait que le montage ou la finition dans le pays importateur ou dans un pays tiers soit fait par une *partie liée*;
- Il faudrait régler le problème de l'achat dans le pays visé par le droit antidumping à des exportateurs/producteurs assujettis à un droit antidumping définitif, à leurs fournisseurs traditionnels dans le pays exportateur, ou à une partie du pays exportateur visée par le droit antidumping qui fournit des pièces ou composantes à un exportateur/producteur assujetti au droit antidumping;
- Il faudrait tenir compte de la *modification de la structure du commerce*, dans le sens où les activités d'assemblage ou de finition dans le pays importateur ou dans le pays tiers ont commencé ou ont se sont beaucoup développées et où l'importation de pièces ou composantes destinées à ces activités a considérablement augmenté depuis l'ouverture de l'enquête qui a conduit à l'application du droit antidumping définitif.
- *Lien de causalité* : Les autorités doivent déterminer si le changement de la configuration du commerce résulte de l'imposition des droits antidumping ou d'autres facteurs, y compris un changement de la

configuration du commerce d'autres produits d'exportation, des modifications de la structure de la consommation, des progrès techniques ou une amélioration des résultats à l'exportation ou de la productivité de la branche de production nationale.

- Le coût total des pièces ou composantes ne doit pas être inférieur à 70 % du coût total de toutes les pièces ou composantes employées pour l'assemblage ou la finition du produit similaire, à condition qu'en aucun cas les pièces et composantes ou le produit similaire exportés depuis le pays tiers ne soient visés par les mesures définitives si la valeur ajoutée par les activités d'assemblage ou de finition dépassent 25 % du prix sortie usine du produit similaire assemblé ou fini sur le territoire du pays importateur ou du pays tiers;
- Il faudrait tenir compte des *phases de démarrage ou d'expansion*, de façon que le coût calculé corresponde au coût effectif à la fin de la période de démarrage ou d'expansion ou, si cette période se prolonge au-delà de la période de l'enquête, aux coûts les plus récents dont les autorités pourraient raisonnablement tenir compte durant l'enquête;
- *Les éléments de preuve de l'existence d'un dumping*, déterminés par comparaison du prix du produit assemblé ou fini dans le pays importateur ou dans le pays tiers et de la valeur normale antérieure du produit similaire lorsqu'il est assujéti au droit antidumping définitif initial;
- Il faudrait qu'il soit démontré que l'inclusion de ces pièces ou composantes ou du produit similaire fabriqués dans un pays tiers dans le champ d'application du droit antidumping définitif est nécessaire pour prévenir ou compenser la persistance ou la réapparition du *dommage*.

En outre, il faudrait absolument définir avec précision les expressions et termes clés tels que « parties liées », « coût des pièces », « valeur ajoutée » et « prix sortie usine »¹⁷⁵.

Enquêtes anti-subsidations

Comme nous l'avons déjà indiqué¹⁷⁶, le calcul des subventions dans les enquêtes anti-subsidations laisse beaucoup à désirer et est en fait très primitif comparé au calcul des marges de dumping. Il est donc tout aussi urgent d'améliorer la méthode de calcul des niveaux de subventions que

celle des marges de dumping. Les trois points que nous avons soulignés plus haut au sujet du calcul des subventions méritent d'être rappelés :

- « Classement de l'amortissement accéléré dans la catégorie des subventions versées sous forme de primes plutôt que dans la catégorie d'une mesure consistant à différer un impôt, en fonction des circonstances;
- Possibilité extrêmement limitée de déduction du montant de la subvention selon l'article 7.1 du Règlement 26/97; et
- Apparemment, refus a priori d'envisager une déduction pour les effets fiscaux des subventions ou tout autre effet économique ou lié à la valeur du temps autre que ce qui est prévu à l'article 7.1. »¹⁷⁷

Outre ces observations, il y a deux autres aspects du calcul des subventions qui mériteraient d'être soigneusement étudiés dans un nouveau cycle de négociations :

- L'ASMC ne contient pas de disposition en vertu de laquelle les autorités du pays importateur devraient accepter les livres comptables ordinaires de l'entreprise. Ainsi, au lieu d'employer la période d'amortissement (vie utile) employée par l'entreprise sur laquelle elle enquête¹⁷⁸, la CE emploie souvent la durée d'amortissement usuelle dans la branche;
- La CE ne se limite presque jamais au produit concerné mais calcule le subventionnement au niveau de l'entreprise, en tenant compte de tous les autres produits produits par l'exportateur;
- En ce qui concerne l'écart par rapport aux livres de l'entreprise, la différence est très frappante si l'on fait une comparaison avec l'article 2.2.1.1 de l'AAD, qui est extrêmement complexe. Comme il faut calculer la subvention dont bénéficient certaines entreprises sur la base de la théorie de l'avantage pour le bénéficiaire, il n'est pas justifié de ne pas se fonder sur les livres comptables de l'entreprise et d'appliquer la norme appliquée par la branche de production.

ANNEXE 1.1

Comparaison des dispositions de *minimis* concernant le dumping ou la marge de subvention dans l’AAD et l’ASMC (et l’Accord sur les sauvegardes)

	<i>Marge de dumping/ subvention de minimis</i>	<i>Pays en développement</i>
	<i>Pays développés</i>	
AAD	La marge de dumping sera considérée comme <i>de minimis</i> si, exprimée en pourcentage du prix à l’exportation, elle est inférieure à 2 % (article 5.8)	
ASCM	<p align="center"><i>Enquêtes en matière de droits compensateurs :</i></p> <p>La clôture de l’enquête sera immédiate dans les cas où le montant de la subvention est inférieur à 1 % <i>ad valorem</i> (article 11.9).</p>	<p>Toute enquête en matière de droits compensateurs portant sur un produit originaire d’un pays en développement Membre sera close dès lors que les autorités concernées auront déterminé que le niveau global des subventions accordées pour le produit en question ne dépasse pas 2 % de sa valeur calculée sur une base unitaire (article 27.10 a). <i>Toutefois</i>, pour les pays en développement Membres autres que ceux visés à l’annexe VII qui auront éliminé des subventions à l’exportation avant le délai de huit ans à compter de la date d’entrée en vigueur de l’Accord sur l’OMC et les pays en développement Membres visés à l’annexe II, le chiffre indiqué au paragraphe 10 a sera de 3 % et non de 2 % (article 27.11).</p>
Sauvegardes	Sans objet	Sans objet

ANNEXE 1.2

Comparaison des dispositions relatives à la part des importations *de minimis* dans l’AAD, l’ASMC et l’Accord sur les sauvegardes

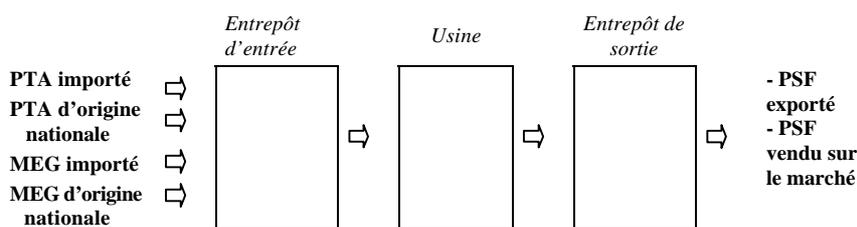
<i>Part d’importation de minimis</i>	
<i>Pays en développement</i>	<i>Pays développés</i>
AAD	<p>Le volume des importations faisant l’objet d’un dumping sera normalement considéré comme négligeable s’il est constaté que le volume des importations faisant l’objet d’un dumping en provenance d’un pays particulier représente moins de 3 % des importations du produit similaire, à moins que les pays qui, individuellement, contribuent pour moins de 3 % aux importations du produit similaire dans le Membre importateur n’y contribuent collectivement pour plus de 7 % (article 5.8).</p>
ASMC	<p style="text-align: center;"><i>Enquêtes en matière de droits compensateurs</i></p> <p>La clôture de l’enquête sera immédiate dans les cas où le volume des importations subventionnées, effectives ou potentielles, ou le dommage, est <i>négligeable</i> (article 11.9).</p> <p>Toute enquête en matière de droits compensateurs portant sur un produit originaire d’un pays en développement Membre sera close dès lors que les autorités concernées auront déterminé que le volume des importations subventionnées représente moins de 4 % des importations totales du produit similaire dans le Membre importateur, à moins que les importations en provenance des pays en développement Membres dont les parts individuelles dans les importations totales représentent <i>moins de 4 %</i> ne correspondent collectivement à plus de 9 % des importations totales du produit similaire dans le Membre importateur (article 27.10 b).</p>
Sauvegardes	<p>Pas de disposition <i>de minimis</i></p> <p>Des mesures de sauvegarde ne seront pas appliquées à l’égard d’un produit originaire d’un pays en développement Membre tant que la part de ce Membre dans les importations du produit considéré du Membre importateur <i>ne dépassera pas 3 %</i>, à condition que les pays en développement Membres dont la part dans les importations est inférieure à 3 % ne contribuent pas collectivement pour plus de 9 % aux importations totales du produit considéré (article 9.1).</p>

ANNEXE 2

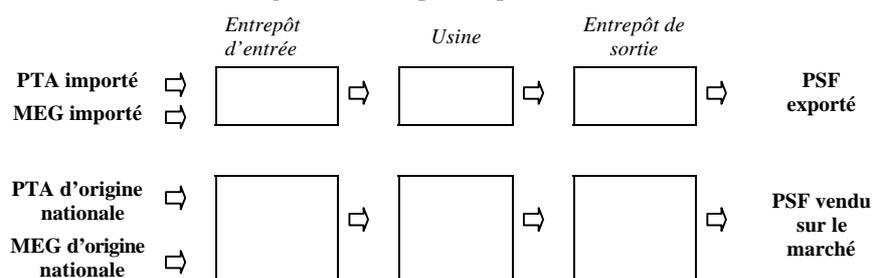
Article 2.4 : Exemple de restitution du droit de douane

Production de filaments de polyester

Production	100 tonnes de PSF	60 tonnes exportées 40 tonnes vendues sur le marché intérieur
Ratios d'intrants	0,71 PTA 0,31 MEG	
Intrants	71 tonnes de PTA	- 42,6 tonnes importées - 28,4 tonnes achetées sur le marché intérieur
	31 MT MEG	- 18,6 tonnes importées - 12,4 MT achetées sur le marché intérieur

Lignes de production et entrepôts non distincts

PROBLEME : Il est impossible d'établir un lien entre les matières premières importées et les produits exportés

Utilisation d'intrants d'origine nationale pour la production intérieure et la vente

PROBLEME : Les droits d'importation ne sont pas appliqués à des produits similaires lorsque ceux-ci sont destinés à être vendus sur le marché intérieur

ANNEXE 3

Article 2.4 : Conditions de crédit

- 1) *Vente à l'exportation* : 90 jours

$$\frac{90}{365} \times 6 \% = 1,5 \%$$

- 2) *Vente sur le marché intérieur* : 90 jours, échéance moyenne des sommes à recevoir.

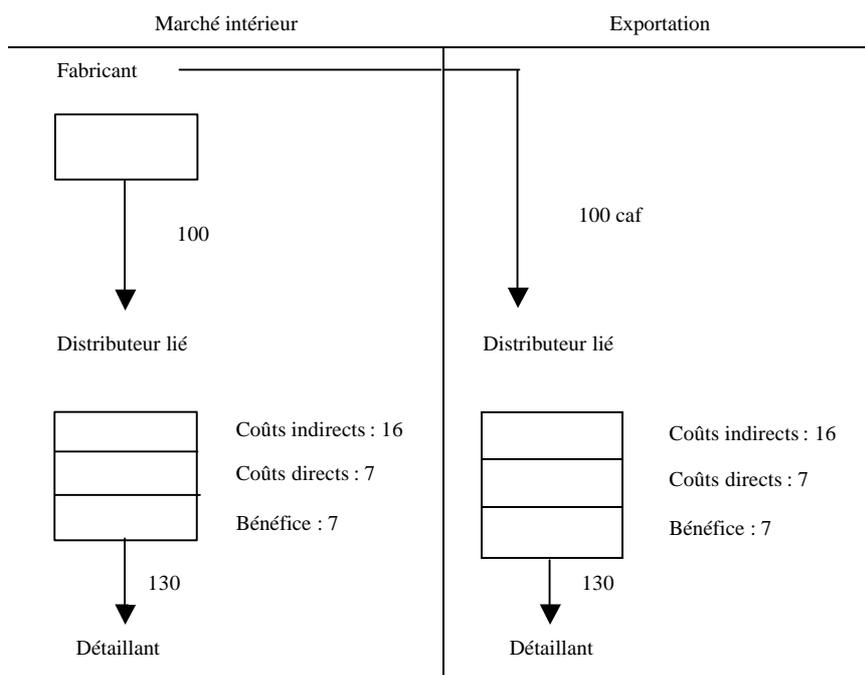
$$\text{Si accordé : } \frac{90}{365} \times 16 \% = 4 \%$$

PROBLEME : L'ajustement pour les ventes sur le marché intérieur n'est pas nécessairement accordé s'il n'y a pas de relation directe.

ANNEXE 4

Article 2.4 : Niveau commercial

Distribution par un revendeur lié sur le marché intérieur et à l'exportation



Prix sortie usine à l'exportation : $130 - 7 - 7 - 16 - 5 \text{ (caf)} = 95$

Prix sortie usine sur le marché intérieur : $130 - 7 = 123$

$$\frac{123 - 95}{100} \times 100 = 28 \%$$

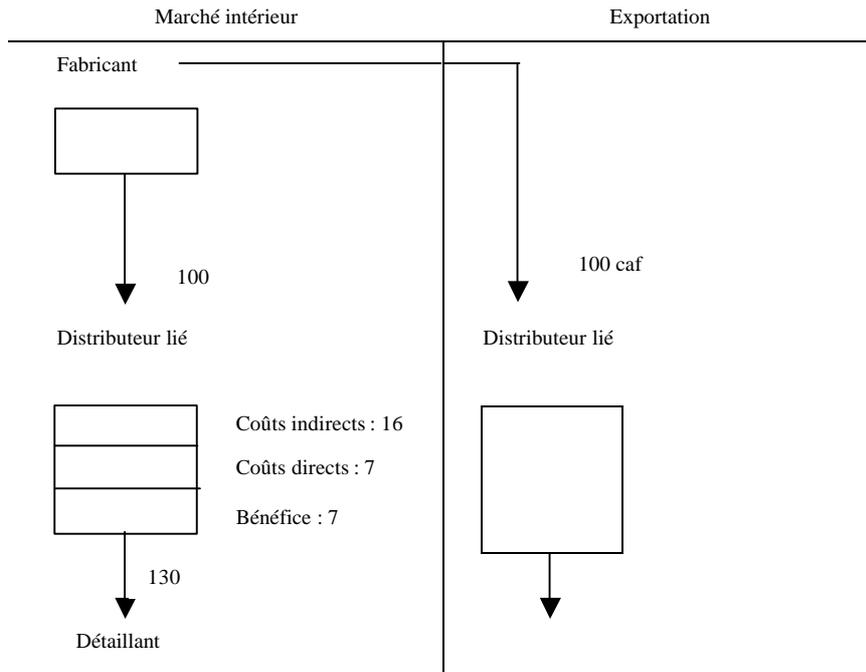
au lieu de :

Prix sortie usine sur le marché intérieur : $130 - 7 - 7 - 16 = 100$

$$\frac{123 - 100}{100} \times 100 = 23 \%$$

ANNEXE 4 (suite)

Distribution par une partie liée sur le marché intérieur



Prix sortie usine à l'exportation : $130 - 7 - 7 - 16 - 5 \text{ (caf)} = 95$

Prix sortie usine sur le marché intérieur : $130 - 7 = 123$

$$\frac{123 - 95}{100} \times 100 = 28 \%$$

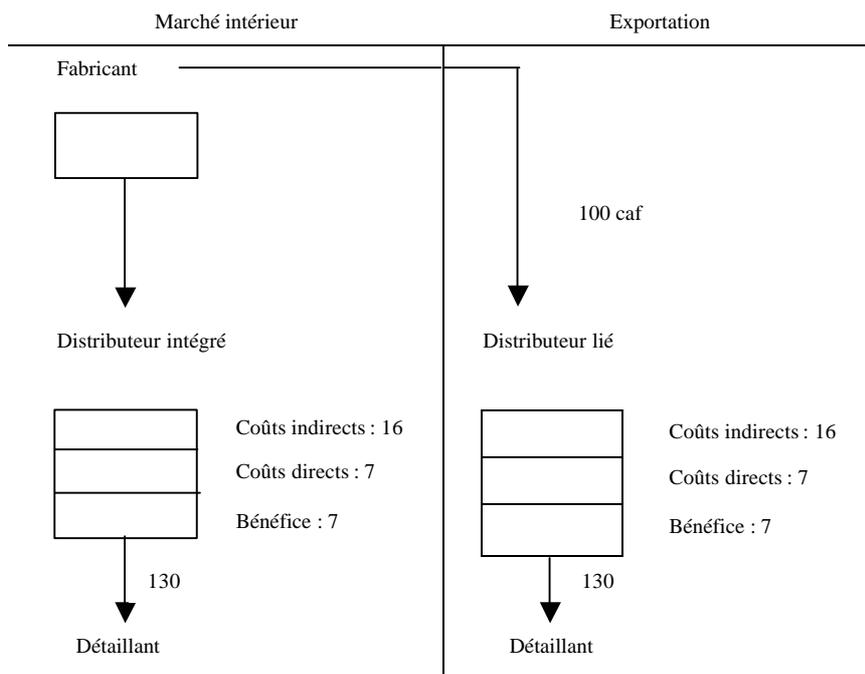
au lieu de :

Prix sortie usine sur le marché intérieur : $130 - 7 - 7 - 16 = 100$

$$\frac{123 - 100}{100} \times 100 = 23 \%$$

ANNEXE 4 (suite)

Distribution par un revendeur lié sur le marché d'exportation



Prix sortie usine à l'exportation $130 - 7 - 7 - 16 - 5 \text{ (caf)} = 95$

Prix sortie usine sur le marché intérieur $130 - 7 = 123$

$$\frac{123 - 95}{100} \times 100 = 28 \%$$

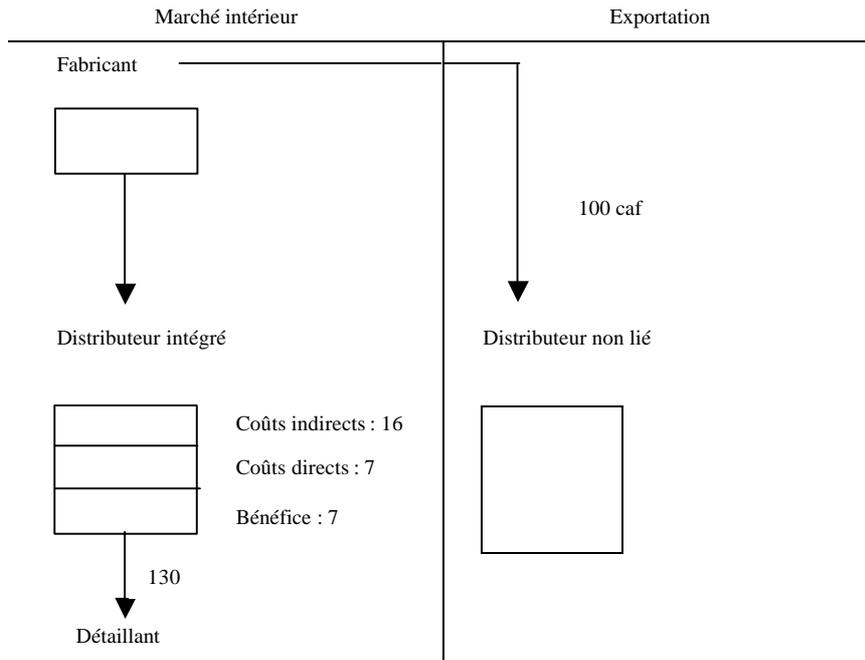
au lieu de :

Prix sortie usine sur le marché intérieur : $130 - 7 - 7 - 16 = 100$

$$\frac{123 - 95}{100} \times 100 = 5 \%$$

ANNEXE 4 (fin)

Ventes à des détaillants sur le marché intérieur et à des distributeurs à l'exportation



Prix sortie usine à l'exportation $130 - 5 \text{ (caf)} = 95$

Prix sortie usine sur le marché intérieur $130 - 7 = 123$

$$\frac{123 - 95}{100} \times 100 = 28 \%$$

au lieu de :

Prix sortie usine sur le marché intérieur : $130 - 7 - 7 - 16 = 100$

$$\frac{123 - 95}{100} \times 100 = 5 \%$$

Note 1 : Le premier cas de figure est fréquent au Japon, le deuxième et le quatrième sont très fréquents dans de nombreux pays en développement et le troisième est typiquement coréen. L'essentiel est que l'effet est le même dans les quatre situations, ce qui a peut-être été négligé dans les négociations du Cycle d'Uruguay.

Note 2 : L'impact du traitement asymétrique des dépenses indirectes et des bénéfices sur le marché intérieur et à l'exportation dépend bien entendu du niveau de ces dépenses et de la marge bénéficiaire. En général, les dépenses sont plus élevées pour les produits techniques, comme les produits de consommation grand public ou le matériel informatique, que pour des produits plus banals comme l'acier et les textiles.

ANNEXE 5

Article 2.4.2 : Exemple de dumping négatif

	<i>Marché intérieur</i>	<i>Exportation</i>
1) 1/6/99	50	50
2) 10/6/99	100	100
3) 15/6/99	150	150
4) 20/6/99	200	200

a) Comparaison moyenne pondérée à moyenne pondérée :

$$(50 + 100 + 150 + 200 = 500 : 4 =) 125 - (50 + 100 + 150 + 200 : 4 =) 125 = 0$$

b) Comparaison transaction par transaction à transaction par transaction :

$$50 - 50 = 0 \quad 150 - 150 = 0$$

$$100 - 100 = 0 \quad 200 - 200 = 0$$

c) Moyenne pondérée du prix sur le marché intérieur à prix à l'exportation transaction par transaction :

$$50 + 100 + 150 + 200 : 4 = 125$$

$$125 - 50 = 75 \text{ montant du dumping}$$

$$125 - 100 = 25 \text{ montant du dumping}$$

$$125 - 150 = -25 \text{ dumping négatif} = \text{ramené à zéro}$$

$$125 - 200 = -75 \text{ dumping négatif} = \text{ramené à zéro}$$

$$\frac{123}{500} \times 100 = 20 \% \text{ marge de dumping}$$

Problèmes apparents :

- Les exceptions de l'AAD sont trop larges;
- Il n'y a pas de compensation entre modèles;
- La méthode n'est appliquée que dans la première enquête et non lors des réexamens.

ANNEXE 6

Article 2.2.1 : Exemple de vente à perte

	<i>Marché intérieur</i>	<i>Exportation</i>
1) 1/6/99		50
2) 10/6/99	100	100
3) 15/6/99	150	150
4) 20/6/99	200	200

Moyenne pondérée des prix sur le marché intérieur : $(100 + 150 + 200 : 3 =) 150$

$$150 - 50 = 100$$

$$150 - 100 = 50$$

$$150 - 200 = 0$$

$$150 - 200 = \frac{-50}{150} = \text{dumping négatif} = \text{ramené à zéro}$$

150 montant du dumping

$$\frac{150}{500} \times 100 = 33 \% \text{ marge de dumping}$$

Même si l'on fait la moyenne :

$$(150 - 125 =) 25 \times 4 = 100 \text{ montant du dumping}$$

$$\frac{150}{500} \times 100 = 20 \% \text{ marge de dumping}$$

Problème : Le seuil de 20 % est trop bas.

L'ACCORD DE L'OMC SUR LES MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES : ENJEUX POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT¹⁷⁹

Simonetta Zarrilli, CNUCED

Résumé

Les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) sont généralement appliquées, tant aux produits d'origine nationale qu'aux produits importés, pour protéger la vie des personnes ou des animaux ou leur santé contre les maladies transmises par l'alimentation, à protéger l'homme contre les maladies transportées par des animaux et des plantes, à protéger les plantes et les animaux contre les ravageurs ou maladies et à empêcher la propagation d'un ravageur ou d'une maladie sur le territoire du pays. A cet effet, on peut prendre des mesures SPS qui concernent aussi bien les caractéristiques du produit fini que le processus de production, de transformation, d'entreposage et de transport. Ces mesures prennent diverses formes : certification de conformité, inspection, quarantaine, interdiction d'importer, etc. Certaines d'entre elles peuvent restreindre le commerce, mais les gouvernements considèrent en général que quelques restrictions sont nécessaires et justifiées pour protéger la vie et la santé des personnes, des animaux et des végétaux.

Les mesures SPS n'ont rien de nouveau dans le commerce mondial des produits agricoles. Comme on peut craindre qu'elles soient employées à des fins protectionnistes, les Membres ont adopté durant le Cycle d'Uruguay un accord spécifique sur leur application. L'Accord SPS reconnaît aux pays le droit d'appliquer des mesures SPS pour protéger leur population et leur agriculture. Toutefois, il exige que ces mesures soient fondées sur des principes scientifiques et ne soient pas employées comme des obstacles au commerce déguisés.

Bien qu'ils craignent de plus en plus que certaines mesures SPS soient incompatibles avec l'Accord et entravent de façon déloyale le commerce agricole, les pays en développement sont mal placés pour remédier à ce problème. Ils n'ont pas suffisamment de renseignements sur les mesures qui touchent leurs exportations, ils ne sont pas certains que ces mesures soient compatibles ou incompatibles avec l'Accord, ils n'ont pas d'estimation fiable de l'impact qu'elles pourraient avoir sur leurs exportations et ils rencontrent de sérieux problèmes en matière de recherche scientifique, d'essais, d'évaluation de la conformité et d'équivalence. Ils ne peuvent pas participer efficacement au processus d'élaboration des normes internationales et ont donc du mal à respecter les mesures SPS appliquées par des pays vers lesquels ils exportent qui sont fondées sur des normes internationales. Les prescriptions de transparence représentent une charge pour les pays en développement, alors qu'ils sont souvent incapables d'en tirer parti, n'ayant pas les infrastructures nécessaires. La disposition qui autorise l'adaptation des normes aux conditions régionales, qui pourrait leur être très utile, est peu employée en raison des difficultés que soulève son aspect scientifique. Les clauses de traitement spécial et différencié des pays en développement restent plutôt théoriques et, apparemment, ne se sont concrétisées par aucune mesure en leur faveur.

Il convient de relever que, conformément à l'article 12.7, le fonctionnement et l'application de l'Accord SPS ont été examinés en 1998 et cet examen a été terminé en mars 1999. Toutefois, les pays Membres ont considéré que cet examen n'était pas exhaustif et il a donc été convenu qu'ils pourraient en tout temps demander au Comité SPS d'examiner toute question. L'article 12.2 dispose que le Comité examinera le fonctionnement et l'application de l'Accord selon les besoins. Cela offre aux pays en développement Membres la possibilité de prendre des initiatives.

Il importe toutefois de ne pas oublier que, s'il convient de faire tout ce qui est possible pour limiter l'emploi de mesures SPS à des fins protectionnistes, et qu'à cet effet il peut être utile d'envisager d'apporter quelques modifications au texte de l'Accord, dans de nombreux cas ces mesures sont motivées par un véritable souci de santé et de sécurité. Les consommateurs d'aujourd'hui demandent de plus en plus aux gouvernements d'être vigilants et de limiter autant que possible le risque que soient vendus et importés des produits qui pourraient compromettre la santé des personnes ou des animaux ou nuire à l'agriculture, et cela est dû à un certain nombre d'épisodes récents, comme la maladie de la vache folle ou

les récents cas de contamination par la dioxine de divers produits agricoles (et de contamination par le commerce international) qui leur ont fait craindre pour leur santé et leur sécurité. La diffusion de l'emploi de semences génétiquement modifiées et l'idée que les OGM pourraient avoir des effets négatifs sur la santé de l'homme et des animaux et sur l'environnement alimentent cette exigence de mesures rigoureuses dans le domaine sanitaire et phytosanitaire. Pour les pays en développement, le mieux est donc de se donner les moyens de répondre aux exigences qui apparaissent sur leurs marchés, ainsi qu'aux attentes et aux souhaits des consommateurs, en fournissant des produits de bonne qualité et sans danger. Pour cela, il faut acquérir des connaissances, des compétences et des capacités. Le renforcement des capacités dans le domaine SPS aiderait les pays en développement à déterminer quels sont les produits qu'ils ne veulent pas accepter sur leur marché en raison des effets qu'ils pourraient avoir sur la santé des animaux et des personnes ou sur l'environnement. Les pays développés et les organisations internationales compétentes devraient aider les pays en développement à se doter de ces capacités.

Introduction : le rôle des normes et des réglementations

Chaque pays exige que les produits d'origine nationale ou importés soient conformes à des règles et, éventuellement, à des normes. Le nombre de règlements techniques et de normes en vigueur ne cesse d'augmenter dans la plupart des pays en raison de l'expansion du commerce et de la diversification et de la complexité technique des produits fabriqués et échangés. Aujourd'hui, les normes et règlements ont différents objectifs. Il y a des objectifs traditionnels, comme de limiter les risques, d'informer les consommateurs sur les caractéristiques des produits, d'informer les producteurs sur les besoins et les attentes du marché, de faciliter les transactions, d'accroître l'efficacité et de permettre des économies d'échelle. D'autres sont plus récents, comme dans le cas des normes qui servent à garantir une capacité technique ou la compatibilité de divers équipements, ou à faciliter la diffusion de la technologie. De plus, les normes et règlements répondent à une exigence croissante du public, souvent formulée par des associations de consommateurs ou de protecteurs de l'environnement, qui ne veulent avoir sur leur marché que des produits ayant le minimum d'effets négatifs sur l'environnement, accompagnés d'une information claire au sujet de leurs éventuels effets sur la santé et répondant

à des exigences de qualité rigoureuses. Comme les normes et réglementations doivent satisfaire des objectifs de plus en plus nombreux et complexes, le nombre de parties intéressées par leur élaboration augmente et on voit y participer des groupes tels que les associations de consommateurs ou de protecteurs de l'environnement, qui auparavant n'étaient pas associés à ces activités.

Les normes et règlements, en permettant d'atteindre les objectifs susmentionnés, peuvent promouvoir le développement économique et le commerce international, mais ils peuvent aussi être des moyens puissants d'entraver les échanges et de protéger les producteurs nationaux, en particulier lorsqu'il y a des prescriptions différentes sur différents marchés sans justification, lorsqu'on exige des essais et des analyses inutiles qui sont coûteux et prennent du temps ou lorsque les procédures d'évaluation de la conformité font double emploi.

Le risque que les pays recourent aux normes et réglementations pour préserver une certaine protection de leurs marchés augmente du fait que les obstacles au commerce les plus évidents, comme les droits de douane, ont été réduits à la suite de plusieurs cycles de négociations multilatérales. Ce risque est particulièrement élevé dans le secteur agricole, car la diminution de la protection qui était assurée par les droits de douane et par de nombreux obstacles non tarifaires fait des mesures sanitaires et phytosanitaires des instruments de protection à la frontière de plus en plus importants. Le plus difficile, en matière de normes et de réglementations, est de distinguer celles qui sont justifiées par un objectif légitime de celles qui sont appliquées à des fins protectionnistes.

Les règlements sont obligatoires et les produits non conformes ne peuvent donc pas être vendus sur le marché concerné. Les normes, elles, sont facultatives, et par conséquent on ne peut pas refuser l'accès au marché d'un produit non conforme. Toutefois, dans la pratique, la distinction entre normes et règlements techniques s'estompe, car il est souvent indispensable de respecter les normes pour que les produits soient acceptés par les consommateurs et/ou les distributeurs. En outre, les compagnies d'assurance peuvent exiger le respect de certaines normes pour réduire les risques de sinistre en responsabilité civile, les importateurs peuvent exiger que les normes soient respectées lorsque cela est nécessaire pour assurer la compatibilité avec le produit dominant sur le marché importateur, et enfin, les normes peuvent être intégrées dans des règlements techniques.

Les mesures concernant l'évaluation de la conformité visent à déterminer si un produit est conforme à une norme ou à un règlement. L'évaluation de la conformité peut accroître l'utilité des normes et règlements si elle fait en sorte que les conditions prescrites soient respectées aussi bien par les produits d'origine nationale que par les produits importés. Les mesures concernant l'évaluation et la garantie de la conformité peuvent être tout aussi importantes que les normes et les règlements eux-mêmes et, par conséquent, elles peuvent aussi être de puissants obstacles non tarifaires lorsqu'elles imposent des essais coûteux et inutiles, qui font perdre du temps, ou des procédures qui font double emploi. En matière d'évaluation de la conformité, comme dans le cas des normes et règlements, la frontière entre les mesures légitimes et celles qui ont une intention protectionniste est difficile à tracer. Toutefois, les statistiques montrent que l'évaluation de la conformité est une activité en pleine expansion, particulièrement dans les pays développés. D'après une étude faite aux États-Unis¹⁸⁰, les activités des laboratoires d'essai américains qui font des évaluations de conformité ont progressé de 13,5 % par an entre 1985 et 1992. Le chiffre d'affaires total des entreprises qui font des essais et analyses est estimé à quelque 10,5 milliards de dollars par an. L'ampleur de cette activité témoigne de son importance croissante et donne une indication des obstacles que la multiplication des demandes d'essai et de certification pourrait opposer au commerce international¹⁸¹.

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

Histoire de la négociation

Au début du Cycle d'Uruguay, tous les Membres étaient d'accord sur le fait qu'il était temps de réformer le commerce international des produits agricoles¹⁸². La Déclaration de Punta del Este, qui a lancé le Cycle en septembre 1986, appelait à un renforcement des disciplines dans trois aspects du secteur agricole : l'accès aux marchés, les subventions directes et indirectes et les mesures sanitaires et phytosanitaires¹⁸³. En ce qui concerne ces dernières, les négociateurs ont cherché à mettre au point un régime multilatéral qui simplifierait et harmoniserait les mesures SPS et éliminerait toutes les restrictions n'ayant pas de fondement scientifique solide¹⁸⁴.

Au début du Cycle, les positions des négociateurs étaient les suivantes : les États-Unis et la Communauté européenne (CE) proposaient un vaste effort d'harmonisation fondé sur les connaissances spécialisées des organisations internationales compétentes. La CE demandait que toutes les normes soient fondées sur des preuves scientifiques. Le Groupe de Cairns¹⁸⁵ a souscrit aux recommandations générales d'harmonisation proposées par la CE et les États-Unis. Toutefois, pour ce qui est de déterminer ce que serait un niveau acceptable de risques sanitaires et phytosanitaires, il a suggéré que ce soit au pays importateur de justifier les mesures SPS. Le Japon était favorable à des efforts d'harmonisation fondés sur le travail des organisations internationales compétentes, sur l'amélioration des procédures de notification et de consultation et du mécanisme de règlement des différends et sur des dispositions spéciales en faveur des pays en développement. Toutefois, il soutenait que les organismes internationaux de normalisation devraient formuler des lignes directrices et non des normes, ce qui laisserait aux pays plus de latitude pour rédiger leurs règlements SPS. Les pays en développement ont milité en faveur de l'élimination des mesures SPS qui constituent des obstacles non tarifaires au commerce. Ils ont appuyé l'harmonisation internationale de ces mesures pour empêcher les pays développés d'imposer des normes trop strictes de façon arbitraire.

En décembre 1988, lors de l'examen à mi-parcours du Cycle d'Uruguay, il a été convenu que les priorités dans le domaine des mesures SPS étaient les suivantes : harmonisation internationale sur la base des normes élaborées par les organisations internationales; mise en place d'un processus efficace de notification des règlements nationaux; mise en place d'un mécanisme de règlement bilatéral des différends; amélioration du processus de règlement des différends; et fourniture des connaissances et avis scientifiques nécessaires par les organisations internationales compétentes.

Le Groupe de travail sur les règlements sanitaires et phytosanitaires, qui a été formé en 1988¹⁸⁶, a produit un projet de texte en novembre 1990. Premièrement, les disciplines relatives aux mesures SPS devaient faire l'objet d'un accord distinct. Deuxièmement, les parties se sont mises d'accord sur les points suivants : les mesures SPS ne devraient pas être des obstacles au commerce déguisés, elles devraient être harmonisées sur la base de normes, lignes directrices et recommandations internationales et de principes scientifiques généralement reconnus; il faudrait tenir compte de la situation particulière des pays en développement et de leur difficulté à

respecter les normes; il faudrait garantir la transparence du processus de réglementation et du règlement des différends; et enfin il faudrait établir un comité international de consultation en matière de normes. Toutefois, plusieurs questions n'ont pas été réglées : il n'y avait pas d'accord sur les circonstances qui permettraient éventuellement aux pays d'appliquer des mesures internes plus rigoureuses que les normes internationales, ni sur l'opportunité de tenir compte de considérations économiques ou des préoccupations des consommateurs autres que celles liées à la santé pour l'évaluation des risques. La question de l'inspection et de l'agrément restait encore très contestée. Il convient de relever que la négociation des questions liées aux mesures SPS a progressé plus rapidement que de nombreux autres volets des négociations agricoles.

En raison essentiellement du blocage des négociations agricoles, le Cycle, qui devait se terminer en décembre 1990, a été prolongé. En décembre 1991, le Directeur général du GATT a distribué ce qu'on a appelé le projet Dunkel, afin de mener les négociations à leur terme. Ce projet contenait des propositions sur les questions sanitaires et phytosanitaires. Il reprenait en grande partie le projet de texte élaboré par le Groupe de travail en novembre 1990, tout en autorisant les pays à avoir des règlements nationaux plus rigoureux que les normes internationales et en excluant les considérations économiques. Le texte définitif de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires qui a été approuvé à la fin du Cycle d'Uruguay s'inspirait en grande partie du texte de Dunkel. Il répond aux objectifs généraux définis dans la Déclaration de Punta del Este pour cet aspect.

Points saillants de l'Accord

Le principal but de l'Accord SPS est d'éviter que les pays appliquent des mesures SPS ayant des effets négatifs non nécessaires sur le commerce international ou ne les détournent à des fins protectionnistes. Toutefois, l'Accord reconnaît totalement qu'il est légitime pour les pays d'élaborer des règles pour garantir l'innocuité des aliments et protéger la santé des animaux et des végétaux.

Cet Accord traite des mesures adoptées par les pays pour protéger la vie des personnes ou des animaux contre les risques liés à l'alimentation, pour protéger la santé humaine contre les maladies transmises par les

animaux ou les végétaux et pour protéger les animaux et les végétaux contre les ravageurs et les maladies. Par conséquent, les objectifs spécifiques des mesures SPS sont de garantir l'innocuité des aliments et de prévenir la propagation de maladies parmi les animaux et les végétaux. Les mesures SPS peuvent être l'inspection des produits, l'interdiction d'employer certains additifs, la détermination d'un niveau maximum de résidus de pesticides, la désignation de zones exemptes de maladies, la quarantaine, l'interdiction d'importer, etc.

L'Accord donne aux autorités nationales un cadre dans lequel elles peuvent élaborer leur politique intérieure. Il encourage les pays à fonder leurs mesures SPS sur des normes, directives ou recommandations internationales; à participer pleinement aux activités des organisations internationales en vue de promouvoir l'harmonisation internationale des règlements SPS; à accepter l'équivalence des mesures SPS des pays exportateurs si elles permettent d'obtenir le même degré de protection SPS; et, dans la mesure du possible, à conclure des accords de reconnaissance bilatérale et multilatérale de l'équivalence de certaines mesures SPS.

L'Accord exige que les pays choisissent des mesures qui ne restreignent pas le commerce plus qu'il n'est nécessaire pour atteindre leurs objectifs SPS, à condition que ces mesures soient techniquement et économiquement réalistes (par exemple instaurer une quarantaine au lieu d'interdire l'importation). Il reconnaît qu'en raison des conditions géographiques, climatiques et épidémiologiques qui peuvent différer selon les pays ou les régions, il serait souvent malavisé d'appliquer les mêmes règles à des produits provenant de différents pays ou régions. Il autorise donc les pays à appliquer des mesures SPS qui diffèrent selon l'origine des produits. Cette flexibilité ne doit pas conduire à une discrimination injustifiée entre les fournisseurs étrangers ou en faveur des producteurs nationaux. De même, les gouvernements sont appelés à reconnaître les pays exempts de maladies, ou les zones exemptes de maladies à l'intérieur d'un pays, et à adapter leurs prescriptions visant les produits provenant de ces pays ou zones.

L'Accord autorise les pays à introduire des mesures sanitaires et phytosanitaires entraînant un degré de protection plus élevé que celui qui découlerait de mesures fondées sur les normes internationales, s'il y a pour cela une justification technique ou si le pays concerné détermine, sur la base d'une évaluation des risques, qu'une protection plus poussée est nécessaire. Pour faire cette évaluation des risques, les pays sont incités à employer des

techniques mises au point par les organisations internationales compétentes. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord, la Commission du Codex Alimentarius FAO/OMS, le Secrétariat de la Convention internationale sur la protection des végétaux et l'Office international des épizooties ont fait un travail considérable dans le domaine de l'analyse des risques¹⁸⁷. D'autre part, l'Accord autorise les gouvernements à ne pas appliquer les normes internationales et à adopter des normes moins contraignantes. Il permet aussi d'adopter des mesures SPS provisoires à titre de précaution, lorsqu'il y a un risque immédiat de propagation de maladies mais que les preuves scientifiques sont insuffisantes.

Tous les pays doivent créer un point d'information, qui est un bureau chargé de recevoir les demandes de renseignements concernant les mesures SPS nationales (règlements nouveaux et anciens et décisions fondées sur l'évaluation des risques) et d'y répondre. Ils sont tenus de notifier au Secrétariat de l'OMC toute nouvelle prescription SPS, ou toute modification d'une prescription existante, qu'ils ont l'intention d'introduire sur le territoire national, si cette prescription n'est pas conforme aux normes internationales et peut avoir un effet négatif sur le commerce international. Le Secrétariat de l'OMC distribue des notifications à tous les pays Membres. Les notifications doivent être faites avant la mise en œuvre des mesures, pour que les autres pays aient la possibilité de les commenter. En cas d'urgence, les gouvernements peuvent appliquer une mesure avant notification. Les pays sont tenus de publier les mesures sanitaires et phytosanitaires qu'ils ont adoptées.

L'Accord SPS prévoit un traitement spécial et différencié des pays en développement et des PMA. Il s'agit notamment de délais plus longs pour la mise en œuvre, de dérogations limitées dans le temps et de mesures visant à aider les pays en développement à participer au travail des organisations internationales compétentes.

L'Accord prévoyait un moratoire de deux ans pour tous les pays en développement (ce moratoire a expiré à la fin de 1997). Toutefois, celui-ci ne concernait pas les dispositions relatives à la transparence. Dans le cas des PMA, le moratoire de cinq ans, qui concernait toutes les obligations y compris les obligations de transparence, a expiré à la fin de 1999. Un des avantages de ces moratoires est que les pays ne sont pas tenus de fournir une justification scientifique de leurs mesures SPS jusqu'à l'expiration de la période transitoire et que, par conséquent, leurs mesures ne peuvent pas être contestées pour ce motif.

Principales différences entre l'Accord SPS et l'Accord OTC

L'Accord SPS est un nouvel accord conclu à la fin du Cycle d'Uruguay alors qu'il existait déjà, depuis le Tokyo Round (1974-1979), un accord plurilatéral sur les obstacles techniques au commerce (OTC), qui ne s'appliquait qu'aux pays qui l'avaient accepté. Cet accord n'avait pas été négocié dans la perspective des mesures SPS mais il contenait néanmoins des prescriptions relatives à l'innocuité des aliments, à la santé des animaux et des plantes, à l'inspection et à l'étiquetage. Il a été modifié durant le Cycle d'Uruguay et intégré dans l'Acte final, si bien qu'il s'applique désormais à tous les Membres. Il vise tous les règlements techniques et toutes les normes volontaires et définit les procédures à mettre en œuvre pour faire en sorte qu'ils soient respectés, sauf dans le cas des mesures sanitaires et phytosanitaires au sens de l'Accord SPS. Il s'applique également à des mesures visant à protéger la santé ou la sécurité des personnes, ou la vie ou la santé des animaux ou des végétaux. Pour savoir si telle ou telle mesure relève de l'Accord SPS ou de l'Accord OTC il faut examiner son objectif. En règle générale, si une mesure est adoptée pour protéger les personnes contre les risques liés aux additifs, aux toxines et aux maladies transmises par les plantes et les animaux, les animaux contre les risques liés aux additifs, aux toxines, aux ravageurs, aux maladies et aux organismes pathogènes, les végétaux contre les risques liés aux ravageurs, aux maladies et aux organismes pathogènes, ou les pays contre les dommages causés par l'entrée, l'établissement ou la propagation de ravageurs, c'est une mesure SPS. Les mesures adoptées à d'autres fins, pour protéger la vie des personnes, des animaux et des plantes, relèvent de l'Accord OTC. Par exemple, une restriction visant un produit pharmaceutique relève de l'Accord OTC¹⁸⁸. Les prescriptions d'étiquetage liées à l'innocuité des aliments sont généralement des mesures SPS, tandis que les étiquettes indiquant les caractéristiques nutritionnelles ou qualitatives du produit relèvent de l'Accord OTC.

Différends concernant les violations de l'Accord SPS portés devant l'OMC

Depuis la mise en place du nouveau mécanisme de règlement des différends de l'OMC, (janvier 1995), trois affaires de violations alléguées de l'Accord SPS sont arrivées à la dernière étape du processus de règlement des

différends, c'est-à-dire que l'Organe de règlement des différends (ORD) a adopté le rapport du Groupe spécial ou éventuellement de l'Organe d'appel. En outre, dans le cas de deux autres différends, les parties ont trouvé des solutions mutuellement acceptables avant l'établissement d'un groupe spécial¹⁸⁹. Dans plusieurs autres affaires, les consultations ne sont pas terminées, car les parties n'ont pas encore trouvé de solution mutuellement acceptable mais n'ont pas non plus demandé l'établissement d'un groupe spécial¹⁹⁰.

La première des trois affaires qui a atteint l'ultime étape, c'est-à-dire l'adoption par l'ORD du rapport du Groupe spécial ou de l'Organe d'appel, concernait les plaintes déposées par le Canada et les États-Unis contre une mesure adoptée par les CE qui interdisait l'importation de viande bovine et de produits à base de viande provenant d'animaux traités avec six hormones de croissance. Les CE interdisaient l'emploi de ces hormones sur leur territoire et avaient prohibé l'interdiction de « bœuf aux hormones » depuis 1989 car elles pensaient que ces hormones pouvaient être une menace pour la santé humaine. Selon les États-Unis et le Canada, au contraire, l'administration aux bovins d'hormones de croissance était sans danger pour la santé humaine. Ces deux pays soutenaient donc que la mesure communautaire n'était pas fondée sur des preuves scientifiques et visait à protéger les producteurs contre la concurrence étrangère. Dans ses rapports, qui ont été publiés en août 1997, le Groupe spécial a constaté que l'interdiction des CE était incompatible avec l'Accord SPS, car elle n'était ni fondée sur des normes internationales ni justifiée par une évaluation du risque (violation des articles 3.1, 3.3 et 5 de l'Accord SPS). Les CE ont fait appel. L'Organe d'appel a confirmé la plupart des constatations et conclusions des groupes spéciaux et a conclu que l'interdiction communautaire était incompatible avec les dispositions des articles 3.3 (elles n'étaient pas fondées sur une évaluation du risque) et 5.1, qui exigent une justification scientifique pour des mesures impliquant un niveau de protection SPS plus élevé que celui correspondant aux normes internationales. L'Organe d'appel a en particulier souligné que les pays avaient le droit de fixer leurs normes SPS à un niveau plus rigoureux que celui accepté par les organisations internationales compétentes (en l'espèce la Commission du Codex Alimentarius), à condition d'avoir fait une évaluation du risque démontrant qu'il pouvait bien y avoir un risque. Toutefois, l'Organe a constaté que la prohibition appliquée par les CE n'était pas fondée sur une évaluation du risque. Il a donné à la CE un délai

« raisonnable » de 15 mois (expirant en mai 1999) pour se conformer à ses recommandations.

Depuis sa publication les CE soutiennent que l'arrêt de l'Organe de règlement des différends lui donne le droit de continuer d'appliquer l'interdiction jusqu'à ce que des évaluations du risque complémentaires soient faites pour fournir les éléments scientifiques justifiant une prohibition permanente des importations de bœuf aux hormones. D'après les CE, l'Organe de règlement des différends n'a pas constaté que la prohibition des importations en elle-même était incompatible avec l'Accord, mais uniquement que les CE avaient violé leur obligation en ne faisant pas une évaluation des risques en bonne et due forme pour justifier l'interdiction. Par conséquent, en fournissant une évaluation du risque plus complète, les CE se mettraient en conformité avec l'Accord. D'après les États-Unis et le Canada, les CE étaient libre de faire une évaluation du risque, mais cette évaluation ne serait pas pertinente pour l'application des recommandations de l'Organe d'appel et ne pourrait pas être employée pour retarder leur mise en application : la levée de l'interdiction serait la seule mesure compatible avec la règle de l'OMC.

Quelques résultats préliminaires de l'évaluation du risque complémentaire ont été publiés en mai 1999, mais les CE ont dit que cette évaluation ne serait peut-être pas terminée avant 2000. Elles ont donc suggéré trois mesures provisoires¹⁹¹ pour appliquer les décisions de l'OMC. Toutefois, les plaignants ont rejeté ces options. Les arbitres de l'OMC sont en train de déterminer quel est le montant des mesures de rétorsion que les États-Unis et le Canada seront autorisés à appliquer à partir de juillet 1999.

Selon certains observateurs, l'attitude adoptée par les CE dans cette affaire pourrait fragiliser l'Accord SPS, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC et même la crédibilité de l'ensemble du système de l'OMC. Le fait que les recommandations de l'Organe d'appel n'aient pas été intégralement appliquées dans les délais pourrait montrer qu'il y a des échappatoires dans l'Accord SPS et que les pays membres pourraient se soustraire aux obligations qu'ils ont souscrites dans cet Accord. En revanche, le verdict de l'OMC a suscité des critiques de toutes sortes d'associations de consommateurs et de groupes qui se préoccupent de l'innocuité des aliments, qui ont accusé l'OMC d'appuyer une harmonisation à la baisse. Il se pourrait que cette affaire rouvre le débat au sujet de l'éventuelle inclusion dans l'Accord de considérations économiques

ou des préoccupations des consommateurs, ou encore de la nécessité de renforcer le principe de précaution.

En 1997, l'OMC a établi un Groupe spécial à la demande du Canada qui contestait l'interdiction, appliquée par l'Australie, d'importer des saumons frais, réfrigérés et congelés. L'Australie appliquait cette interdiction depuis 1975 pour protéger ses poissons contre 24 maladies qui pourraient pénétrer dans le pays avec des saumons importés du Canada. D'après l'Australie, l'établissement de ces maladies pourrait avoir des conséquences économiques et biologiques dévastatrices sur ses pêches. Le Canada soutenait que les mesures australiennes n'étaient pas scientifiquement justifiées et constituaient un obstacle déguisé au commerce international. Dans son rapport, publié en juin 1998, le Groupe spécial a constaté que l'Australie n'avait pas agi conformément à l'Accord SPS car ses mesures n'étaient pas fondées sur une évaluation du risque (articles 5.1 et 2.2), elle appliquait l'interdiction d'importer du saumon d'une manière qui en faisait un obstacle déguisé au commerce international (articles 5.5 et 2.3), et elle appliquait une mesure SPS qui restreignait le commerce plus qu'il n'était nécessaire pour obtenir le niveau approprié de protection SPS (article 5.6). En juillet 1998, l'Australie a annoncé qu'elle appel de la décision du Groupe spécial. L'Organe d'appel a inversé le raisonnement du Groupe spécial au sujet de certains articles SPS, mais a néanmoins constaté que l'Australie n'avait pas respecté certains des articles de l'Accord, à savoir les articles 5.1 et 2.2, au motif que la mesure n'était pas fondée sur une évaluation du risque, et les articles 5.5 et 2.3, au motif que la mesure était un obstacle au commerce déguisé.

En 1997, les États-Unis ont demandé l'établissement d'un groupe spécial car ils contestaient le processus d'approbation de l'importation de certains produits agricoles du Japon. Le Japon interdisait l'importation de huit fruits, provenant, notamment des États-Unis, au motif qu'ils pouvaient porter un ravageur présentant un important risque phytosanitaire. Toutefois, la prohibition de l'importation pouvait être levée si le pays exportateur assurait un traitement (fumigation) permettant d'obtenir un niveau de protection équivalent à celui que donnait la prohibition. C'était au pays exportateur qu'il incombait de démontrer l'efficacité de la solution de rechange. En 1987, le Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches du Japon a formulé deux directives pour la confirmation de l'efficacité du traitement phytosanitaire : l'une d'entre elles définissait les analyses qu'il fallait faire pour la levée initiale de l'interdiction d'importer un produit

donné et la seconde définissait les analyses qu'il faudrait faire pour que soit autorisée l'importation d'autres variétés de ce même produit (c'est ce qu'on appelle les analyses de variétés). Les États-Unis ont soutenu qu'il fallait entre deux et quatre ans pour faire les analyses de variétés, que ces analyses étaient coûteuses et que la politique du Japon avait un impact négatif sur leurs exportations agricoles et violait les obligations du Japon découlant de l'Accord SPS. Le Groupe spécial a constaté que les mesures appliquées par le Japon étaient contraires à plusieurs articles de l'Accord, car elles n'étaient pas fondées sur des preuves scientifiques (article 2.2) et restreignaient le commerce plus que nécessaire (article 5.6). De plus, comme le Japon n'avait pas publié la mesure, le Groupe spécial a constaté qu'il n'avait pas non plus respecté l'article 7 et l'annexe B.1, qui concernent la transparence. En 1998, le Japon a fait savoir qu'il allait contester le rapport du Groupe spécial. L'Organe d'appel a confirmé la plupart des constatations du Groupe spécial et a été même plus loin, confirmant que les exigences du Japon en matière d'analyse des variétés ne pouvaient pas être scientifiquement justifiées, et n'étaient pas fondées sur une évaluation des risques, et que, par conséquent, elles étaient incompatibles avec l'Accord.

Principaux enjeux de l'Accord SPS pour les pays en développement

L'examen triennal

En vertu de l'article 12.7 de l'Accord SPS, « le Comité examinera le fonctionnement et la mise en œuvre (de l'Accord) trois ans après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC... ». En juillet 1998, le Comité SPS a arrêté une procédure pour l'examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord. Il a achevé cet examen triennal en mars 1999¹⁹². A l'issue de cet examen, il n'a recommandé aucune modification du texte de l'Accord. Toutefois, comme l'examen n'a pas été jugé exhaustif, il a été décidé que, conformément à l'article 12.7, les Membres pourraient en tout temps lui demander d'examiner certaines questions.

Si aucune modification n'a été introduite dans le texte de l'Accord, plusieurs questions ont retenu l'attention des délégations et quelques suggestions visant à améliorer son fonctionnement ont été faites.

Normes internationales et organisations internationales de normalisation

La disparité des normes et règlements entraîne des coûts supplémentaires pour le commerce international. Dans certains cas, ces coûts sont justifiés car ils sont motivés par des différences légitimes en matière de préférences sociales, de développement technologique, de situation de l'environnement ou d'état de santé. En pareil cas, il ne serait pas souhaitable d'harmoniser les normes, et il serait préférable d'opter pour la reconnaissance mutuelle. En revanche, lorsque les divergences ne sont pas justifiées, l'harmonisation internationale semble opportune. Toutefois, l'essentiel, pour limiter autant que possible les distorsions du commerce international, c'est l'efficacité et l'équité du processus d'élaboration de normes internationales. Les avantages de l'harmonisation peuvent disparaître si le processus est détourné par des groupes d'intérêts dans le but d'exclure des concurrents, ou s'il n'est pas assez transparent¹⁹³.

L'article 3 de l'Accord SPS incite les Membres à fonder leurs règlements sur des normes internationales. A l'annexe A, il reconnaît la validité des normes, directives et recommandations établies par la Commission du Codex Alimentarius (encadré 1) pour l'innocuité des aliments, de celles élaborées par l'Office international des épizooties pour la protection de la santé des animaux (encadré 2) et de celles élaborées sous les auspices du Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) pour la protection phytosanitaire (encadré 3). Pour les questions qui ne sont pas traitées par ces organisations, les normes élaborées par d'autres organisations internationales compétentes ouvertes à tous les Membres, telles qu'elles sont définies par le Comité SPS, sont reconnues. Toutefois, l'Accord ne précise pas quelles sont les procédures que les organisations internationales compétentes doivent respecter pour produire des normes reconnues en tant que normes internationales.

En l'absence de précisions, des normes élaborées par un petit nombre de pays ou approuvées par une étroite majorité de participants pourraient acquérir le statut de normes internationales. Les pays en développement ont à de nombreuses reprises exprimé leurs préoccupations au sujet de la manière dont les normes internationales sont mises au point et approuvées, faisant observer que leur propre participation est très limitée, tant sur le plan quantitatif qu'en termes d'efficacité. En conséquence, les normes

internationales ne sont souvent pas utilisables comme base pour l'élaboration de leurs règlements nationaux et ils rencontrent des problèmes lorsqu'ils doivent respecter les règlements des pays importateurs fondés sur des normes internationales.

ENCADRÉ 1

La Commission conjointe FAO/OMS du Codex Alimentarius

La Commission du Codex Alimentarius comptait 163 pays membres en 1998. Elle coiffe neuf Comités généraux qui travaillent sur les normes visant toutes les sortes de produits, 16 Comités de produits qui sont chargés d'élaborer des normes pour certaines catégories de produits alimentaires, et cinq Comités de coordination, soit un par région, pour faire en sorte que son travail tienne compte des besoins des différentes régions. Chaque Comité est hébergé par un pays membre qui prend en charge une grande partie du coût de son administration et fournit son président. La Commission se réunit tous les deux ans. Selon les besoins, les pays qui hébergent des organes subsidiaires organisent des réunions en général une fois par an. Le Codex Alimentarius, qui est un répertoire de normes alimentaires internationales adoptées par la Commission, contient des normes visant tous les principaux aliments, bruts, semi-transformés ou transformés. Il compte à l'heure actuelle 4 821 normes. Le principal objectif de ces normes est de protéger la santé des consommateurs et de garantir la loyauté du commerce des produits alimentaires. Le Codex comporte plusieurs sections : normes alimentaires concernant les produits, codes d'usage en matière d'hygiène ou de technologie, pesticides évalués, limites pour les résidus de pesticides, directives pour les contaminants, additifs alimentaires évalués, et médicaments vétérinaires évalués.

Dans le régime actuel, la Commission du Codex et l'OIE adoptent les normes, directives et recommandations à la majorité simple des voix exprimées, lorsque l'adoption par consensus se révèle impossible. En raison de cette règle de la majorité simple, certaines normes du Codex ont été adoptées par une majorité limitée, un grand nombre de pays Membres ayant voté contre. Deux exemples récents illustrent cette situation : la norme relative à la teneur maximale en résidus d'hormones de croissance pour le bœuf a été approuvée par 33 oui, 29 non et 7 abstentions. La norme révisée pour les eaux minérales naturelles a été approuvée par 33 oui, 31 non et 10 abstentions¹⁹⁴. Les modalités d'adoption de ces normes ont suscité un

certain nombre de critiques et d'aucuns ont contesté que les normes du Codex soient véritablement des normes internationales. En conséquence, la Commission du Codex a entrepris d'analyser plusieurs options en vue d'améliorer le processus d'élaboration des normes et de faire en sorte que celles-ci reflètent vraiment la position de tous les Membres ou au moins d'une grande majorité d'entre eux (voir encadré 4). Dans certains cas des pays en développement ont réussi à obtenir que la Commission du Codex mette au point des normes visant des produits dont l'exportation présente de l'intérêt pour eux, tels que certains fruits et légumes frais tropicaux, et à faire en sorte que leurs préoccupations soient prises en compte dans l'élaboration des normes concernant les produits qu'ils importent, tels que le sucre ou les huiles alimentaires.

ENCADRÉ 2

L'Office international des épizooties (OIE)

L'OIE compte actuellement 151 pays membres. Sa mission consiste à harmoniser les prescriptions sanitaires pour le commerce international des animaux et des produits du règne animal et à adopter des normes internationales dans le domaine zoosanitaire. Le Comité international est l'organe suprême de l'OIE. Il est composé des représentants de tous les membres et se réunit au moins une fois par an. Les commissions spécialisées, comme la Commission du Code zoosanitaire international et la Commission des normes, élaborent les recommandations de l'OIE. L'OIE a en outre cinq Commissions régionales qui étudient les problèmes spécifiques des services vétérinaires et organisent la coopération dans la région dont elles sont responsables.

Dans le cas de la CIPV, il faut une majorité des deux tiers pour qu'une norme soit adoptée. Toutefois, la mise aux voix n'est autorisée qu'après que le projet a été présenté à deux reprises à la Commission intérimaire des mesures phytosanitaires s'il n'y a pas eu de consensus. La Commission intérimaire, créée en 1997 à l'issue de la révision de la Convention, est en train de mettre au point sa propre procédure pour l'élaboration des normes¹⁹⁵ et devait examiner cette question à sa réunion du 4-8 octobre 1999. Deux préoccupations ont eu une grande influence sur les débats : la transparence et la participation des pays en développement. Il est proposé d'apporter de nombreuses modifications aux procédures actuelles pour répondre à ces préoccupations.

ENCADRÉ 3***La Convention internationale sur la protection des végétaux***

Le Secrétariat de la CIPV a été créé en 1993 et ses activités d'élaboration de normes ont commencé la même année. La CIPV est responsable de l'élaboration de normes phytosanitaires et de l'harmonisation des mesures phytosanitaires qui ont une incidence sur le commerce. Elle a déjà adopté huit normes et 14 autres sont en cours d'élaboration. La Commission intérimaire des mesures phytosanitaires est chargée de définir les thèmes et les priorités de l'activité de normalisation. La CIPV est un traité international de protection des végétaux auquel 107 pays ont adhéré. Elle est entrée en vigueur en 1952 et a été modifiée en 1979 et en 1997.

Comme nous l'avons indiqué dans les précédents paragraphes, les différentes organisations qui définissent les normes internationales n'appliquent pas les mêmes procédures de formulation des normes. Il serait donc logique, si l'on veut mettre en place un système plus cohérent, transparent et efficace de normalisation internationale, de commencer par harmoniser les procédures. Ensuite, il faudrait réaffirmer le principe selon lequel il conviendrait de rechercher un consensus tout au long du processus et d'assurer la participation des pays des différentes régions et se trouvant à différents niveaux de développement. Il serait utile d'évaluer les initiatives qu'ont prises jusqu'à présent par les organisations internationales de normalisation pour garantir la participation effective des pays en développement au processus et de déterminer si elles ont tenu compte de la spécificité de ces pays pour fixer les normes. Prenant acte des préoccupations formulées par les pays en développement dans le processus d'examen, le Comité SPS a décidé d'en faire part à la Commission du Codex Alimentarius, à l'OIE et au Secrétariat la CIPV, et leur a demandé de le tenir informé de toute mesure prise à cet égard.

Le processus d'élaboration de normes internationales est de plus en plus politisé et fait intervenir un grand nombre de nouveaux acteurs. En conséquence, l'adoption des normes est devenue plus complexe et demande davantage de temps, et il se pourrait que des considérations non scientifiques interfèrent. Certains pays développés ou en développement ont affirmé que les mesures nationales visant à préserver la santé et la sécurité et les normes SPS internationales devaient être fondées sur des données scientifiques pour que l'Accord SPS puisse être vraiment appliqué. Le respect rigoureux de ce principe pourrait aider à éviter l'emploi protectionniste de mesures SPS,

mais il faudrait que les pays en développement soient prêts à démontrer la validité scientifique de leurs propres mesures, en faisant eux-mêmes aussi des évaluations des risques lorsque ces mesures diffèrent des normes internationales. En outre, ils devraient avoir les moyens de contester les évaluations de risque faites par leurs partenaires commerciaux et servant de base scientifique pour les mesures SPS de ces derniers. L'évaluation des risques peut être un gros obstacle pour les pays en développement car ils n'ont souvent pas les ressources humaines et financières nécessaires.

Dans le cadre de l'examen triennal de l'Accord OTC, on a aussi abordé la question des normes internationales et des organisations internationales de normalisation et les participants ont fait quelques suggestions pour éliminer ou limiter les problèmes connexes. Il peut être intéressant d'analyser ces suggestions et de se demander si elles pourraient s'appliquer à l'Accord SPS. Dans l'idéal, il conviendrait d'avoir une approche commune et coordonnée en raison de la similitude des deux accords.

En particulier, on a suggéré, dans le cadre de l'échange d'informations fournies par les pays membres, d'inclure des renseignements sur les difficultés que rencontrent les pays en rapport avec les normes internationales, d'encourager les organismes internationaux de normalisation à appliquer les règles énoncées dans le Code de pratique, et de les inviter à assister à une réunion du Comité OTC¹⁹⁶ pour fournir des renseignements sur des questions qui préoccupent particulièrement les pays membres. Ces questions sont notamment la transparence des procédures (publication ou notification des projets de normes, disponibilité des programmes de travail); l'ouverture en matière d'élaboration des programmes (réponse aux besoins des marchés et des organes de réglementation et prise en considération des objectifs commerciaux); le processus d'observation et de prise de décision; le pourcentage de normes élaborées par consensus et la définition du consensus; et la prise en considération des problèmes spéciaux des pays en développement. La CE a proposé quelques règles à cet effet¹⁹⁷ et a suggéré qu'on élabore une sorte de code officiel pour les procédures des organismes internationaux, en s'inspirant du Code de pratique. Les États-Unis ont souligné que les organismes internationaux de normalisation devraient avoir des règles de procédure permettant de faire en sorte que toutes les parties intéressées soient suffisamment informées, en temps utile, et aient la possibilité d'intervenir dans l'élaboration des normes. Il a aussi été suggéré que le Comité OTC énonce un ensemble de principes et de modalités que les organismes internationaux de normalisation devraient respecter.

ENCADRÉ 4***Le Codex Alimentarius : quelques possibilités pour améliorer le processus d'élaboration des normes***

Le Comité des principes généraux du Codex a, à sa quatorzième session (19-23 avril 1999) examiné les possibilités suivantes pour améliorer son processus d'élaboration de normes :

1. On pourrait modifier le règlement intérieur pour dire clairement qu'il convient de faire tous les efforts possibles pour obtenir un consensus sur toutes les questions, y compris l'adoption de normes (à l'heure actuelle, tout membre a le droit de demander la mise aux voix de toute question en tout temps);
2. L'idéal serait d'éviter les situations dans lesquelles on est obligé de recourir à la mise aux voix pour l'adoption d'une norme. Lorsqu'il est impossible de trouver un consensus et qu'un vote est donc inévitable, on pourrait introduire une majorité qualifiée des deux tiers. Si l'obligation d'obtenir une majorité des deux tiers des voix entraîne un blocage du processus d'adoption de normes, on pourrait appliquer la règle des deux tiers pour les deux premières sessions auxquelles il est proposé d'adopter la norme et, si la norme n'est toujours pas adoptée, lors d'une session ultérieure on n'exigerait qu'une majorité simple;
3. On pourrait prendre quelques mesures pour faciliter l'édification d'un consensus dans l'élaboration des normes : i) revoir les priorités du plan de travail pour tenir compte de la possibilité de trouver un consensus dans certains domaines; ii) veiller à ce que les bases scientifiques soient bien établies; iii) faire en sorte que les questions soient examinées à fond lors des réunions des comités compétents; iv) organiser des réunions informelles des parties intéressées en cas de désaccord; v) redéfinir la question à examiner pour l'élaboration des normes, de façon à éliminer les aspects qui empêchent de réaliser un consensus; vi) ne pas passer à l'étape suivante d'un processus tant que toutes les préoccupations pertinentes n'ont pas été prises en compte et qu'on n'a pas trouvé de compromis adéquat; vii) insister auprès des comités et de leurs présidents pour qu'ils ne saisissent pas la commission d'un projet de norme tant qu'il n'y a pas eu de consensus au niveau technique.

Toutefois, le Comité n'a pas pu se mettre d'accord pour instaurer une règle de la majorité des deux tiers lorsqu'il n'y a pas de consensus. Les pays opposés à cette modification soutenaient qu'elle ralentirait le processus et qu'il serait donc plus difficile de proposer de nouvelles normes ou de modifier les normes existantes.

Source : Programme conjoint FAO/OMS des normes alimentaires, Comité des principes généraux du Codex, *op. cit.*

Equivalence

L'Accord SPS encourage les pays à envisager d'accepter l'équivalence des mesures SPS des autres pays membres, même si ces mesures diffèrent de leurs propres mesures ou de celles appliquées par d'autres pays, si le pays exportateur démontre qu'elles permettent d'obtenir le niveau de protection sanitaire et phytosanitaire que souhaite l'importateur (article 4.1). Toutefois, jusqu'à présent ce principe n'a guère été mis en œuvre. Les pays en développement ont signalé que dans plusieurs cas les pays importateurs exigent que les mesures soient identiques et non équivalentes. Une telle interprétation de l'équivalence vide de son sens l'article 4.1, dont l'objectif est de faire reconnaître que des mesures différentes peuvent assurer le même niveau de protection sanitaire et phytosanitaire et que, par conséquent, les pays peuvent avoir une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne le genre de mesures à adopter.

L'équivalence est souvent la meilleure solution lorsque l'harmonisation des normes n'est pas souhaitable ou qu'il n'existe pas de normes internationales, ou lorsque les normes internationales ne sont pas adaptées. La reconnaissance de l'équivalence des mesures SPS serait un instrument très utile pour améliorer l'accès aux marchés des produits exportés par les pays en développement, dont les conditions climatiques, le niveau de développement et la technologie sont très différents de ceux des pays développés.

Il est plus facile d'obtenir la reconnaissance de l'équivalence à l'échelon régional, dans le cadre d'accords régionaux ou sous-régionaux. Les pays en développement pourraient donc avoir intérêt à étudier la possibilité d'inclure dans de tels accords une disposition relative à l'équivalence des mesures SPS.

L'équivalence des règlements n'est reconnue actuellement que dans des cas très particuliers, par exemple entre les pays membres de la Communauté européenne ou de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), ainsi que, plus récemment, entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Dans le cas de la CE, la notion de reconnaissance mutuelle des mesures prises par les pays membres a été explicitée par la décision de la Cour européenne de justice concernant l'affaire du cassis de Dijon, en 1979. Cette décision disait expressément que les pays étaient libres d'appliquer et de faire respecter leurs propres réglementations pour les produits produits

sur leur territoire, mais qu'ils ne pouvaient pas empêcher leurs citoyens de consommer des produits conformes aux normes d'un autre pays membre, à condition que ces normes assurent une protection équivalente des intérêts publics en jeu. Toutefois, il semble que, lorsque les règlements techniques jouent un rôle important sur le marché intérieur, l'équivalence ne fonctionne que s'il existe un arrangement officiel ou si des normes harmonisées ont été élaborées. Cela vaut en particulier lorsqu'il y a de sérieuses préoccupations concernant les risques pour la santé et la sécurité¹⁹⁸.

En février 1995, le Conseil des CE a habilité la Commission à conduire des négociations en vue de conclure avec des pays tiers des accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. La Commission a engagé des négociations avec plusieurs pays. Des accords ont été conclus avec les États-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande et la République tchèque, et les négociations se poursuivent avec l'Australie, l'Uruguay, le Chili et l'Argentine.

L'accord conclu entre la CE et les États-Unis au sujet des mesures sanitaires vise à faciliter le commerce des animaux vivants et des produits du règne animal entre les deux partenaires, en établissant un mécanisme de reconnaissance de l'équivalence des mesures sanitaires. Toutefois, le processus de reconnaissance est assez complexe et comporte plusieurs étapes. Le pays importateur doit expliquer l'objectif de la mesure sanitaire pour lequel il cherche à obtenir la reconnaissance de l'équivalence et définir le niveau de protection sanitaire suffisant. Le pays exportateur doit démontrer que sa mesure sanitaire garantit le niveau de protection exigé par le pays importateur. Sur la base des éléments fournis par l'exportateur, l'importateur décide si les mesures de l'exportateur sont suffisamment rigoureuses et peuvent donc être considérées comme équivalentes. Les éléments que le pays exportateur peut être invité à fournir sont notamment ses lois nationales concernant les normes, les procédures, les politiques, les infrastructures, l'application et le contrôle; les preuves de l'efficacité de son programme d'application des règles et de contrôle; et les preuves de compétence de son autorité de réglementation. L'Accord entérine le principe de la régionalisation pour les principales zoonoses et donne la liste des produits pour lesquels l'équivalence est reconnue. Les autres accords négociés par la CE sont similaires¹⁹⁹.

L'ALENA prévoit la reconnaissance mutuelle des mesures SPS si les règlements du pays exportateur permettent d'obtenir le niveau de production

qu'exige le pays importateur. La charge de la preuve incombe à l'exportateur. Si le pays importateur ne reconnaît pas l'équivalence des mesures SPS du pays exportateur, il doit motiver, sur demande, sa décision par écrit (article 714). La décision ultime concernant l'équivalence appartient aux autorités du pays importateur, qui se prononcent au cas par cas.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont décidé, en vertu de l'Accord de reconnaissance mutuelle transmaniotien de 1996, de reconnaître leurs réglementations respectives dans certains secteurs industriels. Cela signifie qu'un produit conforme à la réglementation d'un des deux pays peut être vendu dans l'autre sans devoir satisfaire à des prescriptions additionnelles. La Nouvelle-Zélande a parfois aussi accordé l'équivalence en cas d'application d'une norme nationale d'un autre pays. Dans le secteur des produits alimentaires, les deux pays ont décidé de reconnaître mutuellement leurs réglementations respectives. La prochaine étape consistera à mettre en place un système commun de normes alimentaires qui devait entrer en vigueur à la fin de 1999²⁰⁰.

La reconnaissance de l'équivalence n'est pas facile à obtenir et elle est généralement subordonnée à plusieurs conditions. Toutefois, pour les pays en développement, c'est une voie prometteuse car elle pourrait considérablement améliorer l'accès de leurs produits aux marchés.

Accords de reconnaissance mutuelle

Les accords de reconnaissance mutuelle peuvent prendre plusieurs formes. Ils peuvent porter uniquement sur les méthodes d'essai ou sur les méthodes d'essai et les certificats d'évaluation de la conformité, ou être complets et porter sur les normes elles-mêmes. Les accords du premier type n'impliquent qu'une économie limitée en termes de commerce international, mais jouent un rôle important en créant la confiance entre les laboratoires des différents pays et constituent généralement une étape nécessaire en vue de la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle plus ambitieux. Les accords portant sur l'évaluation de la conformité améliorent l'accès aux marchés en évitant la répétition des essais et les coûts correspondants, et peuvent aussi réduire la discrimination à l'égard des produits étrangers et faire gagner du temps. En outre, ils peuvent être un terrain de formation indispensable, car ils impliquent un échange d'informations et des liens très

étroits entre les autorités compétentes. Les accords de reconnaissance mutuelle complets exigent que les parties considèrent que leurs prescriptions nationales sont équivalentes, si bien que toute marchandise pouvant être légalement vendue dans un pays peut aussi être légalement vendue dans l'autre pays. L'article 4.2 de l'Accord SPS fait référence à ce dernier type d'accord²⁰¹.

Le fait que de nombreux pays en développement n'ont pas les capacités nécessaires pour la certification et l'accréditation des laboratoires d'essai rend difficile la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle et la libéralisation du commerce en général. D'ailleurs, très peu de pays en développement sont parties à des accords de reconnaissance mutuelle. L'absence de reconnaissance réciproque des normes et des procédures d'évaluation de la conformité au niveau national se retrouve à l'échelon régional : les organismes régionaux de normalisation composés de pays en développement n'ont pas accompli grand-chose depuis leur création, ce qui est dû en partie au désintérêt de leurs membres²⁰².

Toutefois, dans le cadre des accords commerciaux régionaux, les parties semblent de plus en plus prendre conscience de l'utilité de la reconnaissance mutuelle comme moyen de promouvoir l'intégration et la facilitation du commerce. La reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité est obligatoire au sein de la CE²⁰³ et a été acceptée comme principe fondamental par les membres de la Coopération économique Asie Pacifique (APEC), qui a déjà adopté un modèle d'accord de reconnaissance mutuelle. La Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), l'ALENA, le MERCOSUR, l'ANASE et le Groupe andin étudient aussi les moyens d'avancer dans ce domaine²⁰⁴.

Plusieurs mesures pourraient renforcer le rôle positif des accords de reconnaissance mutuelle dans le commerce international : ces accords devraient être élaborés dans la transparence (c'est-à-dire qu'il faudrait informer le Comité SPS lorsque deux ou plusieurs pays ont l'intention de négocier un tel accord, communiquer le projet de texte de l'accord aux Membres pour observations et publier le texte adopté); ils devraient être ouverts aux autres parties qui souhaiteraient y adhérer ultérieurement; ils devraient comporter des règles d'origine souples (c'est-à-dire que les avantages découlant de l'accord devraient être accordés à tous les produits qui sont assujettis à la procédure d'évaluation de la conformité des parties contractantes et pas seulement aux produits originaires des parties

contractantes). Toutefois, le coût de la négociation et de la mise en œuvre de tels accords n'est pas négligeable²⁰⁵.

Pour régler le problème de la non-reconnaissance des certificats de conformité des pays en développement, on pourrait envisager de mettre en commun les ressources qu'exigent la recherche et les essais de laboratoire dans le cadre des accords régionaux et sous-régionaux et d'établir des laboratoires, des organes de certification et des institutions d'accréditation régionaux ou sous-régionaux. Ces organes pourraient être financés par une aide internationale et leur fonctionnement serait régulièrement contrôlé par la Commission du Codex, l'OIE et le Secrétariat de la CIPV.

Transparence et notification

La transparence est essentielle pour garantir que les mesures SPS sont scientifiquement fondées et n'entravent pas excessivement le commerce international. Toutefois, l'efficacité des dispositions relatives à la transparence est limitée pour diverses raisons : la qualité et la teneur des renseignements fournis par les pays dans leurs notifications sont très variables, les périodes ménagées pour les observations sont courtes, les réponses aux demandes de documents sont tardives et, parfois, les observations faites par les autres Membres restent sans effet.

Pour accroître la transparence, les Membres ont adopté quelques mesures lors de l'examen triennal de l'Accord. Selon l'Accord, les Membres doivent ménager un délai raisonnable entre la publication d'une mesure SPS et son entrée en vigueur. Ce délai est essentiel pour que les producteurs puissent adapter leurs produits aux nouvelles prescriptions. Il faut aussi laisser un délai suffisant entre la notification d'un projet de réglementation et son adoption, car cela permet aux autres Membres de commenter le projet. Pour le premier de ces délais, les Membres se sont mis d'accord sur une durée de 60 jours, mais ils n'ont pas pris de décision pour le deuxième. L'obstacle linguistique peut empêcher les pays de commenter les projets de réglementation et il a donc été convenu que les Membres devraient traduire au moins un résumé du projet de règlement dans une des langues officielles de l'OMC.

Parfois, même lorsque les pays peuvent commenter le projet, leurs observations ne sont pas prises en considération et toute cette opération ne

sert à rien. Pour régler ce problème, on pourrait envisager de demander au pays qui notifie une mesure, s'il n'a pas tenu compte des observations et des suggestions dans le texte définitif, d'en expliquer les motifs.

Pour accroître l'efficacité des procédures de notification et les accélérer, certains pays, tant développés qu'en développement, ont proposé de recourir à l'échange électronique d'informations. Les moyens électroniques pourraient effectivement améliorer le système, mais il ne faut pas oublier que nombre de pays en développement n'ont encore qu'un accès très limité à l'Internet et que leurs points d'information ne disposent souvent pas d'un système de courrier électronique efficace. Par conséquent, l'introduction de la notification électronique ne serait pas forcément bénéfique pour tous les pays. Il faudrait donc peut-être envisager d'employer les deux systèmes en parallèle. Le Comité SPS a recommandé que les Membres publient leurs mesures SPS sur l'Internet pour accroître la transparence.

Le Comité SPS offre aux Membres un cadre pour examiner la mise en œuvre de l'Accord, porter à l'attention des autres Membres les difficultés qu'ils rencontrent dans le domaine des mesures SPS et contester certaines mesures SPS proposées ou déjà appliquées par d'autres Membres. Malheureusement, les pays en développement font très peu usage de cette possibilité, ainsi que des autres dispositions relatives à la transparence que contient l'Accord. Cela pourrait être dû au fait que les liens entre les pouvoirs publics et le secteur privé sont assez lâches, si bien que les pouvoirs publics ne sont pas vraiment conscients des difficultés rencontrées par les exportateurs et que ceux-ci ne disposent pas de réseaux de communication qui leur permettraient de les porter à l'attention des autorités compétentes. Les pays en développement auraient donc peut-être intérêt à faire des efforts pour renforcer ces liens.

Adaptation aux conditions régionales

A l'intérieur d'un pays, il se peut que la situation zoosanitaire ou phytosanitaire ne soit pas uniforme sur tout le territoire. Par conséquent, le pays importateur devrait examiner s'il y a dans le pays exportateur des zones de moindre risque, soit en raison des caractéristiques de l'environnement, soit parce que le pays exportateur a éradiqué une maladie dans ces zones et pris les mesures nécessaires pour éviter sa réapparition.

L'adaptation aux conditions régionales et notamment la reconnaissance des zones exemptes de maladies ou de ravageurs ou des zones de faible prévalence (article 6) est très importante pour les pays en développement, notamment les grands pays dans lesquels les conditions géographiques, environnementales et épidémiologiques peuvent varier considérablement d'une zone à l'autre. Dans quelques cas, cette disposition a facilité le commerce des produits agricoles (voir encadré 5). Toutefois, pour éradiquer un ravageur ou une maladie dans une zone donnée il peut être nécessaire de faire un investissement considérable et les procédures visant à démontrer que la zone est exempte ou que la prévalence y est faible sont généralement longues et lourdes, et exigent souvent la fourniture de données scientifiques complexes (voir encadré 6). Les pays en développement n'ont donc pas pu tirer pleinement parti de cet article, malgré l'appui offert par les organisations internationales compétentes. Pour régler le problème, on pourrait simplifier les procédures, sans sacrifier leur solidité scientifique, et aider les pays en développement à préparer leurs dossiers de demande de reconnaissance de zone exempte ou de zone de faible prévalence (voir encadré 7). Les pays en développement doivent déterminer s'il est possible et rentable de faire des efforts pour éradiquer une maladie dans une zone. Manifestement, il y a là un domaine dans lequel une assistance technique spécialisée faciliterait la mise en œuvre d'une disposition de l'Accord par les pays en développement. Lorsqu'un pays ou une zone d'un pays a été déclaré exempt de ravageurs ou de maladies par l'organisation internationale compétente, les différents partenaires commerciaux de ce pays ne devraient pas contester ce statut ni demander de preuve supplémentaire.

Traitement spécial et différencié

L'Accord SPS contient un article spécifique (article 10) concernant le traitement spécial et différencié des pays en développement et des PMA, mais ses dispositions n'ont pas été traduites en obligations précises. Souvent, les pays en développement n'exportent qu'un petit nombre de produits agricoles sur un petit nombre de marchés. Par conséquent, chaque pays en développement pourrait établir une liste des principaux produits agricoles qu'il exporte (cinq à sept produits peut-être), indiquer quels sont les principaux obstacles qu'il rencontre sur les principaux marchés d'exportation (cinq à sept pays) et demander aux pays en question et/ou aux

ENCADRÉ 5***Adaptation aux conditions régionales : problèmes et avancées***

Le Brésil et les États-Unis ont eu des pourparlers en vue de libéraliser l'importation de viande bovine fraîche provenant de certains États du sud du Brésil qui sont exempts de fièvre aphteuse. Toutefois, ces pourparlers n'ont pas encore abouti. Il en va de même pour les exportations du Brésil vers le Japon et le Canada. Ces deux pays interdisent l'importation de viande bovine fraîche du Brésil, y compris dans le cas des animaux élevés dans les États de Rio Grande do Sul et de Santa Catarina où aucun cas de fièvre aphteuse n'a été déclaré depuis 1994. La CE a reconnu que certains États brésiliens étaient exempts de fièvre aphteuse et autorise donc l'importation de produits provenant de ces États, mais uniquement sous forme de viande désossée. Dans d'autres cas, le principe de l'adaptation aux conditions régionales a donné des résultats plus concrets : aujourd'hui, les États-Unis autorisent l'importation de viande de bœuf crue provenant des régions de l'Argentine qui ont été reconnues exemptes de fièvre aphteuse, après les avoir interdites pendant 80 ans. Ils ont récemment remplacé une interdiction qui datait de 83 ans visant les importations d'avocats du Mexique par une norme de procédé qui permet d'exporter les avocats provenant d'une certaine région du Mexique vers le nord-est des États-Unis durant l'hiver.

organisations internationales compétentes de leur fournir une assistance pour faciliter l'exportation de ces produits. Cette assistance pourrait viser à éradiquer une maladie, à aider un pays à prouver qu'il est exempt d'une maladie, à améliorer le conditionnement et le transport, à mettre au point des pratiques optimales pour certaines usines ou pour certaines catégories de produits, telles que la viande, le lait et les produits laitiers et les produits de la pêche, à former le personnel de laboratoire chargé de l'évaluation des produits exportés, etc.

Coopération technique

Apparemment, on a négocié et conclu l'Accord SPS sans guère tenir compte des conditions requises pour qu'il puisse être bien mis en œuvre, en particulier dans les pays en développement. En vertu de l'article 9.1, l'assistance qui sera fournie aux pays en développement sur le plan bilatéral ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes pourra

ENCADRÉ 6***Adaptation aux conditions régionales : le cas de l'Égypte***

En septembre 1998, la CE a interdit les importations de pommes de terre d'Égypte en raison du risque de propagation de la pourriture brune de la pomme de terre, ne respectant pas ainsi les zones exemptes reconnues. La décision des autorités européennes a donc modifié le régime des importations de pommes de terre d'Égypte : alors qu'auparavant tous les produits étaient considérés comme exempts de maladies sauf preuve du contraire, depuis cette interdiction tous les produits sont considérés comme contaminés sauf preuve du contraire. Suite à cette décision, l'Égypte a établi 133 dossiers pour faire reconnaître des zones exemptes. Toutefois, le Comité permanent de la protection des végétaux de la CE n'en a pris en considération que 23 et, en définitive, seules cinq zones ont été reconnues, tandis que pour 14 autres zones la CE a demandé un complément d'information. D'après les autorités de la CE, le fait que seules une petite partie des zones exemptes de maladies ont été reconnues était dû à l'insuffisance de la documentation fournie par l'Égypte (carte illisible, documentation rédigée en arabe), ce qui était imputable à l'insuffisance des capacités techniques du pays. L'Égypte considérait que cette mesure était injustifiée. Elle soutenait que la pourriture brune était endémique dans la CE et avait en fait été introduite en Égypte par des semences importées de la CE. Elle soutenait en outre que les autorités européennes étaient beaucoup plus rigoureuses avec l'Égypte qu'avec d'autres fournisseurs. Quoiqu'il en soit, cette interdiction perturbe le commerce d'un produit qui est la troisième source de recettes en devises de l'Égypte.

Source : Conclusions d'une recherche en cours réalisée par le Centre for Food Economic Research, Department of Agricultural and Food Economics, The University of Reading, Royaume-Uni.

notamment prendre la forme de crédits, de dons et de primes. Si cette disposition était vraiment appliquée, il y aurait une plus grande cohérence car elle permettrait aux pays en développement de se doter des infrastructures et des autres moyens nécessaires pour appliquer l'Accord. Toutefois, la coopération technique et l'aide financière ne sont pas une panacée et elles ne peuvent pas remplacer l'élimination des obstacles au commerce non nécessaires.

ENCADRÉ 7***Reconnaissance des pays exempts de fièvre aphteuse par l'Office international des épizooties (OIE)***

L'Office international des épizooties (OIE) a mis au point une procédure pour la reconnaissance internationale des pays exempts de fièvre aphteuse. Cette procédure est facultative et est appliquée de façon à ce que l'OIE puisse reconnaître que tout le pays ou certaines zones du pays sont exempts de cette maladie. Ses principaux éléments sont les suivants :

1. Le pays intéressé envoie au Directeur général de l'OIE une proposition accompagnée d'un rapport détaillé fondé sur un modèle établi par l'OIE;
2. La Commission de la fièvre aphteuse de l'OIE peut recommander au Directeur général la proposition, accompagnée d'un rapport détaillé fondé sur le modèle établi par l'OIE;
2. La Commission de la fièvre aphteuse peut appuyer une proposition émanant d'un pays si elle considère que la demande est bien fondée. Dans le cas contraire, elle peut décider de ne pas appuyer la proposition et de demander des précisions ou des renseignements supplémentaires. Elle peut décider d'envoyer en mission un groupe d'experts. Le coût de la mission est à la charge du pays requérant;
3. Le Directeur général informe tous les autres pays membres de l'OIE du fait que la Commission appuie la proposition d'un pays. Les pays ont un délai de 60 jours pour communiquer à l'OIE leurs éventuelles objections, fondées sur des considérations scientifiques ou techniques. La Commission examine les éventuelles objections reçues et décide de les accepter ou non;
4. Chaque année, lors de son Assemblée générale, l'OIE adopte par résolution la liste des pays et zones reconnus exempts de fièvre aphteuse;
5. Pour conserver le statut de zone ou de pays exempt, il faut continuer de respecter les règles et règlements de l'OIE et déclarer tous les événements susceptibles de compromettre le maintien de ce statut.

La reconnaissance du statut de zone ou de pays exempts de fièvre aphteuse par l'OIE n'a pas de valeur juridique. Toutefois, si l'OMC était chargée de régler un différend concernant ce statut, la reconnaissance du statut par l'OIE pourrait influencer la décision du Groupe spécial. L'OIE s'est lancé dans une entreprise similaire pour d'autres maladies importantes.

Source : T. Chillaud, R.E. Reichard, J. Blancou (1997), The standardization activities of the Office International des Epizooties, OIE, Paris.

La coopération technique pourrait servir à renforcer les capacités des responsables des points d'information dans les pays en développement, car la transparence se révèle être un aspect essentiel du bon fonctionnement de l'Accord. Il convient en particulier de former les personnels qui travaillent dans les laboratoires, les organes de certification et les établissements d'accréditation des pays en développement, car, pour que les certificats délivrés par ces institutions soient acceptés sur le plan international, il faut qu'elles aient un certain niveau de qualification, et cela est essentiel pour la négociation d'accords d'équivalence et de reconnaissance mutuelle. Comme les pays en développement ont du mal à mettre en œuvre l'aspect scientifique de l'Accord et en particulier l'évaluation du risque, il convient de leur fournir une coopération technique dans ce domaine.

D'après l'article 9.2, « dans les cas où des investissements substantiels seront nécessaires pour qu'un pays en développement Membre exportateur se conforme aux prescriptions sanitaires ou phytosanitaires d'un Membre importateur, ce dernier envisagera l'octroi d'une assistance technique qui permettra au pays en développement Membre de maintenir et d'accroître ses possibilités d'accès au marché pour le produit en question ». Il convient de renforcer cette disposition, premièrement en demandant au pays qui a appliqué une mesure SPS causant des difficultés particulières à des pays en développement de la réexaminer. Deuxièmement, si après cet examen le pays importateur confirme la mesure, il faudrait que la fourniture d'une assistance technique et le transfert des technologies nécessaires soient obligatoires. Les pays qui ont le même genre de problèmes commerciaux liés à telle ou telle mesure SPS pourraient unir leurs forces et présenter une position commune. Les pays en développement pourraient avoir intérêt à forger des alliances souples entre eux ainsi qu'avec les pays développés, étant donné que ces derniers ont généralement plus d'expérience pour ce qui est de porter à l'attention du Comité SPS ou d'autres pays des cas particuliers. Dans le cas des PMA, la période de transition a pris fin le 31 décembre 1999 et il convient donc de faire des efforts particuliers pour les aider à se conformer aux prescriptions de l'Accord. Comme plusieurs organisations internationales et plusieurs pays développés fournissent une coopération technique dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires, il serait bon de mieux coordonner l'action des différents intervenants pour que les bénéficiaires puissent en tirer le meilleur parti.

Questions en suspens

Les avantages résultant de la libéralisation du commerce des produits agricoles obtenue à l'issue des négociations du Cycle d'Uruguay pourraient être compromis par l'emploi protectionniste de mesures SPS. L'Accord SPS a été négocié pour limiter cette possibilité et il est utile à cet effet. Toutefois, dans le présent document nous avons mis en évidence quelques-unes de ses lacunes. Il vaudrait donc la peine d'envisager d'apporter quelques modifications au texte pour limiter autant que possible l'emploi des mesures SPS à des fins protectionnistes, alors que tous les pays ont les mêmes avantages à retirer de l'Accord. A cet égard, il faudrait se pencher sur les articles suivants.

Article 3. Comme les pays en développement estiment que leur participation au processus d'élaboration des normes internationales n'a guère d'influence et qu'ils ont donc du mal à respecter des mesures fondées sur ces normes, il faudrait introduire dans cet article une disposition en vertu de laquelle les normes internationales devraient être élaborées au moyen d'un processus équitable, fondé sur le consensus, et auquel les pays de différentes régions et ayant des niveaux de développement différents puissent participer efficacement. On pourrait inviter le Comité SPS à élaborer un ensemble de règles que les organisations internationales compétentes devraient respecter dans le processus d'élaboration des normes.

Article 4. L'équivalence est interprétée comme « identité ». Cela vide l'article 4.1 de son sens, puisque l'objet de cet article est de faire admettre que des mesures différentes peuvent permettre d'obtenir le même niveau de protection SPS et, par conséquent, de laisser aux pays une certaine latitude en ce qui concerne le genre de mesures qu'ils veulent adopter. Cela devrait être formulé plus clairement dans l'article. De plus, compte tenu des avantages que retireraient les pays en développement de la participation à des accords bilatéraux ou multilatéraux de reconnaissance de l'équivalence de certaines mesures SPS, il convient que les pays Membres développés acceptent les demandes de ce genre émanant des pays Membres en développement. Étant donné que l'une des principales difficultés que les pays en développement rencontrent dans ce domaine est la non-reconnaissance de leurs certificats d'évaluation de la conformité, il conviendrait d'inscrire dans cet article des dispositions en vue de la création de laboratoires, d'organes de certification et d'instituts d'accréditation

régionaux ou sous-régionaux financés par la communauté internationale. Ces institutions fonctionneraient sous la supervision de la Commission du Codex Alimentarius, de l'OIE et du Secrétariat de la CIPV. En outre, on pourrait élargir le champ d'application de l'article 4 aux accords de reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité.

Article 6. L'adaptation aux conditions régionales est très importante pour les pays en développement, mais les procédures servant à démontrer que certaines zones sont exemptes de ravageurs ou de maladies, ou que la prévalence y est faible, sont en général longues et lourdes et exigent souvent la fourniture de données scientifiques complexes. L'éradication d'une maladie dans une zone peut nécessiter un investissement considérable et il faut donc, en particulier dans le cas des pays en développement, déterminer si cet investissement peut être rentable. Il faudrait dire clairement dans cet article que les organisations internationales et les pays en développement fourniront un appui scientifique et administratif pour faciliter la mise en œuvre des dispositions relatives à l'adaptation aux conditions régionales. De plus, si un pays ou une zone d'un pays a été reconnu exempt d'une maladie par l'organisation internationale compétente, il faudrait que tous ses partenaires commerciaux reconnaissent ce statut sans que le Membre concerné doive fournir des éléments de preuve supplémentaires.

Article 9. Il est essentiel de fournir une assistance technique pour aider les pays en développement à s'acquitter des obligations découlant de l'Accord. Comme l'Accord insiste beaucoup sur les aspects scientifiques, il faudrait offrir une aide dans ce domaine. L'article 9 devrait donc mentionner la formation du personnel et la modernisation des équipements des laboratoires et des organes de certification et d'accréditation et le renforcement des capacités des pays en développement de traiter les questions techniques, en particulier celles qui sont liées à l'évaluation des risques ou à la reconnaissance de zones exemptes de ravageurs et de maladies ou de zones de faible prévalence. On pourrait renforcer les dispositions de l'article 9.2 en rendant la coopération technique obligatoire lorsque l'introduction d'une nouvelle mesure SPS par un pays importateur crée des problèmes particuliers pour les pays en développement, et en établissant un lien entre le respect des prescriptions SPS du pays importateur et le transfert des technologies nécessaires. Il faudrait aussi insister sur les liens entre l'octroi de crédits et de dons et la capacité des pays en développement de se doter des infrastructures nécessaires pour vraiment appliquer l'Accord. Comme la période de transition accordée aux PMA est

venue à expiration à la fin de 1999, il conviendrait d'apporter une assistance technique particulière à ces pays pour les aider à s'acquitter des obligations qui découlent de l'Accord et à tirer parti de ses dispositions.

Article 10. Les pays en développement devraient avoir le droit d'obtenir une aide spéciale de leurs partenaires commerciaux et des organisations internationales compétentes en ce qui concerne les produits agricoles dont l'exportation présente un intérêt particulier pour eux, afin d'éviter que les mesures SPS n'entravent leurs exportations de ces produits. Ainsi, on transformerait les dispositions relatives au traitement spécial et différencié en obligations spécifiques.

Annexe B. Les différences de qualité et de contenu des renseignements fournis par les pays dans leurs notifications, la brièveté des périodes ménagées pour faire des observations, le retard des réponses aux demandes de documents et la non-prise en compte des observations communiquées sont des problèmes récurrents qui limitent l'efficacité des dispositions relatives à la transparence. Le Comité SPS a décidé qu'un délai de 60 jours serait raisonnable pour permettre aux pays intéressés de commenter les projets de règlement. Toutefois, il ne s'est pas mis d'accord sur une durée précise pour l'intervalle qui sépare la publication d'une mesure de son entrée en vigueur. Les pays en développement Membres devront déterminer si le délai de 60 jours prévu pour la communication d'observations sur les mesures notifiées correspond à leurs besoins ou s'il faut le modifier, et indiquer la durée qui leur paraît raisonnable pour ce qui est de l'intervalle séparant la publication de l'entrée en vigueur d'une mesure SPS. Toutefois, l'article 10.2 dispose que « dans les cas où le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire donnera la possibilité d'introduire progressivement de nouvelles mesures sanitaires ou phytosanitaires, des délais plus longs devraient être accordés pour en permettre le respect en ce qui concerne les produits présentant de l'intérêt pour les pays en développement Membres, afin de préserver les possibilités d'exportation de ces derniers ». On pourrait introduire de nouvelles dispositions dans l'annexe B pour que les observations faites sur les projets de règlement soient prises en compte dans le texte définitif ou, à défaut, que le refus de les prendre en compte soit motivé. On pourrait demander au Secrétariat de l'OMC de créer une base de données contenant toutes les mesures SPS appliquées par les Membres qui pourraient avoir un impact important sur les exportations des pays en développement.

Liste des sigles

GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce international
OTC	Obstacle technique au commerce
PMA	Pays les moins avancés
SPS	Sanitaire et phytosanitaire

Organisations

ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ANASE	Association des nations d'Asie du Sud-Est
APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
CE	Communautés européennes
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
MERCOSUR	Marché commun du Sud
OIE	Office international des épizooties
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UE	Union européenne
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

LES REGLES D'ORIGINE NON PREFERENTIELLES

Stefano Inama, CNUCED

Champ d'application de l'Accord : Programme de travail pour l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles et déclaration commune sur les règles d'origine préférentielles

On a longtemps considéré que les règles d'origine étaient une question très technique qui concernait uniquement les agents des douanes et n'avaient pas grand chose à voir avec la mise en œuvre d'autres mesures de politique commerciale. Depuis une dizaine d'années, l'évolution du commerce international a montré que la détermination de l'origine pouvait avoir des conséquences sur un très grand nombre d'aspects régis par différents Accords de l'OMC, au-delà de la nécessité évidente et générale de déterminer l'origine des marchandises et le régime tarifaire applicable au point d'entrée dans le pays Membre importateur. Aujourd'hui, avec l'adoption d'un Accord de l'OMC sur les règles d'origine non préférentielles, ces incidences pourraient aller bien au-delà des mécanismes de contrôle à la frontière et toucher la réglementation de la vente du produit au consommateur final.

Par exemple, des questions telles que les marques d'origine, les appellations d'origine, la définition des branches de production nationale, etc., ne sont peut-être pas directement liées à la conception traditionnelle de l'origine en tant que dispositif de contrôle à la frontière. Dans le commerce international, il est très difficile d'évaluer les incidences de la détermination de l'origine non préférentielle et cela est dû essentiellement au fait que ces règles d'origine peuvent être considérées comme un instrument de politique commerciale secondaire. En fait, pour saisir toute l'importance des règles d'origine non préférentielles, il faut les analyser en même temps que les instruments principaux tels que les droits de douane, les mesures de protection conditionnelle, etc. Comme nous le verrons, les effets des règles

d'origine non préférentielles apparaissent immédiatement dans le contexte des règles antidumping et anti-contournement, des contingents textiles qui existent encore, des mesures de sauvegarde transitoires prévues par l'ATV, des mesures de sauvegarde, etc., domaines dans lesquels des tensions commerciales ont déjà montré l'importance de la détermination de l'origine.

Les règles d'origine sont très souvent associées à des régimes de commerce préférentiels, dans lesquels leurs effets concrets sont plus évidents. En effet, la conformité d'un produit aux règles d'origine préférentielles permet de bénéficier d'un droit de douane préférentiel. Une des principales différences entre les règles d'origine préférentielles et non préférentielles est que les règles non préférentielles doivent toujours fournir une méthode exhaustive de détermination de l'origine. Dans le cas des règles d'origine préférentielles, si les critères d'origine ne sont pas satisfaits, le droit préférentiel ne sera pas appliqué mais il n'est pas nécessaire de chercher d'autres méthodes de détermination de l'origine. En revanche, pour administrer les mesures de politique commerciale dans le cas des origines non préférentielles, si le premier critère d'origine n'est pas satisfait, il faut toujours avoir une méthode de dernier recours pour déterminer l'origine des marchandises. Il convient donc d'avoir des règles supplémentaires pour déterminer l'origine lorsque la règle principale ne le permet pas. Les administrations douanières doivent toujours savoir d'où proviennent les marchandises. Les règles secondaires, qui servent à déterminer l'origine lorsque la règle primaire n'est pas satisfaite, sont généralement appelées les règles résiduelles.

L'Accord porte sur l'application des règles d'origine non préférentielles et définit un programme de négociation, dans le cadre de l'OMD et de l'OMC, d'un ensemble harmonisé de règles d'origine non préférentielles. Bien qu'elles fassent l'objet d'une déclaration commune, les règles d'origine préférentielles ne sont visées ni par un programme d'harmonisation ni par une discipline rigoureuse. La déclaration commune ne donne que des orientations générales.

En vertu de l'article premier de l'Accord, les règles d'origine non préférentielles doivent être employées pour déterminer l'origine des marchandises aux fins suivantes :

1. Application du droit NPF et traitement national
2. Restrictions quantitatives

3. Droits antidumping et droits compensateurs
4. Mesures de sauvegarde
5. Prescription d'indication de l'origine
6. Éventuelles restrictions quantitatives discriminatoires et contingents tarifaires
7. Marchés publics
8. Statistiques commerciales

Selon le paragraphe *a* de l'article 3, lorsque le programme de travail sur l'harmonisation sera terminé, les règles d'origine harmonisées seront appliquées de manière égale pour toutes les fins. Elles devront être employées pour toutes les mesures de politique commerciale prises conformément aux Accords de l'OMC. Cela fera disparaître les pratiques de certains grands partenaires commerciaux qui emploient différents critères d'origine pour les origines non préférentielles selon l'instrument commercial concerné. Cependant, tout le monde ne partage pas cet avis. Par exemple, la note 1 relative à l'article premier de l'Accord, selon laquelle la définition des expressions « branche de production nationale » ou « produits similaires d'une branche de production nationale » constitue une dérogation au principe de l'application de manière égale pour toutes les fins car elle précise que la définition de ces expressions n'entre pas dans le cadre de cet article. Les mesures de protection conditionnelle, telles que les sauvegardes et les mesures antidumping, sont normalement prises à la demande d'une branche de production nationale visant des produits originaires d'un certain pays. En outre, la procédure antidumping ordinaire exige que les autorités chargées de l'enquête, outre les constatations relatives à l'existence du dumping et du dommage, déterminent l'origine du produit exporté depuis le pays visé par l'enquête. Les autorités chargées des enquêtes ne font pas toujours cette détermination, mais la note relative à l'article premier de l'Accord semble exclure l'application des règles d'origine harmonisées à la « branche de production nationale » qui dépose une plainte visant les importations provenant d'autres pays, alors que ces mêmes règles seront appliquées pour la détermination de l'origine des produits exportés depuis le pays visé par l'enquête. Il faudra remédier à cette incohérence dans les négociations. Par ailleurs, et comme l'ont fait observer l'Inde (dans sa communication dont on trouvera un extrait en annexe) et ensuite les États-

Unis²⁰⁶ au Comité des règles d'origine, le champ d'application des règles d'origine harmonisées dans le cadre des autres Accords de l'OMC, même s'il est clairement défini dans l'Accord comme nous l'avons vu plus haut, devra encore être examiné. Cela sera probablement une des questions les plus controversées durant les prochaines négociations.

La définition et les fins des règles d'origine préférentielles sont énoncées à l'article 2 de la Déclaration commune concernant les règles d'origine préférentielles. D'après cet article, les règles d'origine préférentielles servent à déterminer « si des marchandises sont admises à bénéficier d'un traitement préférentiel dans le cadre de régimes commerciaux contractuels ou autonomes qui donnent lieu à l'octroi de préférences tarifaires allant au-delà de l'application du paragraphe 1 de l'article premier du GATT de 1994 » (c'est-à-dire l'application d'un droit inférieur au droit NPF).

Voici quelques exemples de règles d'origine préférentielles :

1. Traitement tarifaire préférentiel autonome :
 - Règles d'origine du SGP
2. Règles d'origine contractuelles non réciproques :
 - Règles d'origine de Lomé
 - Règles d'origine de l'Initiative en faveur du Bassin des Caraïbes
 - Règles d'origine des Caraïbes
3. Règles d'origine contractuelles réciproques, c'est-à-dire accords de libre-échange :
 - Règles d'origine de l'ALENA
 - Protocole concernant les règles d'origine annexé aux accords Euro-Med ou aux accords européens
 - Règles d'origine du MERCOSUR, du Groupe andin ou de l'ANASE.

Progrès et état actuel des négociations

Un des principaux objectifs de l'Accord sur les règles d'origine est d'harmoniser les règles d'origine non préférentielles, comme le prévoit l'article 9 de la partie IV de l'Accord. Cet Accord a donc été conçu avec un programme de travail incorporé. Le programme de travail sur l'harmonisation, qui a été lancé le 20 juillet 1995, devait, conformément à l'article 9.2 *a*) de l'Accord, être terminé dans un délai de trois ans, c'est-à-dire avant le 20 juillet 1998. Toutefois, même si le Comité des règles d'origine (CRO) et le Comité technique des règles d'origine de Bruxelles – organe responsable des aspects techniques du travail – ont fait des progrès importants en matière d'harmonisation durant cette période, le travail n'a pas pu être terminé en trois ans, ce qui est dû essentiellement à la complexité des problèmes. Tout en soulignant que le CRO était chargé de mener à bien le programme d'harmonisation dans un délai de trois ans et en insistant sur la nécessité de mener à terme ce programme de travail, en juillet 1998 le Conseil du commerce des marchandises et le Conseil général ont approuvé les recommandations du CRO : 1) le CRO, en coopération avec le Comité technique des règles d'origine, devrait poursuivre les travaux définis aux articles 9.2 *c* et 9.3 de l'Accord; 2) les Membres devraient s'engager à faire de leur mieux pour mener à terme le programme de travail avant novembre 1999; 3) le Comité technique des règles d'origine devrait présenter le résultat définitif de son travail au CRO avant la fin de mai 1999 pour examen définitif par celui-ci; 4) le CRO présenterait au Conseil du commerce des marchandises un rapport sur l'avancement des travaux en février, juin et octobre 1999; et 5) en juin 1999 le CRO examinerait l'état du programme de travail et recommanderait un délai pour son achèvement.

A la réunion de juin 1998 du CRO, on pensait que le programme de travail pourrait être achevé avant novembre 1999. A sa réunion de novembre, le CRO a considéré qu'on avait fait un travail très utile et des progrès importants depuis juillet 1998, mais qu'il était impossible de terminer, même avec la meilleure volonté du monde, pour novembre 1999.

Durant la préparation de la Conférence de Seattle, quelques propositions précises concernant le programme de travail sur l'harmonisation ont été faites :

- Programme de travail sur l'harmonisation à achever et résultats à adopter avant la prochaine Conférence ministérielle (Bulgarie,

République tchèque, CE, Hongrie, Maroc, Pologne, Slovaquie et Slovénie)

- Aider les pays en développement à participer davantage à la négociation du programme d'harmonisation tant à l'OMC qu'à l'OMD (Égypte)
- Étude suffisante, dans le cadre du Comité des règles d'origine, de l'impact du programme d'harmonisation sur les droits et les obligations des Membres, en particulier dans les domaines qui intéressent les pays en développement, comme ceux des textiles et des vêtements (Égypte)
- La négociation ne devrait pas créer de nouveaux obstacles entravant l'accès au marché des produits dont l'exportation présente de l'intérêt pour les pays en développement (Égypte)
- Absence d'une position commune des Membres au sujet des incidences d'une discipline future visant à appliquer également les règles d'origine harmonisées à toutes les fins; le Conseil général devrait examiner si, en attendant la poursuite des travaux du Comité, il ne serait pas possible de concilier les divergences de vues en ce qui concerne le champ d'application des résultats du programme d'harmonisation au moyen de consultations supplémentaires avec d'autres comités de l'OMC, ou si cela exigerait de nouvelles négociations (États-Unis)
- Non-respect des règles de procédure visant à appliquer les meilleures pratiques douanières et à garantir une certaine transparence aux commerçants pourrait poser problème; il faut s'attaquer d'urgence à cette question pour renouveler la confiance
- Préoccupations au sujet du non-achèvement du programme d'harmonisation des règles d'origine non préférentielles dans le délai fixé (Brésil, Costa Rica, Guatemala, Nouvelle-Zélande, Norvège, Suisse et États-Unis); ce travail devrait avoir la priorité sur d'autres initiatives (Brésil); nécessité de demander un calendrier des futurs travaux techniques de l'OMD pour déterminer s'il faut prévoir des travaux additionnels afin d'améliorer les perspectives de progrès dans ce domaine (États-Unis)
- Il faudrait élargir le champ d'application de l'Accord à d'autres domaines comme ceux des services, des technologies de l'information et de la propriété intellectuelle; il faudrait organiser

une réunion de haut niveau sur les règles d'origine afin de définir une nouvelle stratégie et un plan de travail à cet égard (Maroc).

A la dernière réunion du CRO, la délégation indienne a proposé de fixer un nouveau délai à juillet 2002 pour l'achèvement du programme d'harmonisation. Toutefois, selon le projet de Déclaration ministérielle, les négociations pourraient se prolonger jusqu'au 31 décembre 2000. Le bilan des négociations est consigné dans un texte de négociation intégré. La réunion de janvier devait déboucher sur un plan visant à mener les négociations à terme.

Responsabilités et méthodes de travail du Comité technique des règles d'origine et du CRO

La partie IV de l'Accord sur les règles d'origine, intitulée « Harmonisation des règles d'origine », traite, entre autres, du programme de travail pour l'établissement d'un ensemble harmonisé de règles d'origine. Alors que l'article 4 de l'Accord a créé un Comité des règles d'origine, l'élaboration effective des règles harmonisées est confiée à un Comité technique « placé sous les auspices du Conseil de coopération douanière » (devenu depuis l'OMD) (voir article 4, par. 2). Selon le paragraphe 2 c de l'article 9, concernant le programme de travail, le Comité technique établira tout d'abord des définitions harmonisées concernant les points suivants :

- i) Marchandises entièrement obtenues dans un pays et opérations et procédés minimes;
- ii) Transformation substantielle – changement de position tarifaire; et
- iii) Après avoir achevé les travaux visés à l'alinéa ii), étude de critères supplémentaires de transformation substantielle.

Il est extrêmement important de noter, tout d'abord, que l'Accord prévoit clairement que le Comité technique étudiera, en se fondant sur le critère de la transformation substantielle, la possibilité d'utiliser la notion de changement de sous-position ou de position tarifaire. En outre, les travaux du Comité technique seront conduits par secteurs de produits, sur la base des chapitres ou sections de la nomenclature du Système harmonisé.

L'article 9, alinéa 2, point c iii), prévoit que le Comité technique envisagera et étudiera les critères supplémentaires à utiliser lorsque « après avoir achevé les travaux visés à l'alinéa ii) (c'est-à-dire les travaux fondés sur le critère du changement de position tarifaire) pour chaque secteur ou catégorie de produits pour lesquels l'utilisation exclusive de la nomenclature du SH ne permet pas de dire qu'il y a transformation substantielle ». Ces critères supplémentaires pourraient être « celui du pourcentage *ad valorem* et/ou celui de l'opération de fabrication ou d'ouvrage ». Pour un observateur extérieur, avec une formulation compliquée, l'Accord et son programme de travail règlent la question de la base sur laquelle doit se faire l'harmonisation des règles d'origine dans le cadre du SGP; le critère du processus (changement de position tarifaire) est le critère principal, et il est complété par un critère de pourcentage de valeur ajoutée.

Pour ce qui est de l'avancement des travaux, des progrès importants ont été faits, mais ils ont été lents. L'essentiel du travail technique d'harmonisation des règles d'origine pour certains produits et secteurs est achevé. La définition des expressions « entièrement obtenu » et « procédés minimales » doit encore être peaufinée. Ce qu'il reste à définir, à l'évidence, c'est la structure globale des règles d'origine harmonisées; en particulier, il faut poursuivre le travail relatif à la teneur des différentes règles générales, des sections (règles et notes) et des règles résiduelles, ainsi que les relations entre elles, mais on a fait des progrès remarquables à la réunion d'octobre du CRO au sujet des règles résiduelles. Le Comité technique s'est largement inspiré de l'Accord sur les règles d'origine pour définir sa méthode de travail en plaçant au cœur de son programme l'élaboration de règles d'origine fondées sur le critère du changement de position tarifaire. La structure des règles non préférentielles harmonisées, bien qu'elle ne soit pas encore définitivement adoptée, est largement inspirée de la structure des règles préférentielles, qui sont fondées sur des notions similaires comme celles de produits entièrement obtenus ou de procédés minimales qui ne sont pas considérés comme des opérations conférant l'origine.

Il faut relever que, vu la complexité de la question, les pays développés comme les États-Unis, l'UE et le Japon, qui avaient déjà acquis une expérience considérable de la négociation de règles d'origine dans le cadre d'accords de libre-échange, ou avaient été parties à plusieurs procédures antidumping concernant les règles d'origine, étaient beaucoup mieux préparés que les autres pays à participer aux négociations.

Analyse préliminaire des principales incidences et des effets possibles du programme d'harmonisation des règles d'origine sur les autres Accords de l'OMC

Les négociations dans le cadre du Comité technique ont été conduites principalement par les branches de production nationale et de nombreux débats ont été axés sur les aspects techniques du Système harmonisé et sur la question de savoir s'il permettait de déterminer l'origine. Dans le cadre du CRO, le débat technique a été complété par un débat concernant davantage la politique commerciale. Toutefois, si la qualité du débat technique concernant ce qu'on pourrait considérer comme une « transformation substantielle » a été remarquable, on n'a en revanche guère examiné les incidences possibles des différentes règles proposées sur la politique commerciale. Ce n'est que lorsque la délégation indienne a communiqué au CRO une série d'exemples illustrant très bien les incidences possibles de l'harmonisation des règles d'origine dans le domaine des textiles que leurs effets de politique commerciale ont été directement abordés. Pour compléter les questions évoquées dans cette communication, on pourrait aborder d'autres questions systémiques complémentaires, qui sont décrites ci-après.

Premièrement, il faut prendre conscience du fait qu'une modification d'une règle d'origine non préférentielle concernant un produit donné, consécutive à l'application des règles harmonisées, pourrait se répercuter sur les règles qui régissent actuellement l'importation de certains produits. Par exemple :

- Des produits textiles non contingentés dans le cadre de l'ATV pourraient le devenir. Une modification des règles d'origine actuelles pourrait entraîner un changement d'origine, d'un pays A dont les exportations ne sont pas contingentées à un pays B dont les exportations sont contingentées.
- Les droits antidumping pourraient être appliqués aux produits importés sans que les enquêtes requises en ce qui concerne la marge de dumping et le dommage, en vertu des dispositions anti-contournement, soient faites. A l'évidence, ce problème ne concerne que la question non réglée de l'anti-contournement, que nous examinerons plus loin.

- Comme l'Accord régleme strictement la question de l'origine douanière en ce qui concerne le marquage de l'origine, il se pourrait qu'il devienne impossible de vendre des produits portant l'étiquette « fabriqué à ... » dans certains pays s'ils ne satisfont pas aux critères d'origine harmonisés.
- Les seuils de déclenchement et les dispositions relatives à la non-application des clauses *de minimis* qui figurent dans plusieurs Accords de l'OMC pourraient être activés si les statistiques commerciales doivent être remaniées sur la base des règles d'origine harmonisées, alors que la méthode actuelle consiste à établir les statistiques par pays de destination finale.

Sur le plan général, on peut faire observer que dans de nombreux secteurs, et en particulier dans ceux des produits agricoles et des produits alimentaires transformés, dans lesquels les pays en développement devraient avoir un avantage comparatif, une opération de transformation relativement simple peut modifier l'origine. Il convient d'étudier soigneusement ces secteurs dans le contexte de l'instrument commercial pour lequel on établit une règle d'origine. Par exemple, l'origine des produits alimentaires et des produits agricoles peut avoir des répercussions sur des mesures liées à l'Accord sur l'agriculture et en particulier sur les contingents tarifaires, domaine dans lequel l'origine peut aussi jouer un rôle important, ou bien encore sur l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. Bien que les accords de reconnaissance mutuelle des résultats d'évaluation de la conformité ne soient pas directement une des questions visées par le programme d'harmonisation, il faut rappeler que les pays en développement ont soutenu que ces accords, qui généralement ne s'appliquent qu'aux produits « originaires » des signataires, devraient s'appliquer également à des produits originaires d'autres pays qui ont fait l'objet d'essais ou d'analyses dans un des pays signataires. Cette question pourrait éventuellement être analysée à la lumière du fait que, dans certaines propositions concernant des produits du règne animal, présentées par des pays développés, une opération relativement simple, telle que l'élevage et l'engraissement d'animaux et de poissons, l'abattage de poulets, la congélation ou le salage du poisson, peut conférer l'origine.

Comme la mondialisation de la production ne concerne pas que le secteur des machines et des produits électroniques, ce genre d'opérations

peut paraître parfaitement légitime. Toutefois, il faudrait analyser de plus près leurs incidences sur les mesures SPS.

Étant donné que les négociations sont dominées par les professionnels, l'Accord aura probablement pour résultat de dessiner une carte mondiale de l'origine, selon laquelle l'origine pourra être conférée par une opération d'ouvroison ou de fabrication donnée, qui sera donc concentrée dans différents pays ou différentes régions en fonction de la règle adoptée. Il faut donc évaluer soigneusement les avantages et les inconvénients d'une telle concentration ou dispersion des marchandises originaires de certains pays dans certains secteurs sensibles. Ce faisant, il faut tenir compte du fait que, dans les secteurs sensibles, la probabilité de déclenchement de mesures protectionnistes conditionnelles dans le pays importateur, lorsque toutes les prescriptions prévues par les Accords de l'OMC sur les sauvegardes, les mesures antidumping, et les subventions et les mesures compensatoires sont satisfaites, est d'autant plus grande que la proportion ou la quantité de produits importés d'un pays donné, telle qu'elle ressort des statistiques commerciales du pays importateur, est élevée. Par exemple, selon qu'une règle particulière est lâche ou stricte ou qu'elle reflète ou non la capacité industrielle d'un pays, l'origine pourra finalement être concentrée dans un pays ou dispersée dans plusieurs pays. Si une règle d'origine lâche est adoptée, comme celle qui vise l'assemblage de chaussures, l'origine des chaussures dépendra du lieu où les opérations d'assemblage sont effectuées. Ces opérations seront probablement effectuées dans de nombreux pays différents, puisque les producteurs pourront choisir les pays où il est pour eux le plus commode de les faire. De telles règles paraissent mieux adaptées à la mondialisation de la production et à une dispersion de l'origine dans de nombreux pays. A l'inverse, si les règles d'origine sont plus strictes et excluent ce type d'assemblage en disposant que l'origine dépend d'autres opérations de fabrication telles que la confection de dessus de chaussures, la production mondiale de chaussures sera concentrée dans un plus petit nombre de pays, en fonction de la structure de cette industrie, ce qui pourrait provoquer l'adoption de mesures de protection conditionnelles. Selon les contraintes des processus de production et les stratégies industrielles, les branches de production nationale pourront faire pression pour que les règles d'origine tiennent compte de leurs capacités et de leurs sources d'approvisionnement en produits intermédiaires. En définitive, les effets sur le commerce des règles qui seront finalement adoptées influenceront sur l'interaction avec les autres

règles du système commercial international, telles que celles qui concernent les contingents, les droits antidumping et les marques d'origine. Si des mesures de sauvegarde et des droits antidumping sont déclenchés par des importations originaires de pays tiers, des règles d'origine lâches réduiront la concentration de la production et des exportations, ce qui rendra plus difficile l'établissement de l'existence d'un dommage.

Par exemple, si un pays est un important producteur et exportateur de tissus de coton, qui sont généralement des produits sensibles dont l'importation est contingentée dans le cadre de l'ATV, il peut avoir intérêt à appuyer une position de négociation dans laquelle l'impression et la teinture sont des opérations qui confèrent l'origine, c'est-à-dire que les produits qu'il exporte changeraient d'origine dès lors qu'ils auront fait l'objet d'une de ces opérations dans un pays tiers avant d'être importés sous forme de produits finis dans un pays où ils sont considérés comme sensibles. Si l'impression et la teinture sont considérées comme des opérations conférant l'origine, il se pourrait que tous les tissus de coton exportés du pays en question vers des pays tiers pour teinture et impression acquièrent l'origine de ce pays tiers et que les exportations du premier pays paraissent moins concentrées et spécialisées lorsque le produit fini sera importé par un pays qui applique des contingents en vertu de l'ATV. En définitive, les exportations de tissus de ce coton risqueront moins de susciter des mesures conditionnelles. Par contre, si l'impression et la teinture ne sont pas des opérations conférant l'origine, le pays d'origine restera le pays qui a fabriqué le tissu. Dans ce cas de figure, il est évident qu'un pays importateur pourra légitimement comptabiliser comme exportations du pays d'origine des tissus les produits importés de pays tiers où ont été faites les opérations d'impression et de teinture. Si l'on applique cet exemple au niveau mondial, selon les règles d'origine employées, il se pourrait que les origines de certains produits soient concentrées dans un petit nombre de pays du point de vue du pays importateur.

Dans d'autres cas, un pays peut avoir intérêt à obtenir l'origine même si les opérations de transformation effectuées sur les matières importées peuvent paraître relativement simples. Cela vaut notamment pour de nombreuses propositions qui ont été faites en ce qui concerne les produits alimentaires et les produits agro-industriels qui ont des qualités spécifiques ou peuvent être vendus à un prix élevé au consommateur final. Par exemple, dans le cadre du Comité technique, une délégation estimait que le séchage et l'assaisonnement de viandes importées était une opération conférant

l'origine. On peut penser que cette position était due au fait que cette délégation défendait les intérêts de producteurs nationaux qui produisaient un produit régional typique (viande séchée) et qu'il n'y avait pas encore pour ce produit de protection de l'origine géographique. Grâce à cette identification avec une région sur le marché national le produit était généralement vendu à un prix assez élevé puisqu'il était présenté aux consommateurs comme différent des autres préparations de viande séchée. Traditionnellement, la viande employée pour obtenir ce produit était également originaire d'une région précise. Toutefois, depuis quelque temps, les considérations de prix, de disponibilité ou de qualité avaient incité les transformateurs à employer des viandes importées. Si cette proposition était acceptée par les autres pays, il se pourrait que des viandes séchées produites à partir de viande fraîche importée soient vendues légitimement comme produits originaires de la région. Cela pourrait créer une rente pour le producteur national de viande séchée puisque cela lui permettrait

- 1) D'employer des viandes moins chères importées dans un pays dont le marché est protégé tout en conservant l'origine et la possibilité d'appliquer cette marque d'origine régionale sur ses produits
- 2) De monopoliser l'étape la plus valorisante de la transformation de la viande fraîche en un produit fini tout en étant protégé éventuellement par la progressivité des droits de douane.

A l'évidence, il faudra tenir compte aussi des lois nationales concernant la protection des consommateurs. Dans d'autres cas, un pays peut avoir intérêt à conserver l'origine même si le produit exporté, par exemple le café non torréfié de Colombie, est transformé dans un pays tiers avant d'être vendu au consommateur final. Dans les négociations du Comité technique, la délégation colombienne a soutenu fermement que les processus de décaféination et de torréfaction n'étaient pas des opérations qui conféraient l'origine, les États-Unis, la CE et la Japon soutenant le contraire. Abstraction faite des considérations techniques mentionnées par les délégations concernées, il se peut que, si la torréfaction et la décaféination sont des opérations conférant l'origine, la majeure partie du café de Colombie torréfié ou décaféiné dans la CE ou aux États-Unis soit vendu comme produit originaire de ces pays sans aucune indication du fait qu'il est à la base un café colombien. Cela pourrait dégrader considérablement

l'image de marque et les possibilités de commercialisation du café de Colombie en tant que produit de qualité qui se distingue des autres cafés par ses caractéristiques et son goût.

On peut dire que certaines des conséquences les plus extrêmes mentionnées dans ces exemples sont quelque peu spéculatives et qu'il faudrait aussi tenir compte de la structure de la branche de production concernée et des autres règles et réglementations, telles que les lois de protection du consommateur, mais il est certain que les aspects techniques ont suscité un large débat durant la négociation.

Pour prendre un autre exemple, les États-Unis ont récemment modifié leur loi d'une façon qui entraînait un changement d'origine de certains produits contingentés tels que des produits textiles. La décision de l'attribution de l'origine parmi plusieurs pays assujettis à un régime de contingents peut considérablement perturber les circuits de production et les relations entre différentes branches de production. En Asie, la coupe des tissus, qui autrefois était une opération conférant l'origine, se faisait généralement dans des pays dont les contingents étaient sous-employés ou dans des pays qui n'étaient pas assujettis à un contingent, tandis que l'assemblage était fait dans des pays à main-d'œuvre peu coûteuse comme la Chine. D'après certains observateurs, les nouvelles règles d'origine ont modifié l'attribution de l'origine, et le pays originaire est devenu la Chine, pays à l'époque non membre de l'OMC auquel les contingents de l'AMF s'appliquaient toujours. Ainsi, la modification des règles d'origine a introduit de nouvelles restrictions.

Pour résumer, on peut dire que l'un des enjeux essentiels est de décider quand il est avantageux de perdre, de conserver ou d'obtenir l'origine. Le problème est que cela doit être fait pour chaque produit ou catégorie de produit et que cela dépend des capacités industrielles de chaque pays et, dans certains cas, de considérations de stratégie industrielle à l'échelle mondiale. L'emploi des règles d'origine harmonisées pour l'établissement de statistiques commerciales, c'est-à-dire le fait d'employer les mêmes règles d'origine aux fins statistiques et aux fins douanières, serait un bouleversement car, dans la grande majorité des cas, les importations sont comptabilisées selon le pays d'origine indiqué sur la facture qui, en général, est le pays d'importation directe et non le pays d'origine des marchandises aux fins douanières. Cela pourrait révolutionner le débat concernant les excédents commerciaux et les négociations commerciales en

général, les critères de dommage, les seuils, etc. Certains pays ont déjà soutenu que leurs prétendus excédents correspondent simplement à l'exportation de marchandises qui, bien qu'étant considérées comme provenant de chez eux, n'y sont en fait soumis qu'à des opérations de fabrication minimales qui n'apportent pas d'avantages économiques substantiels ni de transfert de technologie. Ces pays soutiennent que ce n'est pas à eux qu'il faut imputer la « facture commerciale », mais aux autres pays qui fabriquent les composants essentiels des marchandises et retirent un avantage économique important de la vente du produit fini (voir l'affaire de la poupée Barbie dans « La mondialisation et le système commercial international », UNCTAD/ITCD/TSB/2, p. 20).

Incidences possibles de l'harmonisation des règles d'origine sur les autres Accords de l'OMC

Hormis ces conséquences directes de l'Accord sur les règles d'origine, il importe de parler ici de l'extension du champ d'application de la notion d'origine douanière aux fins du marquage de l'origine.

Le lien entre l'origine douanière et le marquage de l'origine provient essentiellement de la pratique des États-Unis. L'obligation de marquer le pays d'origine des marchandises importées aux États-Unis remonte à 1890 et a été réaffirmée depuis. Cette obligation avait pour objet de renseigner le consommateur sur le pays d'origine des marchandises, mais elle pouvait aussi avoir pour effet indirect de favoriser les produits nationaux par rapport aux produits étrangers concurrents. Comme le montrent les nombreuses campagnes en faveur de l'achat de produits nationaux qui sont lancées périodiquement dans certains pays, les marques d'origine peuvent fonctionner comme des obstacles non tarifaires. Toutefois, dans de nombreux pays Membres de l'OMC, la question du marquage de l'origine, c'est-à-dire l'étiquetage du produit avant sa vente au consommateur final, n'était pas directement liée à la détermination de l'origine douanière. Le lien explicite établi par l'Accord entre l'origine douanière et la marque d'origine, par rapport à ce qui se trouve à l'article IX du GATT de 1994, peut donc être considéré comme une innovation pour de nombreux Membres de l'OMC.

Le changement de l'origine douanière impliquera aussi un changement de la marque d'origine, qui aura des conséquences décisives sur les choix des consommateurs, en particulier lorsque certaines marques de

commerce ou certains produits de qualité sont couramment associés à certains pays. En outre, des préoccupations environnementales ou humanitaires peuvent inciter les consommateurs à acheter de préférence des produits provenant de pays ayant la réputation de respecter les droits de l'homme, les normes du travail et les traités environnementaux. Réciproquement, certains produits traditionnels de pays en développement qui donnent l'impression de ne pas appliquer des normes suffisamment rigoureuses dans ces domaines pourraient être pénalisés.

La littérature et la jurisprudence des États-Unis concernant ce lien fournissent de nombreux exemples de différends entre les douanes et les importateurs relatifs à des marques d'origine, qui ont fait l'objet de plusieurs décisions des tribunaux du pays. En général, ces différends sont survenus dans des secteurs sensibles tels que ceux des produits alimentaires, des textiles, des produits sidérurgiques et des chaussures, dans lesquels le marquage, la sensibilité des importations et la santé des consommateurs sont des considérations qui peuvent avoir une influence sur l'issue finale.

Un récent différend traité par l'OMC entre les États-Unis et la CE sur les règles et les marques d'origine de certains produits textiles résume peut-être mieux les incidences d'une modification des règles d'origine et, par conséquent, des marques d'origine sur le système commercial international et ouvre la voie à de nouvelles considérations concernant l'impact des règles d'origine.

Si elle est difficile à quantifier, il est néanmoins évident que sur le marché des textiles haut de gamme l'influence des griffes des grands couturiers et de la marque d'origine sur le choix des consommateurs est considérable, ce qui peut justifier l'inquiétude des fabricants d'articles finis. En raison de la mondialisation de la production, l'idée qu'une marchandise est entièrement produite et obtenue dans un pays particulier est sans doute dépassée, mais les consommateurs identifient peut-être encore certains articles de qualité avec des régions géographiques ou des pays spécifiques. En outre, le fait que dans l'industrie textile et la mode, la conception et le stylisme ne sont pas compris dans les dépenses de publicité et de recherche, ainsi que la structure de la propriété des unités de fabrication, ne s'accorde peut-être pas avec la notion de « transformation substantielle ».

La question de l'origine a aussi un lien avec les propositions faites par les pays en développement en ce qui concerne les « connaissances

traditionnelles ». Les pays en développement soutiennent que certains brevets issus de la recherche biotechnologique et du génie génétique sont fondés sur des ressources phytogénétiques disponibles principalement dans les pays tropicaux et sur des connaissances traditionnelles. Toutefois, ces connaissances traditionnelles ou matériels génétiques ne sont pas mentionnés ni rémunérés lorsqu'ils donnent naissance à un brevet. Une proposition en particulier vise l'article 27.3 de l'Accord sur les ADPIC et plus précisément la disposition selon laquelle les obtentions végétales doivent être protégées soit par un brevet soit par un système « sui generis ». Les pays en développement²⁰⁷ ont défendu avec énergie la position selon laquelle, lorsqu'un pays accorde une protection pour une invention fondée sur un végétal, il pourrait imposer au titulaire des droits l'obligation :

- De déclarer la provenance du matériel génétique et de faire la preuve qu'il a obtenu le consentement préalable du pays d'origine et, s'il y a lieu, des communautés agricoles autochtones; et
- De rémunérer le pays ou les communautés qui possédaient le matériel génétique ou les connaissances traditionnelles employés pour la mise au point d'une nouvelle obtention.

Les dispositions pertinentes de l'Accord sur les règles d'origine n'étendent pas expressément le champ d'application du programme d'harmonisation des règles aux DPI. Toutefois, on pourrait envisager de mentionner expressément la question de l'origine dans ce texte.

Si le champ d'application de l'Accord est étendu aux DPI, le fait de mentionner l'origine dans ce contexte pourrait avoir plusieurs répercussions sur cette proposition. En raison du statut actuel des règles, si des dispositions précises ne sont pas formulées pour prendre en compte ce cas particulier, l'application des règles d'origine actuelles pourrait faire perdre l'origine en cas de transformation ultérieure dans un pays tiers. Comme il est évident que, dans ces circonstances, les pays en développement ont intérêt à conserver l'origine même si les plantes ou micro-organismes ont été transformés dans un pays tiers, on pourrait élargir quelque peu le domaine couvert par le processus d'harmonisation des règles d'origine et faire quelques ajustements, à condition d'intégrer le mot « origine » dans le texte de l'article 27.3 de l'Accord sur les ADPIC, comme le proposent les pays en développement.

En outre, la question du marquage de l'origine pourrait avoir des répercussions sur les indications géographiques telles qu'elles sont régies par l'article 22 de l'Accord sur les ADPIC. Cet article se réfère clairement aux « indications qui servent à identifier un produit donné comme étant originaire (c'est nous qui soulignons) du territoire d'un Membre ». Cette question a déjà été soulevée par la délégation suisse lors des négociations concernant la détermination de l'origine des montres. D'après la délégation suisse, la marque d'origine « Swiss made » entre dans le champ d'application de l'article 22 et, même si le mouvement est fabriqué dans un autre pays, le fait que le montage et l'essai soient réalisés en Suisse suffit à conférer l'origine suisse à la montre finie et donc à lui faire bénéficier des dispositions de l'article 22.

A l'évidence, toute cette question est liée à la valeur marchande de l'image de marque de certains produits qui est habituellement associée à un pays donné pour des raisons de tradition, de qualité, de fiabilité, etc.

Dans une économie mondialisée, l'image du produit, qui le distingue de ses concurrents, permet souvent de le vendre plus cher. Les marques d'origine influencent généralement les choix des consommateurs, qu'il s'agisse d'acheter des légumes ou une voiture. La Suisse est un pays horloger traditionnel, certains fruits proviennent de pays exotiques, les matériels électroniques de qualité sont fabriqués au Japon, les vêtements à la mode en Italie ou en France, etc. Plus récemment, certains téléphones portables fabriqués dans les pays nordiques ont acquis une certaine auréole même si la majorité de leurs pièces sont fabriquées dans divers autres pays.

Par conséquent, l'enjeu réel, dans cette production mondialisée qui débouche sur un produit fini portant la marque « made in ... » est de déterminer qui retirera l'avantage économique substantiel du processus.

Comme nous l'avons déjà vu, dans le secteur agricole, dans lequel les pays en développement conservent un certain avantage comparatif, l'origine peut changer assez facilement. Selon certaines propositions, la torréfaction ou la décaféination constituent une transformation substantielle. Ainsi, le café cultivé et récolté en Colombie, s'il est torréfié aux États-Unis, devient un produit originaire des États-Unis qui peut être commercialisé avec cette marque d'origine. La Suisse ne cultive pas de café, mais sa plus grande société multinationale est à l'heure actuelle un des principaux producteurs mondiaux de café instantané.

Selon d'autres propositions, les fruits frais, les légumes, les épices achetés en gros dans des pays en développement et simplement séchés, assaisonnés, mélangés, etc. pourraient changer d'origine et être vendus dans un conditionnement portant une nouvelle marque d'origine.

Il est légitime que les sociétés étrangères conservent leurs bénéfices pour couvrir leurs frais généraux, rémunérer leurs compétences de commercialisation, etc., mais on peut se demander si cela devrait aussi impliquer que le vendeur perde le statut de pays d'origine.

Cette question nous ramène au problème classique du fait qu'en raison de la faible valeur ajoutée des produits bruts exportés par les pays en développement, la perte de la marque d'origine peut être considérée comme équivalant à la perte d'une partie de la valeur ajoutée.

Dans ce contexte, il faut aussi tenir compte du fait que, dans leur quête permanente d'efficacité et de compétitivité, certaines entreprises qui sont très avancées dans le processus de mondialisation ont déjà modifié leur stratégie et ne se contentent plus de diversifier les sites de production et de gestion des équipements de fabrication, pour adopter une stratégie plus complexe englobant toutes sortes de services, au-delà de la simple production de marchandises. Ces entreprises nuisent de plus en plus sur la marque de commerce et le service après-vente, ce qui rend caduques certaines notions traditionnelles du commerce international. Pour ces entreprises, la stratégie prioritaire consiste à s'appuyer sur les marques et les indications d'origine qui sont associées à une réputation mondiale de qualité et de supériorité technique. Elles peuvent donc commencer à produire des biens et des services adaptés à un goût supranational, en achetant leurs intrants et en installant leurs établissements de production dans les pays qui ont un avantage comparatif. Une stratégie d'entreprise fondée sur les services et les marques peut faire disparaître les obstacles au commerce traditionnels.

Il est difficile de déterminer avec précision les répercussions directes que cela aura sur chaque produit. Toutefois, il convient que les pays en développement étudient soigneusement la possibilité de participer de façon équilibrée au processus de mondialisation. Dans certains cas et pour certains produits, la perte de l'origine et l'impossibilité d'employer un marquage de l'origine pourraient avoir des répercussions très importantes au XXI^e siècle.

La question des règles résiduelles

La justification des règles résiduelles

La question des règles résiduelles est exclusivement liée à l'objectif des règles d'origine non préférentielles. L'objectif principal des règles préférentielles est de faire en sorte que les préférences ne soient accordées qu'aux produits originaires des pays bénéficiaires. Si les critères d'origine ne sont pas satisfaits, les produits n'ont tout simplement pas droit au traitement préférentiel et aucune autre détermination de l'origine n'est nécessaire. En revanche, les règles d'origine non préférentielles visent à attribuer une origine à toutes les marchandises importées dans un pays. Il faut dans tous les cas déterminer l'origine pour que les douanes puissent administrer les instruments de politique commerciale. Si le principal critère d'origine n'est pas satisfait, il faut élaborer des règles résiduelles pour déterminer l'origine. Cela est d'autant plus important qu'aujourd'hui les processus de fabrication des produits finis sont délocalisés, si bien que si l'on ne définit pas des règles résiduelles exhaustives, le résultat de l'application des règles d'origine non préférentielles harmonisées sera parfois imprévisible.

État des négociations et pertinence des « règles résiduelles »

La question fondamentale qui se pose aux négociateurs est de déterminer l'ordre d'application des règles résiduelles et ce qui se passe lorsque des marchandises ne répondent pas au critère d'origine principal et que les règles résiduelles interviennent. Deux approches fondamentales ont été examinées. D'après la position de départ des États-Unis et d'autres pays, si le critère principal n'est pas satisfait, il faudrait appliquer la même règle principale dans tous les pays antérieurs, pour commencer par déterminer si le critère a été satisfait dans l'un d'entre eux. Ce n'est que si le critère principal n'est satisfait dans aucun des pays du circuit de production qu'il serait justifié d'employer des règles résiduelles. L'autre approche, appuyée principalement par la CE, consisterait à n'employer la règle principale que pour le pays dans lequel la dernière opération de production a eu lieu, et d'employer les règles résiduelles si le critère principal n'est pas satisfait dans ce pays.

A l'évidence, ces deux solutions ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients. Toutefois, ce qui importe c'est les effets que pourrait avoir leur application. Si l'on adopte l'approche des États-Unis, au moment de l'importation, les douanes devront remonter, sur la base des documents disponibles, toute la chaîne des pays qui sont intervenus dans le processus de production. Dans certains cas, cela pourrait être assez difficile car diverses raisons peuvent empêcher de produire les certificats d'origine pour les différentes étapes de la production d'une marchandise. Des raisons commerciales peuvent aussi empêcher l'application de cette méthode. En outre, dans le cas des exportateurs, des producteurs et des administrations des pays en développement, l'application de cette règle pourrait aussi exiger une certaine coopération douanière. Enfin, pour fournir les renseignements et documents pertinents, il faut que les exportateurs, producteurs et administrations douanières connaissent parfaitement les règles et soient conscients de leur incidence possible.

L'approche proposée par la CE semble s'appuyer davantage sur l'aptitude des douanes à déterminer l'origine au moment de l'importation. Si le critère principal n'est pas satisfait, l'agent des douanes appliquera immédiatement les règles résiduelles qui, selon la proposition, seraient fondées sur un critère de pourcentage. Cette méthode pourrait aussi avoir des effets considérables car elle semble donner aux autorités douanières le pouvoir de faire une détermination définitive de l'origine au moment de l'importation.

Un des grands problèmes que posent ces deux approches est que, selon celle qui est retenue, l'origine d'un produit fini sera différente et il faudra donc refaire tout le processus d'harmonisation dans une perspective nouvelle. A la réunion de novembre 1999, après près d'un an de négociations sur l'adoption du principe selon lequel si le critère principal n'est pas satisfait dans le premier pays les règles résiduelles s'appliquent et il n'est pas nécessaire de remonter la filière de production pour voir si le critère principal est satisfait dans un autre pays, les Membres se sont mis en partie d'accord. Toutefois, le principe de la remontée de la filière de production reste présent dans les règles résiduelles qui s'appliquent lorsque le critère principal n'est pas satisfait dans le dernier pays de production. En outre, il n'y a toujours pas d'accord sur la teneur et l'ordre d'application de ces règles résiduelles.

Les incidences directes des règles résiduelles : mesures anti-dumping et anti-contournement

Anti-contournement et règles d'origine

Certains observateurs pensent qu'une fois le programme d'harmonisation mené à son terme, les règles d'origine pourraient régler définitivement le problème de l'anti-contournement. Comme un des principaux objectifs de ces règles est de fournir une méthode prévisible et transparente de détermination de l'origine, il ne sera plus possible d'employer de façon discrétionnaire des critères d'origine ad hoc. En outre, l'utilisation des règles d'origine résiduelles associée à l'application de la règle 2 A) du Système harmonisé²⁰⁸ pourrait servir de point de départ pour les négociations sur l'anti-contournement. Il sera difficile d'expliquer pourquoi, après avoir passé tellement de temps à négocier les règles résiduelles, il serait encore nécessaire de définir des dispositions spécifiques contre le contournement sans tenir compte des résultats du programme d'harmonisation des règles d'origine.

De façon générale, il a été dit que le problème de l'anti-contournement n'était pas convenablement réglé par les négociations du Cycle d'Uruguay puisque les règles multilatérales existantes, telles que la règle 2 A) du Système harmonisé et les règles d'origine non préférentielles harmonisées, contiennent suffisamment d'éléments pour discipliner les éventuels cas de contournement. Pour d'autres observateurs, il faut tenir compte de trois éléments plus généraux dans le processus de négociation des mesures anti-contournement.

- Jusqu'à présent, les négociations de l'OMD sur l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles ont progressé très lentement, ce qui est peut-être dû à l'absence d'une disposition anti-contournement multilatérale.
- Un grand nombre de pays, dont non seulement les États-Unis et la CE mais aussi des pays en développement d'Amérique latine, ont adopté des dispositions anti-contournement unilatérales.
- On continue d'employer des règles d'origine non préférentielles (non harmonisées) pour l'application des droits antidumping et, par conséquent, pour lutter contre le contournement. De plus, les sanctions en cas de déclaration d'origine mensongère peuvent être importantes lorsque, après une enquête visant à déterminer l'origine

dans le cadre d'une procédure antidumping, les autorités déterminent que l'origine réelle n'est pas celle déclarée par l'importateur.

Pour ceux qui avancent ces arguments, le principal problème est dû à la lenteur de la négociation concernant les règles d'origine. Tant que ces règles n'auront pas été clairement définies et adaptées de façon à régler le problème du contournement, le deuxième élément de l'argument en faveur de l'utilisation de la règle 2 A) et des règles d'origine n'est pas valable. La question très épineuse des règles d'origine résiduelles, qui a fait l'objet d'un débat pendant plusieurs mois à Genève et à Bruxelles, est au cœur du problème, et elle est manifestement liée aux répercussions qu'aurait l'Accord sur les règles d'origine sur les autres Accords de l'OMC. En particulier, selon certaines rumeurs, cette question pourrait être soulevée par certaines délégations de façon que l'Accord ne s'applique pas à la détermination de l'origine dans les procédures antidumping, en dépit du fait que dans les articles 1.2 et 9.1 *a*, il est expressément dit que les règles d'origine doivent s'appliquer également à toutes les fins.

Dans les négociations sur les règles d'origine, il conviendrait de donner la priorité à la première solution, c'est-à-dire l'utilisation des règles d'origine non préférentielles harmonisées et de la règle 2 A) du SH. Lorsque cette solution n'est pas applicable et pour éviter un vide juridique qui pourrait avoir des effets négatifs, on pourrait envisager une solution de repli sur la base du projet Dunkel.

Certains juristes considèrent que le projet Dunkel offre toujours un point de départ valable pour la négociation. Toutefois, ce projet manque de précision sur certains points et d'autres considérations pourraient intervenir, notamment les suivantes :

- Le produit assemblé ou fini dans le pays d'importation ou le produit exporté d'un pays tiers doit être un **produit similaire** au produit qui est assujéti au droit antidumping définitif.
- L'assemblage ou la finition dans le pays importateur ou dans un pays tiers doit être fait par une **partie liée**.
- Il faudrait régler le problème que pose l'achat dans le pays visé par un droit antidumping aux exportateurs/producteurs assujéttis au droit antidumping définitif, aux fournisseurs traditionnels du pays exportateur, ou à une entreprise du pays exportateur assujéttie au

droit anti-dumping qui fournit des parties ou composants à ces exportateurs/producteurs.

- **L'évolution de la structure du commerce**, c'est-à-dire le fait que les opérations d'assemblage ou d'achèvement dans le pays importateur ou dans un pays tiers se sont considérablement développées, et qu'en conséquence l'importation de pièces ou composantes destinées à ces opérations a beaucoup augmenté depuis l'ouverture de l'enquête qui a conduit à l'application du droit anti-dumping définitif.
- Le **lien de causalité** : Les autorités détermineront si la modification de la structure du commerce est due à l'application des droits antidumping ou à d'autres facteurs, tels qu'une modification de la structure du commerce d'autres produits d'exportation, un changement de la configuration de la consommation, des progrès techniques ou l'évolution de la productivité et de la compétitivité de la branche de production nationale.
- Le coût total des pièces et composantes ne doit pas être inférieur à 70 % du coût total de toutes les pièces et composantes employées pour l'assemblage ou la finition du produit similaire, à condition qu'en aucun cas les pièces et composantes ou le produit similaire exportés depuis le pays tiers ne soient visés par les mesures définitives si la valeur ajoutée par l'opération d'assemblage ou de finition dépasse 25 % du prix sortie usine du produit similaire assemblé ou fini sur le territoire du pays importateur ou du pays tiers.
- Ajustements en cas **de démarrage ou d'expansion des activités**, de façon que les calculs de coûts reflètent les coûts à la fin de cette période ou, si cette période dure au-delà de la fin de la période d'enquête, les coûts les plus récents dont les autorités pourraient raisonnablement tenir compte durant l'enquête.
- **Éléments de preuve de l'existence d'un dumping**, déterminée par une comparaison entre le prix du produit assemblé ou achevé dans le pays importateur ou dans le pays tiers et la valeur normale antérieure du produit similaire au moment où il a été assujéti au droit antidumping définitif initial.
- Éléments de preuve démontrant qu'il est nécessaire d'inclure les pièces ou composantes ou le produit similaire fabriqués dans un

pays tiers dans le champ d'application du droit antidumping définitif afin de compenser le **dommage** s'il ne disparaît pas ou de prévenir sa réapparition.

En outre, il est indispensable de définir avec précision des termes et expressions clés comme « partie liée », « pièces », « coûts », « valeur ajoutée » et « prix sortie usine ».

L'application de l'Accord

La vie des entreprises évolue plus vite que les négociations commerciales multilatérales. Toutefois, les douaniers des pays industriels devront toujours déterminer l'origine, appliquer les règles et les faire respecter. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles l'élaboration de règles d'origine harmonisées est devenue beaucoup plus technique et complexe que les questions que posent presque tous les autres accords multilatéraux.

Le problème fondamental est que les règles d'origine actuellement négociées sont adaptées aux processus industriels et techniques des pays développés et pas nécessairement aux besoins, aux possibilités et aux ressources des pays en développement et de leurs administrations. La transparence et la prévisibilité des règles, préconisées par les principaux négociateurs, sont certainement positives pour le système commercial multilatéral. Toutefois, lorsqu'elles s'expriment par une obligation dans le cadre de l'OMC, elles peuvent imposer un fardeau additionnel à des administrations qui ont peu de moyens.

Conclusions

Il est impossible de déterminer a priori les meilleures règles d'origine ou de faire un choix parmi les propositions qui ont été présentées sans tenir compte du produit, du pays et de la branche de production concernés. Un pays peut s'intéresser particulièrement à un produit pour diverses raisons, généralement d'ordre industriel. En outre, les négociations portent sur 8000 à 10 000 catégories de produits qui impliquent chacune un processus industriel différent. Cela dit, on peut tirer du processus de négociation quelques indications générales.

Les renseignements les plus importants pour déterminer quelles sont les règles d'origine optimales pour un pays donné sont ceux fournis par les producteurs nationaux concernés ou, en leur absence, par les importateurs ou exportateurs. La contribution des producteurs nationaux est déterminante car ils sont les seuls à connaître les intrants importés employés dans le processus de fabrication, les circuits de production, la structure des coûts, la rentabilité de la branche de production et, enfin, les conséquences que pourraient avoir les règles d'origine proposées par leurs concurrents.

Il est presque impossible de déterminer les conséquences d'une règle dans l'abstrait, sans se fonder sur un produit donné. Il ne faut pas oublier que ces négociations visent tous les produits, tant agricoles qu'industriels, et que cela signifie qu'il faut toujours analyser les incidences et les intérêts de politique commerciale au niveau des produits, sauf dans le cas des questions dites horizontales. Ces questions horizontales concernent essentiellement les règles générales qui régiront l'application des règles spécifiques par produit, l'ordre d'application de ces règles et les autres critères annexes.

Il faut soigneusement évaluer, au niveau des pays et au niveau sous-régional, les effets de la conservation, de l'obtention ou de la perte de l'origine d'un produit, afin de mieux définir les incidences qu'elles pourraient avoir sur les autres Accords de l'OMC, sur le marquage de l'origine, sur les statistiques, etc. La synthèse et l'élaboration des communications faites sous l'égide de la délégation colombienne dans le cas du café au début de la négociation devraient servir de modèles pour d'autres catégories de produits et de questions.

Il faut étudier sans tarder les aspects concernant l'application de l'Accord. Comme nous l'avons déjà dit, l'harmonisation d'un ensemble de règles d'origine est une tâche extrêmement technique et complexe qui nécessite une grande qualification des administrations et des entreprises. La conception des règles est très influencée par la mémoire institutionnelle et l'expérience des grands partenaires commerciaux, qui en général n'ont pas d'équivalent dans les pays en développement.

Enfin, on pourrait améliorer les règles multilatérales en élaborant, dans le cadre des Accords commerciaux régionaux, un régime régional de règles d'origine qui pourrait s'inspirer des aspects positifs de ceux appliqués par l'UE et les États-Unis et d'autres modèles multilatéraux, mais serait adapté aux capacités économiques et industrielles de la région.

Extrait du document G/RO/W/42 : Proposition de l'Inde concernant les incidences de certaines des principales propositions relatives à des règles d'origine harmonisées sur l'accès au titre de l'Accord sur les textiles et les vêtements : analyse des conséquences possibles

Les produits textiles et les vêtements sont normalement classés en quatre catégories différentes: filés, tissus, articles confectionnés et vêtements. Pour ce qui concerne chacun de ces groupes de produits, divers pays ont fait des propositions. Il n'est pas possible, en l'espace de quelques pages, de les analyser une par une. Il est donc indispensable de les regrouper en deux grands chapitres: une série de propositions qui reconnaît que la plupart des opérations de transformation telles que la teinture, l'impression, le finissage, la conception, la coupe, la couture, la broderie, l'assemblage et autres modes de fabrication, confèrent l'origine. Une autre série de propositions qui reconnaît que quelques-unes seulement de ces opérations de transformation confèrent l'origine, mais pas les autres.

La distinction ci-dessus vaut pour chacun des quatre segments du secteur des textiles. Ainsi, par exemple, certaines propositions ne reconnaissent pas que des opérations qui participent de la fabrication de certains articles vestimentaires (comme l'assemblage de pièces en bonneterie, façonnées en produits vestimentaires finis et prêts à porter) confèrent l'origine. De même, certaines propositions ne reconnaissent pas la transformation de tissus en articles aussi variés que des tentes, des produits brodés, du linge de table/lit, des articles de décoration, etc., comme conférant l'origine. Enfin, un certain nombre de propositions affectent de ne pas voir que la transformation de tissus et de filés par teinture, impression et finissage confèrent l'origine.

Chacune des opérations de transformation ci-dessus implique un travail suffisant pour donner lieu à des articles nouveaux et distincts. Dans un système de plus en plus caractérisé par la mondialisation du secteur manufacturier, l'activité industrielle et commerciale est souvent conçue et menée de manière à optimiser les avantages qu'il y a à fabriquer divers articles en différents endroits. Cela est vrai des textiles et vêtements comme de tout autre secteur des échanges.

Si certaines opérations de transformation ne sont pas reconnues comme conférant l'origine, il en résultera fatalement des effets négatifs pour les pays exportateurs concernés pour ce qui est de presque tous les articles visés par l'Accord sur les textiles et les vêtements. Ces incidences négatives sont décrites ci-après.

Exemples:

Supposons que la règle d'origine d'un vêtement en bonneterie soit harmonisée sur la base de l'endroit où le tissu a été tricoté et non de l'endroit où le vêtement a été confectionné. Supposons également que la règle applicable à un tissu teint et imprimé soit que l'on tienne compte de l'endroit où le tissu écri a été fabriqué et non de l'endroit où il est transformé par teinture et impression. Supposons aussi qu'un article confectionné (par exemple une tente ou du linge de lit/table) ait pour origine l'endroit où le tissu composant a été fait et non l'endroit où l'article confectionné est obtenu.

Supposons aussi que les produits ci-dessus soient soumis à des restrictions sous forme de contingents pour certains Membres de l'OMC.

Incidences dans le cadre de l'Accord sur les textiles et les vêtements:**a) *Sur l'accès aux contingents existants***

Si un pays exporte l'un quelconque des produits de base susmentionnés (étoffes de bonneterie, tissus écrus, etc.) vers un second pays qui, à son tour, le transforme en un autre article et l'exporte vers un troisième pays qui applique des contingents à l'égard de ces produits, le troisième pays considérera que le produit a son origine dans le premier et non dans le deuxième pays et, en conséquence, l'imputera sur le contingent ouvert pour le premier pays. Cela, évidemment, va à l'encontre des intérêts du premier pays dont les exportations vers le deuxième pays seront compromises.

Si, dans cet exemple, le second pays n'est pas en mesure d'exporter vers le troisième pays, ses intérêts sont également affectés.

b) *Sur l'administration des contingents*

L'ATV dispose que les Membres exportateurs administrent les contingents. Dans l'exemple ci-dessus, si les importations en provenance du deuxième pays sont imputées par le pays importateur sur le contingent attribué au premier pays, l'administration par le premier pays de l'accès assuré par les contingents devient ingérable.

c) *Nouvelles restrictions au titre du mécanisme de sauvegarde de l'Accord sur les textiles et les vêtements*

Supposons que le premier pays ne soit actuellement pas soumis au contingentement et n'exporte que vers le deuxième pays, qui exporte vers le troisième pays. Si le troisième pays invoque une mesure de sauvegarde au titre de l'article 6 de l'Accord sur les textiles et les vêtements, les importations en provenance du premier pays risquent d'être soumises au contingentement même si ce pays n'a effectué aucune exportation vers le troisième pays.

d) *Contournement des contingents*

Même si le deuxième pays est celui qui exporte effectivement vers le troisième pays, le premier pays pourrait être accusé de contourner les contingents, sans qu'il le sache ou sans qu'il en ait eu l'intention.

Il peut arriver aussi que le deuxième pays ne soit pas Membre de l'OMC. Dans ce cas, curieusement, le premier pays - qui est Membre de l'OMC - peut être tenu pour responsable des exportations d'un pays qui n'est pas Membre de l'OMC.

e) *Processus d'intégration dans le cadre de l'Accord sur les textiles et les vêtements*

Supposons que, dans l'exemple ci-dessus, un produit importé (disons une tente ou un couvre-pied) dont la fabrication n'est pas considérée comme conférant l'origine, ait déjà été intégré dans le cadre du GATT. Dans ce cas, il peut y avoir imputation sur le contingent applicable au produit de base (c'est-à-dire à la composante tissu), ce qui créerait une situation dans laquelle des produits intégrés apparaîtraient en réalité comme n'ayant pas été intégrés.

Résumé

Les analyses ci-dessus révèlent que si les règles d'origine sont harmonisées de manière telle qu'elles ne tiennent pas compte de certaines opérations de transformation importantes, elles auront probablement des incidences négatives pour la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositions de l'ATV. Inversement, plus les procédés de fabrication considérés comme conférant l'origine sont nombreux, plus l'administration des restrictions appliquées aux produits couverts par l'ATV sera sûre et la mise en œuvre du processus d'intégration dans le cadre de l'Accord harmonieuse.

Incidences dans le cadre de l'Accord sur les sauvegardes

Les analyses ci-dessus seraient également valables dans le cas de Membres de l'OMC opérant dans le cadre d'un système de contingents alloués conformément aux dispositions de l'Accord sur les sauvegardes.

Incidences pour les procédures antidumping

Supposons que, dans l'exemple ci-dessus, une procédure anti-dumping ait été engagée par le troisième pays à l'égard d'une entreprise qui exporte à partir du deuxième pays. Dans ce cas aussi, les intérêts du premier pays peuvent se trouver compromis même s'il n'a pas participé directement au dumping.

À la fin du paragraphe 2 de l'article 1 de l'Accord sur les règles d'origine, une note de bas de page dit ceci: "il est entendu que cette disposition est sans préjudice des déterminations établies aux fins de la définition des expressions "branche de production nationale" ou "produits similaires d'une branche de production nationale", ou d'expressions analogues partout où elles s'appliquent".

Cela signifierait-il que le Membre qui applique une restriction pourrait définir une branche de production nationale selon un critère différent de la règle d'origine applicable aux produits en question ? Cela pourrait aboutir à une situation dans laquelle une branche de production nationale paraîtrait subir un préjudice plus grand que ce ne serait le cas si les produits d'une branche de production nationale étaient définis selon les règles d'origine harmonisées.

Si, aux fins de la lutte contre le dumping, l'expression "produits similaires" pouvait être définie différemment que dans la règle harmonisée, cela irait à l'encontre du principe qui veut que la règle harmonisée s'applique à tous les instruments de politique commerciale.

Incidences sur les procédures en matière de droits compensateurs

L'article 11.8 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires dispose que « dans les cas où les produits ne sont pas importés directement du pays d'origine, mais sont exportés à partir d'un pays intermédiaire à destination du Membre importateur, les dispositions du présent Accord seront pleinement applicables et la ou les transactions seront considérées, aux fins du présent Accord, comme ayant eu lieu entre le *pays d'origine* et le Membre importateur ».

Dans l'exemple donné ci-dessus, la mesure compensatoire prise par le troisième pays pourrait être appliquée au premier pays, bien que le produit ait pu être transformé dans le deuxième pays et exporté vers le troisième pays.

Incidences concernant les prescriptions en matière de marquage de l'origine

Dans le scénario ci-dessus, supposons que le deuxième pays possède des droits de propriété intellectuelle sur des modèles particuliers incorporés dans le produit transformé. Comme il n'est pas considéré comme le pays d'origine du produit exporté vers le troisième pays, s'ensuit-il que le produit exporté par lui aurait dû être marqué comme étant le produit du premier pays ?

CHAPITRE III

AUTRES QUESTIONS

COMMERCE, ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT

Veena Jha
Rene Vossenaar, CNUCED

PREMIÈRE PARTIE

Le présent chapitre est divisé en deux parties. La première reproduit pour l'essentiel un document rédigé en juillet 1999²⁰⁹. Dans la seconde, nous examinerons brièvement l'évolution du processus préparatoire de la Conférence ministérielle de Seattle et la Conférence elle-même.

Introduction

Les pays en développement ont été réticents à engager un débat sur le commerce et l'environnement. La question des liens entre commerce et environnement figurait déjà au programme des activités multilatérales concernant le commerce, mais jusqu'à présent le débat a été axé sur une clarification des différentes questions qui se posent, processus qui n'est pas terminé, et non sur la négociation. Toutefois, certains participants commencent à exercer des pressions pour qu'on intègre les liens entre commerce et environnement dans plusieurs Accords de l'OMC et qu'on les aborde, d'une façon ou d'une autre, dans les futures négociations commerciales.

Ce débat présente des risques pour les pays en développement mais pourrait aussi leur ouvrir de nouvelles perspectives. Il ne fait pas de doute que les pays en développement sont résolus à la fois à libéraliser le commerce extérieur et à renforcer la protection de l'environnement. L'Assemblée générale des Nations Unies, réunie en session extraordinaire, a reconnu, dans son premier examen quinquennal des progrès de la mise en œuvre d'Action 21, que le système commercial multilatéral devrait pouvoir intégrer les considérations environnementales et accroître sa contribution au

développement durable, sans que cela compromette son caractère ouvert, équitable et non discriminatoire²¹⁰ Toutefois, les pays en développement doivent veiller à ce que l'éventuelle intégration des considérations environnementales dans le système commercial multilatéral se fasse de façon équilibrée et tienne compte de leur propre situation environnementale et de leur niveau de développement. Ils devront peut-être donc résister à certaines propositions contraires à leurs intérêts. En particulier, ils doivent résister fermement à toute attitude unilatérale et aux autres mesures qui menacent de saper le système commercial multilatéral.

Une des clés de l'analyse des liens entre commerce et environnement est la notion de développement durable, c'est-à-dire un développement qui concilie la protection de l'environnement et l'élimination de la pauvreté. Les paramètres fondamentaux ont été définis par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement et en particulier dans la Déclaration de Rio et le programme Action 21. Les travaux relatifs aux liens entre commerce et environnement devraient donc promouvoir des interactions positives entre l'activité économique, le système commercial multilatéral et l'environnement. En deux mots, ils devraient :

- Contribuer à l'intégration des pays en développement, et en particulier des PMA, dans l'économie mondiale et à leur croissance et à leur développement à court et à long terme;
- Aider à atteindre les objectifs de protection de l'environnement et de développement durable sur la base de la coopération multilatérale et du principe des responsabilités communes mais différenciées.

On ne peut atteindre ces objectifs qu'en analysant les interactions du commerce et de l'environnement dans le contexte plus général du développement. D'après les analyses et les débats récents, on pourrait accroître l'efficacité des stratégies visant à atteindre ces objectifs par les moyens suivants :

- Renforcement de la coordination des politiques aux échelons national et multilatéral;
- Renforcement des capacités des pays en développement dans le domaine des interactions entre commerce et environnement;

- Promotion d'approches participatives pour rechercher des options rentables et favorables au développement aux fins de l'intégration de la politique commerciale et de la politique environnementale;
- Application de mesures positives, en particulier celles définies dans l'Action 21.

Outre l'analyse du débat sur les interactions entre commerce et l'environnement à l'OMC, nous soulignerons les limites inhérentes à l'OMC pour ce qui est de résoudre les problèmes que posent ces interactions. Nous examinerons donc aussi le rôle que pourraient jouer la CNUCED, le PNUE et la Commission du développement durable pour promouvoir l'intégration de la libéralisation du commerce et de la protection de l'environnement en vue de réaliser un développement durable.

Historique

Après la première Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Singapour en 1996, l'intérêt pour les liens entre commerce et environnement a semblé quelque peu diminuer. Toutefois, aujourd'hui, l'intensité de ce débat, qui se traduit par une prolifération de réunions, de séminaires, de travaux de recherche et de projets de coopération technique, semble plus grande que jamais. Ce renouveau d'intérêt est en grande partie axé sur l'OMC et sur la façon dont le débat sur les liens entre commerce et environnement évoluera dans le cadre du système commercial multilatéral.

Les pays en développement ont exprimé de sérieuses préoccupations à propos de l'orientation récente du débat. La plupart d'entre eux résistent énergiquement à l'idée d'inclure la question de l'environnement dans les futures négociations commerciales. Il importe donc de se demander si leur position actuelle rend superflu un débat sur les liens entre commerce et environnement dans le cadre de l'OMC. Les pays en développement peuvent avoir des raisons valables de s'opposer à des négociations OMC fondées sur des considérations environnementales. De plus, ils avaient de solides raisons stratégiques de s'opposer à l'inclusion de considérations environnementales dans l'ordre du jour de la Conférence ministérielle de Seattle. Toutefois, nous verrons ici qu'il pourrait leur être très difficile de continuer de s'opposer à l'intégration des considérations environnementales dans les futures négociations commerciales, pour plusieurs raisons.

Premièrement, la récente décision de l'Organe d'appel dans l'affaire des crevettes et des tortues a suscité de nouvelles incertitudes quant à la façon dont le système commercial multilatéral pourrait mieux tenir compte des préoccupations environnementales. De nombreux observateurs de pays développés se sont félicités de cette décision, qu'ils considéraient comme un témoignage de l'aptitude du système commercial multilatéral à intégrer des considérations environnementales, mais d'autres ont exprimé de nouvelles craintes au sujet des effets que pourraient avoir les mesures environnementales, en particulier les mesures commerciales visant les processus et les méthodes de production (PMP), sur les pays en développement. Les pays en développement pourraient se retrouver contraints de recourir à la jurisprudence pour préciser le statut des mesures environnementales au regard du système commercial, plutôt que de pouvoir s'appuyer sur un large consensus, ou d'explorer les questions que posent les liens entre commerce et environnement à titre de précaution, afin d'éviter les conflits. S'ils optent pour cette dernière solution, un programme d'initiatives de négociation pourrait leur être utile.

Deuxièmement, certains participants ont proposé d'intégrer des questions concernant l'interaction du commerce et de l'environnement dans les Accords de l'OMC. Cela impliquerait que les considérations environnementales seraient évoquées dans presque tous les Comités de l'OMC, notamment dans le cadre du programme de travail incorporé et des examens prescrits par les Accords.

Troisièmement, le processus de Seattle a suscité de nouvelles préoccupations au sujet des éventuels effets environnementaux d'une poursuite de la libéralisation du commerce international et certains intéressés ont donc demandé qu'on fasse une étude de l'impact environnemental des politiques et accords commerciaux. Ce processus a aussi suscité de nouvelles attentes et un renouveau d'intérêt de la communauté des ONG qui souhaitent proposer des points à inscrire au programme des futures négociations commerciales. Ces deux facteurs pourraient ajouter leur propre dynamique au futur processus de négociation. En formulant des initiatives ou des positions différentes, les pays en développement pourraient éviter d'être pris par surprise dans des négociations essentielles.

Les pressions exercées par les pays développés qui pourraient préoccuper particulièrement les pays en développement concernent essentiellement trois aspects :

- Un examen ou une interprétation de l'article XX du GATT visant à autoriser davantage de mesures commerciales (y compris des mesures commerciales discriminatoires à l'égard des non-parties) en vertu d'accords environnementaux multilatéraux (AEM). Cela pourrait entraîner un foisonnement de mesures unilatérales;
- L'admissibilité de mesures commerciales fondées sur des considérations environnementales liées aux PMP et non aux produits, en particulier dans le cadre de l'éco-étiquetage;
- L'élargissement du champ d'application du principe de précaution.

Les pays en développement craignent que ce genre de dispositions ne soient contraires à leurs intérêts économiques et commerciaux. On peut envisager deux façons de répondre à cette pression. L'une consiste à refuser que les questions soient examinées, en renvoyant les intéressés au rapport de Singapour (ainsi qu'à la Déclaration de Rio et au programme Action 21), ou en proposant des solutions en dehors du système commercial multilatéral. L'autre consisterait pour les pays en développement à élaborer leur propre programme de négociations sur les questions environnementales de façon que, si ces questions doivent faire l'objet de négociations, ils puissent défendre des initiatives susceptibles de leur apporter certains avantages. (Pour de nombreuses questions, il pourrait être possible de conclure des alliances avec certains pays développés.)

Il y a aussi des pressions tendant à faire participer davantage les ONG aux processus de l'OMC et en particulier aux mécanismes de règlement des différends. La société civile, c'est-à-dire non seulement les ONG mais aussi les entreprises privées, peuvent jouer un rôle important pour défendre un programme équilibré concernant les liens entre commerce et environnement. Toutefois, il n'est pas exclu que certaines propositions pouvant relever de la transparence, comme celles qui viseraient à faciliter la présentation d'avis d'amis du Président dans les procédures de règlement des différends, puissent, dans la pratique, accentuer certains déséquilibres, car les ONG du Sud n'ont souvent pas les ressources nécessaires pour profiter de ces possibilités.

Les considérations environnementales ont aussi fait leur apparition dans le débat sur les subventions agricoles, qui est un des points les plus importants du programme de travail incorporé. Le groupe de Cairns et d'autres pays ayant des idées similaires ont employé le CCE pour renforcer les arguments en faveur de l'élimination des subventions qui nuisent à l'environnement. Vu l'intérêt croissant du public pour la protection de l'environnement et le développement durable, les futures négociations commerciales pourraient offrir l'occasion d'obtenir un appui en vue de l'élimination ou de la réduction de certaines mesures de politique commerciale, particulièrement dans les pays développés, telles que les restrictions au commerce et les subventions qui faussent le commerce et nuisent à l'environnement dans les secteurs de l'agriculture et des pêches. Dans ces domaines, il y a déjà un certain consensus entre plusieurs pays développés et en développement. Le programme de négociation positif devrait notamment viser à définir des scénarios à somme positive, à condition qu'on tienne bien compte des éventuels effets économiques négatifs à court terme sur certains pays en développement. Il faut aussi ne pas négliger les préoccupations de sécurité alimentaire.

Sauf dans le cas des questions dont il faudrait s'opposer fermement à ce qu'elles soient examinées, le fait de proposer leur propre programme de négociation pourrait être une solution intéressante pour les pays en développement. Ils ont maintenant la possibilité d'obtenir un meilleur équilibre du traitement des différentes questions déjà inscrites au programme et d'y ajouter de nouvelles questions. Cela devrait contribuer à renforcer la place faite aux considérations de développement dans les négociations internationales concernant le commerce et l'environnement.

Il importe de comprendre certaines des appréhensions légitimes des pays en développement au sujet du débat à l'OMC et de développer les aspects de ce débat qui pourraient leur apporter des avantages. C'est pourquoi, dans la deuxième partie, nous analyserons certaines de leurs appréhensions concernant les débats actuels et futurs à l'OMC et ailleurs. C'est dans ce cadre que les pays en développement devraient chercher à évaluer le coût et l'utilité de la participation à un débat sur les liens entre commerce et environnement.

Après avoir fait cette évaluation, ils devront examiner le débat en cours et voir s'il est possible d'y intégrer leurs préoccupations. A la section III, nous traiterons en particulier de l'intégration des considérations

environnementales dans le système commercial multilatéral. A la section IV, nous examinerons certains aspects clés des liens entre commerce et environnement pour mettre en évidence les enjeux et les revendications légitimes éventuels des pays en développement. Cette section montre aussi qu'on peut aborder sous de nouveaux angles un débat qui jusqu'à présent a été polarisé.

Les questions concernant les liens entre commerce et environnement ne se limitent pas au système commercial multilatéral mais se posent aussi dans les politiques nationales et régionales et intéressent le secteur privé. Leurs différentes positions sont examinées à la section V. A la section VI nous tirerons quelques conclusions de cette analyse.

Les préoccupations des pays en développement

Les liens entre commerce et environnement sont un thème important pour les pays en développement. Alors qu'au départ ces pays soutenaient qu'il n'y en avait aucun, ils ont maintenant non seulement admis leur existence et sont allés plus loin en proposant des initiatives pour leur examen. Par exemple, plusieurs des angles d'attaque décrits dans la prochaine section ont déjà été mentionnés par des pays en développement dans le cadre du CCE. De plus, comme nous le verrons à la deuxième partie, les pays en développement ont présenté un certain nombre de propositions concernant ces questions durant les préparatifs de la Conférence ministérielle de Seattle. L'intérêt considérable manifesté pour l'assistance technique visant à renforcer les capacités témoigne aussi de la volonté de pays en développement de formuler un programme positif. Toutefois, il faut avant tout remédier au déséquilibre actuel du programme de travail concernant les liens entre commerce et environnement.

De la nécessité d'un équilibre dans le débat sur commerce et environnement

Le déséquilibre du débat sur le commerce et l'environnement a amené les pays en développement à rester sur la défensive dans les enceintes internationales.

Par exemple, les pays en développement sont très déçus par le fait que, pour l'essentiel, le débat n'a porté que sur certains aspects des liens entre commerce et environnement. Ainsi, les débats du CCE ont été axés sur des questions telles que la nécessité de pouvoir prendre des mesures commerciales en vertu d'accords environnementaux multilatéraux (AEM) et sur l'éco-étiquetage fondé sur des PMP sans rapport avec les produits. Il importe certes de trouver une certaine harmonie entre les AEM et le système commercial multilatéral, ainsi qu'entre des régimes d'éco-étiquetage transparents et non discriminatoires et ce système, mais il ne faut pas oublier que les questions qui intéressent le plus les pays en développement, telles que la sauvegarde et l'amélioration de l'accès aux marchés, la lutte contre l'importation de marchandises interdites sur le marché intérieur et la promotion du transfert de technologie, paraissent avoir été négligées.

Ainsi, alors que les pays développés tiennent à pouvoir employer des mesures commerciales à des fins environnementales dans le cadre des règles de l'OMC, il n'y a pas d'effort concomitant pour contrôler efficacement l'exportation de produits dangereux pour l'environnement ou de technologies dépassées vers les pays en développement²¹¹ La question de l'exportation des marchandises interdites sur le marché intérieur semble avoir été trop tôt retirée des priorités de l'OMC. Les pays développés ont soutenu qu'il s'agissait d'une question technique et que d'autres organisations étaient mieux placées pour la traiter, mais on pourrait employer le même argument pour confier aux Conférences des parties aux Conventions une grande partie du débat concernant l'utilisation de mesures commerciales en vertu d'AEM.

Un des problèmes qui se posent aux pays en développement est de mettre en place un système qui permettrait d'appliquer au besoin des restrictions commerciales pour lutter contre certains dégâts environnementaux. Il est intéressant de noter qu'à la Réunion de haut niveau sur le commerce et l'environnement, plusieurs gouvernements et ONG ont appelé les responsables de la politique commerciale à réorienter le système commercial de façon à promouvoir les produits sans danger et à décourager ou interdire le commerce des produits nocifs.

Autre caractéristique du débat sur le commerce et l'environnement, en dépit de pressions constantes tendant à obtenir la légitimation de l'emploi de restrictions commerciales (y compris des restrictions extraterritoriales

unilatérales) fondées sur des PMP sans rapport avec les produits, on s'est beaucoup moins intéressé à la promotion de la diffusion de technologies écocompatibles qui aideraient les pays en développement à adopter des PMP plus respectueux de l'environnement. A la Réunion de haut niveau, une ONG de premier plan (Third World Network) a fait observer que, plutôt que d'appliquer aux pays en développement des sanctions commerciales, il faudrait les aider à accéder à des technologies environnementales perfectionnées, que la communauté internationale devrait leur fournir un appui technique et politique, et que les institutions multilatérales de financement devraient financer la protection de l'environnement. Le représentant de la Banque mondiale a dit que le fait d'autoriser les sanctions unilatérales pour lutter contre la pollution ou contre la dégradation de l'environnement dans un autre pays transformerait radicalement le système commercial, qui serait régi par le droit du plus fort et non plus par des règles.

De même, alors que certains pays voudraient qu'on élargisse expressément le champ d'application de l'Accord OTC aux systèmes d'éco-étiquetage (y compris ceux qui sont fondés sur des PMP sans rapport avec les produits), il semble qu'on s'est beaucoup moins intéressé aux moyens qui permettraient aux pays en développement de tirer parti du commerce de produits respectueux de l'environnement issus des connaissances traditionnelles et autochtones. Cela pourrait être une grave lacune dans la mesure où l'on peut soutenir que, si l'éco-étiquetage est un instrument qui vise à informer le consommateur et à donner un certain avantage aux produits relativement respectueux de l'environnement, la promotion du commerce durable de produits issus des connaissances autochtones est une mesure positive de conservation. Il faudrait non seulement exclure les produits issus des connaissances autochtones de la brevetabilité (qui empêche les pays en développement de profiter au maximum de leur exportation) mais aussi mettre en place un régime efficace de marques et d'étiquetage pour ces produits.

Enfin, alors que certains veulent intégrer l'éco-étiquetage fondé sur l'analyse du cycle de vie dans l'Accord OTC, il n'a pas été possible de faire des progrès au sujet des lignes directrices concernant l'éco-étiquetage des OGM, dont les effets sur l'environnement et la santé ne seront peut-être connus qu'après plusieurs années.

De la nécessité de renforcer les capacités financières et techniques pour lutter contre les problèmes environnementaux

On s'est beaucoup penché sur l'efficacité environnementale des mesures commerciales et autres, mais on a sous-estimé la nécessité de renforcer les capacités des pays en développement pour leur permettre de respecter des normes environnementales plus rigoureuses et de mieux protéger leur environnement. Ce n'est pas le désintérêt qui empêche les pays en développement d'intégrer plus vite les considérations environnementales dans leur politique commerciale, mais simplement le fait que l'ajustement nécessaire dépasse leurs moyens financiers. Les mesures et les calendriers fixés pour lutter contre les problèmes environnementaux mondiaux ne tiennent peut-être pas suffisamment compte de l'insuffisance des capacités d'exécution et de suivi des pays en développement. Les mesures commerciales pourraient être efficaces pour inciter les pays développés à modifier leurs pratiques, mais dans les pays en développement, en raison du manque de capacités et de contrôle, leurs effets économiques seraient bien ressentis, mais l'amélioration de l'environnement n'est pas du tout garantie.

Certains participants paraissent s'être trop braqués sur des solutions brutales, telles que les mesures commerciales, alors que la complexité du problème semble imposer une approche graduelle et la recherche, en priorité, de mesures pouvant mettre en place des conditions économiques propices à la diffusion et à l'utilisation efficace de technologies respectueuses de l'environnement. En particulier, on ne s'est pas suffisamment intéressé aux problèmes environnementaux dus aux activités du secteur informel, alors que celui-ci exploite souvent plus de 50 % des ressources naturelles qui peuvent poser des problèmes d'environnement, comme les métaux lourds ou les substances chimiques dangereuses, et pollue beaucoup.

Les pays en développement n'ont pas non plus les capacités nécessaires pour se doter d'organes de certification crédibles, si bien que leurs entreprises ont souvent du mal à obtenir la certification de conformité aux normes internationales. La mise en œuvre et le contrôle du respect des normes environnementales leur posent aussi d'énormes problèmes. L'insuffisance des moyens financiers, des services de vulgarisation, des organismes de coordination, etc. peut aussi les empêcher d'appliquer des normes plus rigoureuses.

Le principe de précaution joue un rôle important dans l'élaboration des politiques environnementales, mais il ne devrait pas empêcher de mettre au point des ensembles complets et équilibrés d'instruments permettant de traiter tous les aspects d'un problème environnemental. Souvent, on n'a pas eu assez de temps pour étudier l'aspect économique de mesures commerciales motivées par des considérations d'environnement ou de mesures environnementales qui ont une incidence sur le commerce. En fait, de façon générale on n'a pas assez étudié le coût économique et social de l'ajustement dans les pays en développement.

De la nécessité de la volonté politique

Ces déséquilibres sont d'autant plus préoccupants que la mise en œuvre des mécanismes d'appui aux niveaux multilatéral et national n'a guère progressé. Lors de la récente évaluation des progrès de la mise en œuvre d'Action 21, faite par l'Assemblée générale des Nations Unies, il est apparu que peu de progrès avaient été faits en ce qui concerne des questions telles que l'aide financière, l'accès aux technologies respectueuses de l'environnement et, peut-être dans une moindre mesure, la création de capacités. Pour remédier au déséquilibre du débat sur le commerce et l'environnement, il est indispensable de s'intéresser de près à l'élaboration et à l'application de ces mesures.

Si l'objectif ultime d'une mesure commerciale est un objectif environnemental, il ne sera pas possible de l'atteindre uniquement avec cette mesure. En fait, une mesure commerciale qui n'est pas accompagnée de mesures d'appui (comme le renforcement des capacités, le financement ou l'accès à la technologie) pourrait empêcher encore davantage les pays en développement de parvenir à un développement durable. On ne peut plus se rabattre sur l'argument selon lequel les mesures d'appui ne relèvent pas de l'OMC, car le ressort de l'OMC a été considérablement élargi par les Accords du Cycle d'Uruguay (notamment l'Accord sur les ADPIC) et les dispositions relatives au traitement spécial et différencié ou à l'assistance technique. Jusqu'à présent, les dispositions relatives au traitement spécial et différencié sont restées à peu près vides de sens et, si les pays développés les mettaient en œuvre de façon sérieuse, cela pourrait apaiser certaines des craintes des pays en développement concernant la possibilité d'employer des mesures environnementales à des fins protectionnistes.

Nonobstant ces réserves, les pays en développement devront définir des angles d'attaque pour le débat en cours sur les relations entre commerce et environnement. Certains pays résisteront peut-être sur certains points, mais dans d'autres cas les pays en développement pourraient retirer de la négociation à la fois un avantage commercial et un gain environnemental.

Angles d'attaque dans le programme des négociations commerciales multilatérales

Dans cette section, nous examinerons brièvement certains des aspects clés du débat sur les relations entre commerce et environnement et les éventuels angles d'attaque que les pays en développement pourraient adopter.

Les dispositions commerciales des AEM et les dispositions du système commercial multilatéral

Résumé des débats

La communauté internationale reconnaît tout à fait l'importance du rôle que jouent les accords environnementaux multilatéraux (AEM), basés sur la coopération internationale et le principe de la responsabilité commune et différenciée, dans la lutte contre les problèmes environnementaux transfrontières et mondiaux. Toutefois, il y a eu des débats très animés au sujet des instruments à employer pour atteindre les objectifs des AEM. Les débats du CCE ont été axés sur les liens entre les mesures commerciales prises en vertu d'AEM et les dispositions du système commercial multilatéral²¹². Il se pourrait que certains pays développés continuent de militer en faveur d'une adaptation de l'article XX du GATT pour faciliter l'emploi de mesures commerciales expressément prévues par des AEM. Les décisions récentes de l'Organe d'appel ont peut-être réduit ces pressions, même si la décision sur l'affaire des crevettes et des tortues tend à faire abandonner l'idée d'une modification des alinéas *b* et *g* (ou de l'introduction d'un nouvel alinéa) au profit d'une modification du paragraphe introductif de l'article XX.

Angles d'attaque pour les pays en développement

- Améliorer la mise en œuvre des mesures d'appui prévues par les AEM et examiner dans quelle mesure le système commercial multilatéral peut contribuer à éliminer les obstacles qui pourraient entraver leur application. Cela vaudrait en particulier pour les dispositions des AEM concernant le transfert de technologie.
- Renforcer la coopération entre les secrétariats des AEM et l'OMC pour éviter les conflits futurs. Cela permettrait aussi de ne pas avoir à modifier l'article XX. On pourrait dans le cadre de cette coopération examiner d'autres règles de l'OMC et chercher à améliorer la compatibilité entre les dispositions des AEM relatives au transfert de technologie et les règles de l'OMC.
- Examiner la compatibilité des dispositions de l'Accord sur les ADPIC et de la Convention sur la diversité biologique.
- Éviter l'application unilatérale et extraterritoriale de mesures commerciales pour répondre à des préoccupations environnementales mondiales, et notamment l'utilisation du critère énoncé dans le paragraphe introductif de l'article XX pour autoriser des mesures commerciales qui constituent une discrimination arbitraire ou injustifiable ou un obstacle déguisé au commerce. Cela devrait viser aussi les mesures commerciales appliquées par un ou plusieurs pays prétendument en vertu d'un AEM, mais qui peuvent être considérées comme arbitraires ou injustifiables par d'autres pays.

L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)*Résumé des débats*

Les dispositions de l'Accord sur les ADPIC qui traitent du transfert de technologie et de la protection de la biodiversité préoccupent particulièrement les pays en développement. Les pays développés ont souligné que cet Accord avait pour objet de stimuler l'innovation. Toutefois,

certaines ont fait observer que, dans diverses situations, il peut y avoir un conflit dans la mesure où l'Accord aurait des effets positifs sur la mise au point de technologies respectueuses de l'environnement et des effets négatifs sur la diffusion des technologies. Il faut trouver le moyen de rééquilibrer l'Accord sur les ADPIC pour éviter cette contradiction, notamment dans le cadre du mécanisme d'examen de l'Accord. Il importe de fonder les débats sur les données empiriques recueillies en ce qui concerne la diffusion de technologies écocompatibles et ses liens avec la protection des DPI. Les marques et les secrets commerciaux peuvent aussi avoir une incidence sur la diffusion des technologies écocompatibles.

Dans le secteur manufacturier, l'Accord sur les ADPIC pourrait :

- Entraver le transfert de technologie, par exemple en restreignant le recours aux mécanismes de licences obligatoires par les gouvernements des pays en développement;
- Accroître le prix des marchandises et des technologies en raison de la concentration des industries;
- Étouffer l'innovation, notamment dans les pays en développement, y compris dans le domaine de la mise au point de technologies écocompatibles²¹³.

Plusieurs pays en développement soutiennent que l'Accord, et surtout ses modalités d'application, ne favorisent pas nécessairement la diffusion de technologies écocompatibles ou la protection de la biodiversité²¹⁴. Il faudrait que le régime de protection de la propriété intellectuelle soit aussi un moyen de protéger les technologies, connaissances et méthodes autochtones de préservation des espèces car celles-ci pourraient être très utiles pour protéger la biodiversité. Paradoxalement, ce régime pourrait avoir des effets négatifs sur la recherche-développement pour plusieurs raisons. Premièrement, comme il ne protège pas suffisamment les cultivars naturels, l'Accord sur les ADPIC pourrait entraîner un appauvrissement du matériel génétique essentiel pour les innovations biotechnologiques. Deuxièmement, si l'on protège les obtentions végétales, cela signifie que les obtenteurs et les chercheurs seraient obligés d'acheter le matériel génétique breveté à un prix exorbitant, ce qui découragerait la recherche, en particulier dans les pays en développement qui manquent de ressources financières. Troisièmement, en accordant une protection large aux formes de vie plutôt qu'aux gènes qui produisent leurs caractéristiques, on découragerait la recherche sur les

moyens d'obtenir ces caractéristiques. Cela freinerait considérablement la recherche publique pour laquelle il est dans la plupart des cas difficile d'obtenir et de justifier des financements.

Angles d'attaque pour les pays en développement

- Exclure de la brevetabilité de toutes les formes de vie et connaissances connexes, comme le permettent actuellement les dispositions de l'OMC²¹⁵.
- Poursuivre l'analyse des différentes possibilités d'application de systèmes *sui generis* efficaces, comme le prévoit l'article 27.3 *b*. En particulier, il convient d'examiner de près les incidences qu'aurait l'utilisation du modèle de protection des obtentions de l'UPOV (Union pour la protection des obtentions végétales)²¹⁶. L'harmonisation des systèmes *sui generis* avec la version 91 du Traité UPOV, qui impose entre autres l'uniformité génétique en tant que condition de protection des DPI, pourrait ne pas convenir aux pays en développement, qui devraient faire en sorte que d'autres options soient possibles pour la mise en place de systèmes *sui generis*. Ils pourraient envisager un système comme celui créé par la FAO en 1983 pour protéger les cultivars naturels et les plantes médicinales traditionnelles en tant qu'objets de propriété intellectuelle. On pourrait aussi encourager l'élaboration d'autres systèmes *sui generis* qui répondraient aux objectifs nationaux de conservation des espèces.
- Chercher à obtenir plus de temps pour analyser à fond les incidences de l'article 27.3 *b* et pour examiner les différentes possibilités d'application des systèmes *sui generis*, et donner la priorité à un examen plus approfondi de la relation entre les dispositions de la Convention sur la diversité biologique et celles de l'Accord sur les ADPIC.
- Aligner les dispositions de l'Accord sur les ADPIC sur les dispositions pertinentes de la Convention sur la diversité biologique, en particulier dans les domaines des ressources biologiques et des systèmes de savoir traditionnels²¹⁷.

- Étudier l'application de l'article 27.2 qui pourrait exclure de la brevetabilité des technologies susceptibles d'endommager l'environnement. Cela pourrait s'appliquer en particulier aux OGM dont on sait qu'ils sont nocifs. Il pourrait aussi être nécessaire d'introduire le principe de précaution dans cet article.
- Faire en sorte que toutes les demandes de brevet portant sur des innovations biotechnologiques indiquent le pays d'origine du matériel génétique et si le consentement préalable donné en connaissance de cause pour l'emploi de ces ressources génétiques ou de connaissances traditionnelles a été obtenu, de façon qu'on puisse élaborer des modalités de partage des avantages. Ces renseignements devraient être joints à la demande de brevet.
- Obtenir l'application intégrale des articles 66.2 et 67 de l'Accord sur les ADPIC. En vertu de l'article 67, les pays développés Membres sont tenus de fournir, sur demande et à des conditions convenues d'un commun accord, une coopération technique et financière aux pays en développement. En vertu de l'article 66.2, ils doivent offrir aux entreprises et institutions installées sur leur territoire des incitations pour promouvoir le transfert de technologie vers les PMA. Dans l'examen de la mise en œuvre de ces deux articles par les pays développés, on pourrait souligner qu'il s'agit d'obligations de résultats et non de simples obligations de moyens. On pourrait examiner les formes de recours offertes aux pays en développement en cas de non-application de ces dispositions.

L'accès aux marchés

Résumé des débats

L'accès aux marchés reste une question très préoccupante pour les pays en développement. Les moyens de préserver l'accès aux marchés pour les produits exportés par ces pays ont été examinés en long et en large à l'OMC. On a fait observer que les pays en développement pouvaient être plus vulnérables, en raison de la composition de leurs exportations, face à des mesures environnementales. De plus, il leur est parfois difficile de respecter des normes environnementales en raison de diverses contraintes,

dont beaucoup sont liées à la nature des PME qui produisent une grande partie des produits qu'ils exportent.

L'accès préférentiel aux marchés et les autres préférences commerciales sont très importants pour de nombreux pays en développement et notamment pour les PMA. L'érosion des préférences, qui pourrait être aggravée par les futures négociations commerciales, peut avoir des effets négatifs sur les exportations de certains pays en développement et limiter leurs possibilités d'obtenir un développement durable grâce au commerce extérieur.

Dans ce contexte, on a accordé une grande attention à la possibilité de trouver des dispositions qui seraient bénéfiques tant pour le commerce international que pour l'environnement. Il s'agit de situations dans lesquelles l'élimination ou la réduction d'un obstacle au commerce (droits de douane élevés, progressivité des droits ou obstacles non tarifaires) ou de distorsions peut à la fois apporter des avantages économiques directs aux pays en développement et avoir des effets positifs sur l'environnement²¹⁸. Jusqu'à présent, le débat a essentiellement porté sur l'élimination des mesures qui faussent le commerce dans des secteurs comme la pêche, l'agriculture et l'énergie. Il faudrait poursuivre les recherches pour trouver d'autres exemples de secteurs dans lesquels l'élimination des restrictions et des distorsions pourrait avoir ce double effet bénéfique.

En ce qui concerne l'éco-étiquetage, les débats du CCE ont été axés sur les régimes d'éco-étiquetage employant plusieurs critères, et en particulier ceux qui sont fondés sur des PMP sans rapport avec les produits. Les effets de l'éco-étiquetage du type 1 sur le marché et le commerce international, et en particulier sur les importations de produits provenant des pays en développement, sont pour le moment limités²¹⁹. Apparemment, l'intérêt que suscite l'éco-étiquetage dans le contexte du commerce international est dû en partie au moins au fait que, du point de vue conceptuel et du point de vue de la politique commerciale, c'est un régime qui fait intervenir de nombreuses questions complexes, comme celles des PMP, la définition des normes internationales et l'équivalence. Jusqu'à présent, on n'a guère fait de progrès en ce qui concerne la question des PMP dans ce contexte (voir plus loin). En particulier, les débats de l'OMC et de l'ISO²²⁰ ont fait très peu de progrès en ce qui concerne l'élaboration de la notion d'équivalence.

Angles d'attaque pour les pays en développement

- Mettre au point, dans le cadre du Code de pratique existant, un mécanisme de mesures volontaires visant à éviter l'emploi de mesures commerciales discriminatoires fondées sur des prescriptions liées aux PMP.
- Accroître la transparence et renforcer les disciplines de l'OMC en ce qui concerne les campagnes menées par des ONG et les mesures appliquées par des collectivités locales – par exemple dans le cadre de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics – qui pourraient avoir un important effet négatif sur les exportations de pays en développement, comme dans le cas de l'interdiction de l'emploi de bois tropicaux imposée par plusieurs municipalités.
- Forger un consensus au sujet d'un certain nombre de concepts dont il faudrait tenir compte pour l'élaboration et la mise en œuvre des nouvelles mesures environnementales susceptibles d'avoir des effets sur le commerce extérieur, et en particulier sur les exportations des pays en développement, y compris en ce qui concerne le rôle de la science et les risques que le non-respect de ces mesures pourrait impliquer, notamment pour trouver le meilleur compromis possible entre la réduction des risques sanitaires et environnementaux d'une part et les effets négatifs sur le commerce d'autre part. Cela vaut en particulier pour les produits d'origine agricole et les produits de la pêche, qui fournissent une grande partie des recettes d'exportation des pays en développement.
- Examiner la notion de proportionnalité, qui est implicite dans l'élaboration des politiques environnementales nationales, dans le contexte des règles commerciales internationales.
- Examiner s'il serait possible de réserver un traitement spécial et différencié aux PME dans le cadre actuel des règles de l'OMC.
- Élaborer des directives pour faire en sorte que les processus d'éco-étiquetage soient transparents et non discriminatoires, et éviter qu'ils aient des conséquences négatives sur le commerce à cause

de l'emploi de critères fondés sur des PMP non liés aux produits, en s'appuyant sur des principes comme celui de l'équivalence.

- Préciser la notion de « norme internationale » de façon à assurer une participation efficace et représentative de tous les États Membres de l'OMC quel que soit leur niveau de développement à l'élaboration des normes internationales.

Les produits interdits sur le marché intérieur

Résumé des débats

De nombreux pays en développement sont préoccupés par les effets que pourrait avoir sur la santé et l'environnement l'importation de marchandises dont la vente a été interdite ou strictement réglementée sur le marché du pays exportateur. Les pays en développement importateurs ont besoin d'une information suffisante au sujet des risques de santé publique et des risques environnementaux liés à ces produits. En outre, ils n'ont pas toujours les infrastructures (notamment les laboratoires d'essai et d'analyse) et les autres moyens nécessaires pour surveiller et réguler l'importation de ces produits. Les pays développés pour leur part soutiennent qu'il existe déjà plusieurs accords et instruments multilatéraux à cet effet. Il faut certes éviter les doubles emplois, mais il faut aussi examiner si les instruments existants, tels que la procédure du consentement préalable donné en connaissance de cause, sont suffisants du point de vue des pays en développement, notamment en ce qui concerne l'éventail des produits visés et les procédures. De plus, dans certains cas un grand nombre de pays ne sont pas membres des Accords multilatéraux ou des instruments pertinents et, par conséquent, le seul moyen de régler les différends pourrait être de saisir l'OMC.

Angles d'attaque pour les pays en développement

- Définir clairement les produits interdits sur le marché intérieur, se mettre d'accord sur cette définition, et décider quels sont ceux de ces produits qui devraient être étudiés à l'OMC.

- Recenser les lacunes des accords et des procédures de notification existants (par exemple certains produits cosmétiques et autres biens de consommation ne sont pas visés).
- Élaborer et mettre en œuvre un mécanisme concret pour garantir la transparence, et examiner le système de notification des produits interdits sur le marché intérieur établi par une décision ministérielle qui a fonctionné entre 1982 et 1990.
- Obtenir une assistance technique pour aider les pays en développement à renforcer leurs capacités de surveillance et, si nécessaire, de restriction de l'importation de ces produits.

L'analyse des accords commerciaux du point de vue environnemental

Résumé des débats

La possibilité que soit lancé un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales (le Cycle du Millénaire) a ravivé les préoccupations au sujet des effets que pourrait avoir sur l'environnement la poursuite de la libéralisation du commerce international, d'où une demande d'évaluation de l'impact environnemental des politiques et accords commerciaux. On considère généralement que la libéralisation du commerce doit s'accompagner de politiques de gestion de l'environnement et des ressources pour qu'elle contribue le mieux possible à l'amélioration de la protection de l'environnement et au développement durable, grâce à une allocation et à une utilisation plus efficaces des ressources.

Plusieurs suggestions ont déjà été faites. L'une d'entre elles concerne l'examen de l'incidence des nouvelles négociations commerciales sur la durabilité (la Commission européenne et les États-Unis ont déjà annoncé qu'elles feraient des études d'impact sur la durabilité) et une autre concerne l'examen des effets environnementaux des accords existants. Il a aussi été suggéré qu'il faudrait faire une étude d'impact environnemental du Cycle d'Uruguay et de ses accords afin d'en tirer des leçons pour les négociations futures.

Plusieurs pays développés ont suggéré qu'on intègre dans le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC une étude de

l'impact environnemental des politiques commerciales. De nombreux pays en développement reconnaissent que les études d'impact environnemental peuvent être des instruments de politique intérieure utiles, mais pensent qu'il n'y a pas lieu de les multilatéraliser.

Jusqu'à présent, on a surtout fait des études d'impact environnemental pour évaluer des projets. On n'a guère d'expérience, notamment dans les pays en développement, de l'étude de l'impact environnemental des politiques commerciales. Le défi consiste à intégrer l'analyse environnementale dans l'économie et à anticiper les éventuels effets d'échelle négatifs de la libéralisation du commerce. Toutefois, il faut éviter que soient exigées des études d'impact environnemental trop complexes qui pourraient entraver la poursuite de la libéralisation du commerce et décourager les efforts que les pays en développement commencent à faire pour intégrer les considérations environnementales dans leurs politiques économiques.

Il faut souligner plusieurs points²²¹. Premièrement, il est généralement admis que l'évaluation des effets environnementaux doit se faire sous la responsabilité des gouvernements. Deuxièmement, les études d'impact ne sont pas seulement un instrument servant à limiter les effets négatifs sur l'environnement; leur principal objectif est de promouvoir le développement durable. En termes généraux, elles encouragent la convergence de l'analyse économique et de l'analyse environnementale. Troisièmement, il ne faut pas, dans les études d'impact environnemental, examiner uniquement les effets d'échelle; il faut aussi tenir compte des effets de revenu et de technologie. Il peut aussi être nécessaire de comparer des scénarios « avec » et « sans », c'est-à-dire de chercher à évaluer les effets environnementaux de la croissance économique au cas où l'accord envisagé ne serait pas adopté.

Angles d'attaque

- Renforcer les capacités des pays en développement d'intégrer les considérations environnementales dans leurs politiques économiques.
- Proposer un examen environnemental de l'Accord sur les ADPIC.
- Faire un examen environnemental de l'Accord sur les subventions, particulièrement en ce qui concerne les subventions agricoles.

- Proposer un examen environnemental du commerce de substances polluantes et de produits interdits sur le marché intérieur.

Intégration du commerce et de l'environnement au niveau national et régional dans les pays en développement

L'intégration des considérations commerciales et environnementales dans les pays en développement est une des conditions du développement durable. Des débats et une concertation intenses, ainsi que des projets pilotes à l'échelle nationale ou régionale, ont permis de dessiner les grands traits de stratégies éventuelles. Il devient clair que l'intégration des considérations commerciales et environnementales selon des modalités qui soient propices au développement exige des mécanismes concrets qui recouvrent plusieurs aspects de l'activité économique nationale et internationale. Les débats nationaux et internationaux sur ces questions ont aussi mis en évidence le fait que cette intégration est souvent très liée à la culture d'entreprise de chaque pays. Par conséquent, ces mécanismes devraient comprendre des initiatives concernant les lois nationales et internationales, l'élaboration des politiques nationales et internationales, les partenariats d'entreprises, la création d'infrastructures, la participation de la société civile, etc.

L'amélioration de la coordination des politiques à l'échelon national peut aussi éviter ou désamorcer des conflits multilatéraux, tout en maximisant l'utilité (ou en réduisant au minimum le coût de l'ajustement) des mesures prises en vertu d'accords environnementaux multilatéraux ainsi que des mesures liées à l'environnement prises par des pays développés qui pourraient avoir des effets sur le commerce international.

Action 21 propose déjà un programme international en ce qui concerne les liens entre commerce et environnement²²². Toutefois, sa mise en œuvre a été très décevante et il semble opportun de renouveler les engagements et de formuler de nouvelles propositions pragmatiques pour l'intégration des considérations commerciales et environnementales. On pourrait se pencher sur les aspects suivants :

Élaboration des lois et politiques nationales

- Promouvoir la coordination des politiques à l'échelon national;
- Définir des mesures en faveur des PME pour les aider à respecter les prescriptions environnementales;

-
- Élaborer des lois et initiatives afin d'atténuer les effets négatifs sur l'environnement du commerce des produits interdits sur le marché intérieur;
 - Définir des ensembles de mesures visant à appuyer les efforts faits par les pays en développement pour adhérer à des AEM et pour s'acquitter de leurs obligations;
 - Mettre au point des systèmes *sui generis* efficaces pour la protection des connaissances traditionnelles et autochtones et obtenir l'application effective de l'article 27.2 qui exclut de la brevetabilité les technologies nocives pour l'environnement.

Partenariats avec les entreprises et participation de la société civile

- Déterminer les moyens de renforcer la contribution que peut apporter l'IED à la diffusion de technologies écocompatibles et de meilleures méthodes de gestion de l'environnement tout au long du circuit de production dans le pays d'accueil.
- Renforcer les capacités pour améliorer la gestion de l'environnement aux échelons national et régional.
- Élargir les possibilités de faire commerce de produits et services respectueux de l'environnement, compte tenu du fait que les consommateurs des pays développés se soucient de plus en plus de la protection de l'environnement.
- Élaborer des approches participatives pour la mise en place de processus de production respectueux de l'environnement et d'une gestion durable des ressources.

Intégration des considérations commerciales et environnementales au moyen d'accords de coopération régionaux

- Coopération interrégionale pour l'élaboration de positions communes dans les pourparlers avec les pays tiers.
- Coopération interrégionale pour la mise au point des mécanismes visant à régler les problèmes relatifs aux liens entre commerce et environnement à l'échelle nationale et régionale.

Conclusions

On peut conclure de l'analyse ci-dessus qu'il faudrait prendre plusieurs mesures pour faire progresser le débat sur les liens entre commerce et environnement :

- Il faut rééquilibrer le débat car celui-ci ne prête pas suffisamment d'attention aux questions qui préoccupent les pays en développement;
- Il faut se pencher de plus près sur les contraintes qui empêchent de nombreux pays en développement de résoudre les problèmes environnementaux, tels que l'insuffisance des capacités techniques, institutionnelles et productives, et tenir compte du fait que leurs problèmes environnementaux sont très différents de ceux des pays développés;
- Il faut avoir la volonté politique de tenir compte des éléments ci-dessus pour élaborer un programme de travail ambitieux concernant le commerce international et le développement durable qui serait mené dans plusieurs cadres;
- Il faut que les pays en développement définissent des initiatives de négociation comme celles proposées ci-dessus et commencent à chercher à forger un consensus dans ce sens.

On ne pourra rééquilibrer le programme de négociation et mieux tenir compte de l'aspect développement que si tous les pays, et en particulier les pays développés, font preuve d'une plus grande volonté politique. Par exemple, il faut que les pays développés respectent intégralement et dans les délais les engagements qu'ils ont pris dans le Cycle d'Uruguay dans des domaines comme les textiles. Il faut qu'ils acceptent des responsabilités plus larges, notamment en ce qui concerne la notification des exportations de produits interdits sur le marché intérieur et le réexamen de l'Accord sur les ADPIC en vue de faciliter le transfert de technologie vers les pays en développement. Mais il faudra aussi faire preuve de volonté politique en dehors du contexte de l'OMC, par exemple en fournissant des financements, en facilitant l'accès aux technologies écocompatibles, ainsi qu'en renforçant les capacités, au moyen de programmes d'aide multilatéraux et bilatéraux.

Il faut que les pays développés prennent conscience des répercussions de leurs politiques environnementales sur les pays en développement et

évitent des mesures qui ont des effets négatifs non nécessaires sur les exportations de ces pays. Il faut mieux comprendre les conditions de la production dans les pays en développement, leur système juridique et leurs capacités de suivi. Dans le calcul des coûts supplémentaires résultant de la mise en œuvre d'un AEM, il faut tenir compte de ces différences.

Le rôle des gouvernements

Les effets sur le commerce international des normes et prescriptions environnementales soulèvent diverses questions dans les domaines du développement, de la politique de promotion des exportations et de la politique commerciale.

En ce qui concerne la promotion des exportations, les pouvoirs publics et les entreprises peuvent adopter plusieurs mesures et politiques visant à faire mieux respecter les normes et les exigences qualitatives afin de renforcer la compétitivité. Il faut pour cela notamment créer ou améliorer des infrastructures d'appui (laboratoires d'essai et de certification et organismes d'accréditation), diffuser des renseignements, promouvoir la coopération entre le secteur public et le secteur privé, ainsi que la coopération entre les importateurs/détaillants et les producteurs/exportateurs, et prendre des mesures spéciales en faveur des PME. Les organisations internationales et les agences d'aide bilatérale peuvent jouer un rôle important dans la création et le renforcement des capacités nationales de contrôle de la qualité, d'essai et de certification.

Dans le domaine de la politique commerciale internationale, il faut chercher à réduire le risque que les normes restreignent le commerce. Il faut notamment harmoniser les normes de produits chaque fois que c'est possible, promouvoir la reconnaissance par les pays importateurs des essais faits par les laboratoires des pays exportateurs, et admettre que les normes qui peuvent avoir des effets sensibles sur le commerce doivent être assujetties à des disciplines et faire l'objet de consultations.

Le rôle de la CNUCED

Son rôle spécifique dans le domaine des liens entre commerce et environnement étant d'examiner les questions sous l'angle du développement, la CNUCED pourrait beaucoup contribuer à renforcer la

prise en compte des considérations environnementales dans le débat sur les liens entre commerce et environnement et à déterminer quelles sont les questions qui présentent de l'intérêt pour le pays en développement.

Le travail de la CNUCED en matière de renforcement des capacités peut être essentiel²²³. Le renforcement des capacités d'analyse des politiques et de coordination des politiques commerciales et environnementales devrait aider à réduire certains des obstacles au développement durable des pays en développement. La concertation et la participation sont importantes, en particulier lorsqu'il faut peser les intérêts des différents groupes. Le travail de la CNUCED, et notamment ses activités conjointes avec le PNUE, montre que des approches participatives peuvent aussi aider à trouver des mesures qui tiennent compte des incidences socio-économiques de la mondialisation et de la libéralisation du commerce. La contribution de la CNUCED à cet égard est essentielle. En particulier, elle peut, en étroite coopération avec le Secrétariat de l'OMC, jouer un rôle clé dans la recherche et dans la création de capacités, notamment dans les domaines mentionnés dans la prochaine section.

La CNUCED et le PNUE pourraient établir un programme conjoint de création de capacités dans les domaines du commerce, de l'environnement et du développement. Pour faciliter la mise en œuvre de ce programme, ils pourraient créer une équipe spéciale chargée explicitement de renforcer les capacités en mettant en commun leurs compétences spécialisées. On pourrait envisager d'établir un fonds d'affectation spéciale pour financer les activités de coopération technique. La mise en commun des compétences pourrait aussi aider les deux organisations à :

- Sensibiliser les décideurs;
- Organiser des ateliers de formation nationaux et régionaux pour les fonctionnaires responsables des questions commerciales et environnementales et des représentants de la société civile;
- Lancer des projets pilotes pour étudier les effets environnementaux et économiques de la libéralisation du commerce extérieur à l'échelon national;
- Élaborer des ensembles d'instruments économiques et d'autres instruments de politique publique visant à promouvoir le développement durable;

- Promouvoir l'accès des pays en développement à des technologies écocompatibles et le renforcement de leurs capacités de mettre au point eux-mêmes de telles technologies.

La tâche de cette équipe serait de renforcer les capacités de promotion des exportations d'une manière respectueuse de l'environnement et de renforcer les capacités de négociation dans les domaines du commerce international et de l'environnement.

Le commerce et l'environnement à l'OMC

Il a été difficile de définir un mandat équilibré pour le Comité du commerce et de l'environnement. Cet équilibre pourrait disparaître si l'on néglige les préoccupations des pays en développement. En outre, il faudrait s'intéresser de plus près à des mesures qui tiennent compte des difficultés que rencontrent les pays en développement lorsqu'ils veulent intégrer les considérations commerciales et environnementales : traitement spécial et différencié, mesures visant à améliorer l'accès à l'information, telles que les dispositions relatives à la transparence et à la notification, et mesures qui pourraient aider les PME à relever le défi environnemental. Il faut veiller à ce que tous les aspects des questions inscrites au programme soient suffisamment traités. Par exemple, dans le débat visant à préciser les éventuelles contradictions entre les AEM et les règles du système commercial multilatéral, il faudrait tenir pleinement compte des préoccupations de nombreux pays en développement et des ONG de ces pays en ce qui concerne les différences qui existent entre la Convention sur la diversité biologique et l'Accord sur les ADPIC en matière de notions et de régimes de protection des DPI.

Il y a un certain nombre de questions et d'approches qui méritent un plus ample examen, ce qui pourrait être fait dans le cadre de l'OMC :

- Reconfirmer la Déclaration de Rio et le programme Action 21, en particulier dans la mesure où ils ont des liens avec les règles de l'OMC;
- Renforcer le rôle du CCE pour ce qui est de préciser les liens entre commerce et environnement, en tenant compte de la nécessité d'avoir une approche équilibrée et intégrée et de rechercher un consensus;

- Faciliter l'accès des produits des pays en développement aux marchés, en préservant l'accès qui existe déjà (par exemple au moyen d'une déclaration interprétant la notion de proportionnalité) et en offrant un accès additionnel pour les produits respectueux de l'environnement;
- Déterminer quels sont les domaines dans lesquels on peut être gagnant sur les deux tableaux, en tenant compte des effets des mesures envisagées sur les différents pays et notamment sur les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires;
- Promouvoir la transparence du commerce des produits interdits sur le marché intérieur et notamment redonner de la substance aux dispositions relatives à la notification;
- Rechercher des moyens de concilier l'Accord sur les ADPIC, la diffusion de technologies écocompatibles et les accords de partage des avantages prônés par la Convention sur la diversité biologique;
- Chercher à aménager les règles de l'OMC pour tenir compte des problèmes environnementaux particuliers des PME et de l'insuffisance de leurs capacités;
- Renforcer les capacités nationales et régionales de coordination des politiques commerciales et environnementales;
- Promouvoir une approche coordonnée pour la recherche de formes plus adaptées de traitement spécial et différencié et pour la mise en œuvre des dispositions y relatives qui existent déjà.

Coordination des travaux des différentes organisations

Pour élaborer et mettre en œuvre un programme d'intégration des considérations commerciales et environnementales fondé sur le concept de développement durable, il faut coordonner les efforts de plusieurs organisations. Par exemple, le débat qui se tient à l'OMC sur les liens entre les dispositions commerciales des AEM et les dispositions du système commercial multilatéral serait plus équilibré si l'on cherchait à élaborer des mesures d'appui dans d'autres organismes comme la Commission du développement durable de l'ONU, le PNUE, la CNUCED et les secrétariats

des Conventions concernées. Ces différents organismes pourraient aussi coopérer pour promouvoir la coordination des politiques afin d'éviter qu'il y ait des contradictions entre les mesures commerciales prévues par des AEM et les règles du système commercial multilatéral, ce qui éviterait de devoir modifier ou interpréter l'article XX du GATT. L'OMC, la CNUCED, le PNUE et d'autres organisations pourraient collaborer pour définir des incitations et des mesures d'appui (plutôt que des restrictions commerciales) afin de régler des problèmes tels que celui des PMP²²⁴.

DEUXIÈME PARTIE

Dans cette deuxième partie, nous ferons un historique du processus préparatoire de la Conférence et un compte rendu de la Conférence elle-même. Nous espérons que cela donnera quelques indications sur l'orientation future du débat concernant les liens entre commerce et environnement et sur les incidences éventuelles des travaux futurs sur les initiatives de négociation des pays en développement dans ce domaine.

Le processus préparatoire

Propositions communiquées par les Membres de l'OMC

Lors des préparatifs de la Conférence ministérielle de Seattle, les Membres de l'OMC ont communiqué un grand nombre de propositions concernant des questions qui avaient été examinées au CCE ainsi que d'autres questions évoquées dans le débat sur les liens entre commerce et environnement. Des Membres développés, en particulier le Canada, le CE, le Japon, la Norvège, la Suisse et les États-Unis, ont fait des propositions concernant les liens entre commerce et environnement. Le Canada, le Japon et les États-Unis ont fait des propositions concernant la biotechnologie. L'Australie, l'Islande et la Nouvelle-Zélande ont fait des propositions concernant les avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions du commerce (le « double dividende »). Les pays en développement ont aussi présenté un grand nombre de propositions, même si à première vue elles ne concernaient pas directement les liens entre commerce et environnement. Des propositions ont été faites par le Groupe africain, la Bolivie, la Colombie, Cuba, la République dominicaine,

l'Équateur, El Salvador, le Honduras, les PMA, le Kenya, l'Inde, le Nicaragua, le Pakistan, le Pérou et le Venezuela. En outre, les Philippines et le Pérou se sont associés à des pays développés pour faire des propositions concernant les subventions à la pêche.

En gros, les propositions des pays développés visaient *a)* à faire de l'environnement une question horizontale importante dans tous les aspects des négociations et *b)* à préciser certains aspects des interactions entre commerce et environnement qui pourraient nécessiter un aménagement supplémentaire du système commercial multilatéral. Plus précisément elles consistaient à :

- Intégrer les considérations environnementales dans les travaux des comités de l'OMC et les futures négociations.
- Préciser les relations entre les mesures commerciales prises en vertu d'AEM et le système commercial multilatéral.
- Examiner la compatibilité des régimes d'éco-étiquetage avec les règles de l'OMC.
- Renforcer le rôle des principes environnementaux, tels que le principe de précaution, dans les Accords de l'OMC.
- Faire faire des évaluations de durabilité et des études nationales d'impact sur l'environnement des politiques et accords commerciaux.
- Accroître la transparence et prendre d'autres dispositions pour améliorer les relations avec les ONG.

La plupart des propositions des pays en développement étaient axées sur des questions précises qui avaient été examinées au CCE et concernaient en général la place des considérations environnementales dans la mise en œuvre des différents programmes de l'OMC :

- Effets des mesures environnementales sur l'accès aux marchés.
- Question de l'exportation des marchandises interdites sur le marché intérieur.
- Questions générales découlant de l'Accord sur les ADPIC.

- Renforcement de la complémentarité de la Convention sur la diversité biologique et de l'Accord sur les ADPIC, par l'intégration des principes de la Convention dans l'Accord.

Il y avait de fortes divergences de vue au sujet de la plupart de ces propositions, mais une certaine convergence entre de nombreux pays développés et en développement sur les points suivants :

- Poursuite de la mise en œuvre du programme de libéralisation du commerce international de façon compatible avec l'objectif du développement durable.
- Recherche de situations où il serait possible de gagner sur les deux tableaux, notamment en ce qui concerne l'agriculture, les pêches et les services environnementaux.
- Poursuite des travaux du CCE.

Les projets de textes ministériels

Durant le processus préparatoire, deux projets de déclaration ministérielle ont été diffusés, les 7 et 19 octobre respectivement. Tous deux réaffirmaient la nécessité de promouvoir le développement durable et de protéger l'environnement, conformément au préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, et de faire en sorte que les politiques commerciales et environnementales se complètent, à la rubrique Objectifs et priorités des négociations. De plus, le texte du 19 octobre comprenait plusieurs variantes mettant l'accent sur les synergies entre libéralisation du commerce international, protection de l'environnement et développement économique parmi les « principes régissant les négociations ».

Ces deux textes mentionnaient également le rôle du CCE et du Comité du commerce et du développement (CCD) dans les négociations. Ainsi, selon le texte du 19 octobre, le CCE et le CCD pourraient chacun offrir un cadre pour définir et examiner les aspects développement et environnement de la négociation et notamment pour rechercher des synergies entre libéralisation du commerce, développement économique et protection de l'environnement. Les travaux de ces deux organes seraient complémentaires et aideraient à faire en sorte que les négociations tiennent bien compte du préambule de l'Accord instituant l'OMC et des objectifs du développement durable, tout en répondant aux besoins des pays en

développement et en particulier des PMA. L'une des questions qui n'a pas été réglée était celle de l'organe auquel le CCE rendrait compte de ses travaux en qualité d'organe consultatif. Le texte du 19 octobre indiquait que le CCE et le CCD pourraient fournir des données utiles aux autorités nationales. Un projet distribué à Seattle a précisé que les deux comités feraient régulièrement rapport au Comité des négociations commerciales. Sur les instances des pays en développement, les deux textes comprenaient les mots « dans le cadre de leurs mandats respectifs » afin de bien délimiter le rôle du CCE.

Alors que le texte du 7 octobre ne mentionnait pas de questions particulières concernant les liens entre commerce et environnement, celui du 19 octobre évoquait presque toutes les questions mentionnées dans les différentes propositions énumérées à la précédente section, notamment dans les domaines des AEM, de l'éco-étiquetage et du principe de précaution. Toutefois, ce texte précisait qu'il s'agissait de déterminer des points de convergence et de divergence, et, à l'évidence, il y avait surtout des divergences de vues sur la plupart des questions.

Le projet du 19 octobre évoquait aussi la possibilité de créer de nouveaux groupes de travail, en particulier :

- Un groupe de travail sur les pêches, pour déterminer quels sont les subventions qui ont des effets nocifs sur le commerce, l'environnement et le développement durable et pour élaborer des disciplines et engagements visant à les réduire ou à les éliminer;
- Un groupe de travail sur la biotechnologie.

Au chapitre de la cohérence, il a aussi été proposé qu'un éventuel nouveau groupe de travail étudie les relations entre les choix appropriés de politiques commerciales, de développement, sociales et environnementales, à la lumière de l'expérience acquise et des difficultés rencontrées par tous les Membres de l'OMC pour s'adapter à la mondialisation.

Seattle

Le texte qui a été distribué le dernier jour de la Conférence ministérielle de Seattle (3/12-05.45) contient plusieurs paragraphes consacrés au commerce et à l'environnement. Le statut de ce texte est mal défini, mais on peut néanmoins faire quelques observations à son sujet. La

plupart des références à des questions spécifiques qui avaient été introduites (mais toujours entre parenthèses carrées) dans le projet du 19 octobre ont été abandonnées, de même que l'idée de s'intéresser à l'environnement dans le cadre d'un éventuel groupe de travail sur la mondialisation.

Le préambule contient un paragraphe concernant les liens entre commerce et environnement (paragraphe 12), qui est presque entièrement entre parenthèses carrées. Les autres mentions des liens entre commerce et environnement sont notamment les suivantes :

Principes régissant les négociations

- *Développement durable : les négociations viseront à promouvoir un développement durable et à renforcer les synergies entre la libéralisation du commerce, la protection de l'environnement et le développement économique (paragraphe 21).*

Structure, organisation et participation

- *« Rôle du Comité du commerce et du développement et du Comité du commerce et de l'environnement : dans le cadre de leurs mandats respectifs, le Comité du commerce et du développement et le Comité du commerce et de l'environnement constitueront chacun une enceinte pour identifier les aspects des négociations relatifs au développement et à l'environnement, et pour débattre de ces aspects des négociations afin d'aider à faire en sorte que le développement durable soit convenablement pris en compte tout au long des négociations. Les deux Comités présenteront régulièrement des rapports au Comité des négociations commerciales » (paragraphe 22).*

On trouve d'autres mentions des questions relatives au commerce et à l'environnement dans les sections consacrées aux points suivants :

- Préoccupations non commerciales dans le contexte des négociations agricoles (paragraphe 26);
- Subventions et mesures compensatoires :
 - Le texte mentionne expressément certaines subventions qui pourraient contribuer à la surcapacité des pêches et à la surpêche aux fins de l'examen et, si nécessaire, d'une

modification des règles de l'OMC régissant les subventions et les mesures compensatoires (paragraphe 34).

- L'annexe concernant les éventuelles décisions de Seattle au sujet de la section consacrée à la mise en œuvre, dans son paragraphe *b* relatif aux subventions, demande au Comité des subventions et des mesures compensatoires de prolonger la durée d'application de l'article 8 de l'Accord, qui vise les subventions versées aux entreprises pour s'adapter aux prescriptions environnementales, jusqu'à la fin de la quatrième session de la Conférence ministérielle.
- ADPIC. Conformément au paragraphe 45, en tenant compte des travaux réalisés dans le cadre du Conseil des ADPIC au titre du programme de travail incorporé, le Conseil :
 - Examinera, en collaboration avec d'autres organisations internationales compétentes, la possibilité de prévoir une protection couvrant les questions de propriété intellectuelle se rapportant aux savoirs traditionnels et aux expressions du folklore et les autres moyens et méthodes juridiques actuellement disponibles, tant sur le plan national que sur le plan international;
 - Lorsqu'il entreprendra l'examen de la mise en œuvre de l'Accord prévu à l'article 71.1 et poursuivra l'examen de l'article 27.3 *b*, examinera, sur la base des propositions des Membres, les moyens d'accroître la mesure dans laquelle l'Accord répond à ses objectifs et aux principes énoncés dans son préambule et dans ses articles 7 et 8, ainsi qu'à l'évolution du droit international, de la technologie et des pratiques.

Le point de vue des pays en développement

Les pays en développement ont joué un rôle actif tout au long de la négociation, notamment en ce qui concerne les liens entre commerce et environnement. Ils étaient fermement opposés à ce qu'on inclue la question de l'environnement dans le programme de négociations. Néanmoins, ils ont fait un nombre assez grand de propositions concernant des questions qui avaient été examinées au CCE, en particulier dans les domaines des ADPIC

et de la biodiversité. On trouvera au tableau 1 une récapitulation de ces propositions regroupées autour des points de l'ordre du jour du CCE. En fait, les pays en développement ont fait plus de propositions que les pays développés.

Ils ont souligné la nécessité de préserver un équilibre dans le programme de travail concernant les liens entre commerce et environnement. Par exemple, ils soutenaient que l'équilibre du programme de travail du CCE serait perturbé si l'on ne retenait que certaines questions pour la négociation, comme l'avaient proposé quelques pays développés.

De même, ils ont soutenu qu'en ne se référant qu'à quelques-uns des principes de la Déclaration de Rio, on déséquilibrerait le dispositif. Par exemple, ils ont souligné que le principe de précaution n'est qu'un des principes de Rio et qu'il serait opportun de mentionner les principes régissant la coopération multilatérale et en particulier le principe 7 concernant les responsabilités communes mais différenciées.

Ils ont aussi souligné l'importance de l'équilibre en tant que critère pour évaluer les différentes propositions relatives à l'intégration des considérations environnementales et au rôle du CCE.

TABLEAU 1

Propositions regroupées par points de l'ordre du jour du CCE

<i>Point de l'ordre du jour</i>	<i>Membres de l'OMC</i>	<i>Cote</i>
<i>Points 1 et 5</i> : Rapport entre les dispositions du système commercial multilatéral et les mesures commerciales prises en vertu d'AEM	CE	WT/GC/W/194
	Norvège	WT/GC/W/176
	Suisse	WT/GC/W/265
	PMA (mesures positives) Rép. de Corée	WT/GC/W/251
<i>Point 2</i> : Rapports entre les politiques environnementales qui intéressent le commerce et le système commercial multilatéral	CE	WT/GC/W/194
	Japon	WT/GC/W/145
	Norvège	WT/GC/W/176
	Suisse	WT/GC/W/265
NOTE : Y compris les propositions concernant les études d'impact sur la durabilité et les principes environnementaux	États-Unis	WT/GC/W/304

Suite page suivante.

TABLEAU 1 (suite)

<i>Point de l'ordre du jour</i>	<i>Membres de l'OMC</i>	<i>Cote</i>
<i>Point 3: Prescriptions environnementales relatives aux produits, y compris l'éco-étiquetage</i>	CE Norvège Rép. de Corée	WT/GC/W/194 WT/GC/W/176
<i>Point 4: Transparence des mesures environnementales</i>	-	-
<i>Point 6 a : Mesures environnementales et accès aux marchés</i> NOTE : Y compris les subventions versées pour favoriser le respect des prescriptions environnementales et le développement durable	Inde PMA (subventions) Cuba, République dominicaine, El Salvador, Honduras et Nicaragua (subventions)	WT/GC/W/223 WT/GC/W/251 WT/GC/M/39
<i>Point 6 b: Avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions des échanges</i>	États-Unis Australie, Islande Nouvelle-Zélande, Norvège, Pérou, Philippines et États-Unis, Canada, Cuba, République dominicaine, El Salvador, Honduras, Nicaragua et Pakistan (programmes de soutien interne) Rép. de Corée (groupe de négociation sur la pêche et les produits forestiers)	WT/GC/W/304 WT/GC/W/303 WT/GC/W/229 (Islande) WT/GC/W/292 (Nouvelle-Zélande) WT/GC/W/221 WT/GC/W/163 WT/GC/W/368
<i>Point 7: Exportation de produits interdits sur le marché intérieur</i>	Kenya PMA	WT/GC/W/233 WT/GC/W/251
<i>Point 8: Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et environnement</i> NOTE : Les propositions relatives à l'Accord sur les ADPIC en général et les	Groupe africain Inde (ADPIC et AEM) Inde (ADPIC et Convention sur la biodiversité) Kenya, Venezuela Cuba, République dominicaine, Honduras et	WT/GC/W/302 WT/GC/W/225 WT/GC/W/147 WT/GC/W/225 WT/GC/W/333 WT/GC/W/282 <i>Suite page suivante.</i>

TABLEAU 1 (*suite*)

<i>Point de l'ordre du jour</i>	<i>Membres de l'OMC</i>	<i>Cote</i>
propositions concernant la relation entre cet Accord et la Convention sur la diversité biologique ont été présentées séparément.	Nicaragua (licences obligatoires) Cuba, République dominicaine, Honduras et Nicaragua (ADPIC et AEM) Bolivie, Colombie, Equateur, Nicaragua et Pérou PMA	TD/GC/M/39 WT/GC/W/362 WT/GC/W/251
<i>Point 9</i> : Services et environnement	-	-
<i>Point 10</i> : Relations avec les ONG	États-Unis	WT/GC/W/304

Evolution du débat sur le commerce et l'environnement

Le processus de préparation de la Conférence de Seattle a mis en évidence une certaine évolution du débat relatif au commerce et à l'environnement. Premièrement, la stratégie des pays développés a progressivement évolué, allant de questions plutôt spécifiques vers des questions de caractère plus horizontal. Cela peut s'expliquer notamment par l'opposition des pays en développement à l'inclusion de questions spécifiques dans le programme de négociations et par l'absence de consensus des pays développés. Par exemple, les États-Unis ne souhaitent pas particulièrement faire inscrire certaines questions au programme. Cela peut être imputé tant à la conviction que, de toute façon, les questions concernant les liens entre commerce et environnement seraient réglées par le développement de la jurisprudence qu'à la crainte que certaines propositions puissent être contraires aux intérêts des exportateurs des États-Unis dans le domaine des OGM.

Deuxièmement, le débat sur l'intégration des questions environnementales a évolué dans le sens où, alors qu'au départ on voulait intégrer les considérations environnementales dans les travaux des différents groupes de négociation, on en est venu à avoir un débat sur le rôle du CCE. Cela a

peut-être été dû en partie au fait que les pays en développement ont insisté pour que, comme le prévoyait la Déclaration ministérielle de Marrakech, le rôle du CCE ne soit pas restreint. En fait, les pays en développement ont manifesté un ferme appui au travail du CCE, avec son mandat actuel et son programme de travail équilibré. La plupart des points de convergence et de divergence entre pays développés et pays en développement sont apparus clairement bien avant la réunion ministérielle de Seattle. L'environnement avait une grande place dans les manifestations de rue à Seattle, mais les liens entre commerce et environnement n'ont pas été une des questions les plus vivement débattues à la Conférence elle-même.

Le commerce et l'environnement dans le programme de travail incorporé

Bien que la Conférence ministérielle de Seattle n'ait pas lancé un nouveau cycle de négociations, les délégations à l'OMC pourraient être amenées à accorder davantage d'attention aux questions environnementales. Le programme de travail incorporé comporte déjà plusieurs questions importantes concernant les liens entre commerce et environnement. Par exemple, des questions telles que la recherche de mesures permettant de gagner sur les deux tableaux pourraient apparaître dans le cadre des négociations déjà prescrites sur l'agriculture et les services. De même, les questions liées à la biodiversité pourraient jouer un rôle de premier plan dans l'examen qu'il est prévu de faire de l'Accord sur les ADPIC. Dans le cadre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, les Membres devront prendre des décisions au sujet de l'avenir des subventions ne donnant pas lieu à une action au motif qu'elles servent à promouvoir le respect de l'environnement²²⁵. Enfin, l'Accord sur l'agriculture prévoit qu'il faudra prendre des décisions au sujet de l'avenir des mesures de la « catégorie verte », dont notamment les mesures de soutien interne prise dans le cadre de programmes environnementaux²²⁶.

Plusieurs questions relatives aux liens entre commerce et environnement sont pertinentes dans le cadre des négociations déjà prescrites et des examens prévus. Toutefois, d'autres questions, en particulier celle des liens entre les mesures commerciales prises en vertu d'accords environnementaux multilatéraux et les dispositions du système commercial multilatéral, ne seront probablement guère abordées en dehors du CCE. A cet égard, on peut faire les observations suivantes :

-
- *Liens entre les mesures commerciales prises en vertu d'AEM et les dispositions du système commercial multilatéral.* Aucun des comités de l'OMC chargés du suivi des Accords du Cycle d'Uruguay n'a de responsabilité particulière dans ce domaine. Il est donc peu probable que cette question soit abordée dans le cadre du processus d'examen des accords.
 - *Eco-étiquetage.* La question de la compatibilité avec les dispositions de l'OMC des systèmes d'éco-étiquetage fondés sur des critères concernant les procédés et méthodes de production (PMP) sans rapport avec les produits a déjà été examinée par le CCE et le Comité OTC, parfois en sessions conjointes. En principe, cette question, dans le cas de l'étiquetage facultatif, pourrait être traitée dans le cadre du Comité OTC, qui dispose des compétences techniques nécessaires. Toutefois, comme il n'y a pas de consensus au sujet de la compatibilité de ces critères avec les dispositions de l'OMC, il pourrait être difficile d'engager des négociations dans le cadre d'un processus d'examen sans que le CCE ait fait une recommandation (par la voie appropriée) à cet effet.
 - *Avantages environnementaux de l'élimination des restrictions et distorsions du commerce.* La recherche de mesures permettant de gagner sur les deux tableaux dans les secteurs de l'agriculture et des services peut déjà se faire dans le cadre du programme de travail incorporé. Dans les autres secteurs, elle pourra se faire dans le cadre de négociations sur les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce.
 - *Subventions et droits compensateurs.* Le Comité des subventions et des droits compensateurs devra examiner l'avenir des subventions visées par l'article 8.2 c. Il sera peut-être invité à examiner la question des subventions dans le secteur de la pêche.
 - *Exportations de produits interdits sur le marché intérieur.* Cette question fait déjà l'objet d'une Déclaration ministérielle qui est toujours en vigueur. Par conséquent, les Membres peuvent s'employer à donner effet aux dispositions relatives à la notification contenue dans cette déclaration sans qu'un nouveau mandat soit nécessaire.

- *Droits de propriété intellectuelle liés au commerce.* Il y a une divergence de vues au sujet de l'examen prévu par l'article 27.3 b : certains pensent qu'il s'agit d'examiner l'application des dispositions contenues dans cet article, et d'autres d'examiner les dispositions de fond de l'article lui-même. Certains, essentiellement des pays développés, considèrent qu'il ne s'agit que d'examiner dans quelle mesure les dispositions ont été appliquées. D'autres, essentiellement des pays en développement, considèrent qu'il s'agit d'examiner les dispositions elles-mêmes, ce qui pourrait entraîner une révision du texte²²⁷.
- *Examens environnementaux :* la Communauté européenne, les États-Unis, le Canada, la Norvège et quelques autres pays développés ont annoncé qu'ils feraient des études d'impact sur la durabilité des prochaines négociations commerciales. Cette question a été examinée au CCE au titre du point 2 de son ordre du jour. Les examens environnementaux peuvent être un outil utile à l'échelle nationale et les Membres de l'OMC sont libres d'en faire à l'échelle nationale.

Intégration des considérations environnementales

Les débats et les projets de textes ministériels déjà distribués tendraient à indiquer qu'une certaine intégration des considérations environnementales dans les travaux de l'OMC pourrait être imminente. Cette question appelle un complément d'examen. En particulier, il faut que les pays en développement comprennent bien les éventuelles modifications qu'on apporterait au champ d'application et aux modalités des travaux de l'OMC sur les liens entre commerce et environnement. Un ordre du jour non limitatif pourrait les exposer à certains déboires. Par conséquent, si le mandat de l'OMC dans ce domaine devait être renégocié, il devrait néanmoins rester spécifique et respecter un certain équilibre entre les intérêts des pays développés et ceux des pays en développement.

Ceux qui soutiennent qu'il faudrait intégrer les considérations environnementales dans les futures négociations commerciales semblent être motivés par deux préoccupations²²⁸ : la première est qu'apparemment les travaux du CCE ne progressent guère. Plusieurs partisans de l'intégration soutiennent qu'en confiant les questions spécifiques à des organes de

négociation on pourrait faciliter les progrès. Ils ajoutent que dans un processus de négociation portant sur un programme large, on peut faire des arbitrages. La seconde est de faire en sorte que la libéralisation du commerce qui devrait résulter des négociations futures maximise la contribution de la libéralisation au développement durable.

Pour ce qui est de la première de ces préoccupations, les pays en développement soutiennent qu'il faut mieux équilibrer le programme de travail sur le commerce et l'environnement si l'on veut pouvoir aller de l'avant. Ils sont très opposés à l'idée de confier à des organes de négociation certaines des questions actuellement traitées par le CCE. Leurs craintes sont les suivantes :

- Cette forme d'intégration pourrait compromettre l'équilibre des intérêts des pays développés et des pays en développement dans le programme de travail du CCE.
- Elle pourrait affecter le processus fondé sur le consensus.
- Elle disperserait les activités de l'OMC concernant le commerce et l'environnement si bien qu'il serait plus difficile aux spécialistes de l'environnement des pays en développement d'y participer efficacement.

Pour ce qui est de la seconde de ces préoccupations, les pays développés et les pays en développement attachent tous une grande importance à l'intégration des considérations environnementales et commerciales dans le but de réaliser un développement durable. Pour cela, il faudrait étudier des propositions visant à :

- Renforcer le rôle du CCE pour ce qui est de préciser les liens entre commerce et environnement, en tenant compte de la nécessité de préserver une approche équilibrée et intégrée et de l'importance du consensus;
- Intégrer dans plusieurs Accords de l'OMC des mesures d'appui, comme le transfert de technologie et l'assistance technique, au moyen de dispositions efficaces et contraignantes;
- Promouvoir l'intégration des considérations commerciales et environnementales par une meilleure coordination des politiques aux

échelons national et international, ainsi que par des mesures d'appui et notamment de renforcement des capacités.

Quoi qu'il en soit, il importe d'établir une hiérarchie claire entre les débats du CCE et ceux des groupes de négociation dans les futures négociations commerciales.

Incidences sur le débat

L'évolution récente du débat sur les liens entre commerce et environnement montre la nécessité de poursuivre le travail de renforcement des capacités ainsi que la coopération et la coordination entre l'OMC, la CNUCED, le PNUE et d'autres organisations.

Il est évident que les pays en développement continueront de souligner la nécessité de préserver un certain équilibre dans l'évaluation des risques et des possibilités que pourrait offrir une poursuite du programme de travail concernant le commerce et l'environnement. Il faudra aussi prêter attention à la façon dont certaines formules, par exemple dans une future Déclaration ministérielle, pourraient influencer sur l'évolution future de la jurisprudence.

Il pourrait être devenu plus nécessaire de forger un consensus, au moyen des débats du CCE et dans d'autres cadres, afin de réduire les pressions en faveur d'actions unilatérales et d'éviter de surcharger le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. En outre, pour préciser les liens entre commerce et environnement, il serait peut-être préférable de chercher un consensus plutôt que de compter sur le développement de la jurisprudence.

Les pays en développement continueront certainement d'analyser les angles d'attaque mentionnés dans la première partie du présent chapitre et les différentes propositions présentées par différents pays en développement ou groupes de pays en développement au Conseil de l'OMC dans le cadre de la préparation de la Conférence de Seattle, et de chercher à élaborer un consensus à leur sujet. Cela reste particulièrement pertinent pour certaines questions liées à la mise en œuvre, par exemple l'examen de l'article 27.3 *b*.

Il importe aussi de tirer des leçons des protestations de la société civile à Seattle. Une grande partie du mouvement qui s'opposait au lancement d'un nouveau cycle de négociations paraît s'être fondé sur des informations et des analyses incorrectes, mais les préoccupations au sujet de

Le programme positif, travaux concernant les liens entre le commerce et l'environnement

Le Secrétariat de la CNCUED a rédigé plusieurs documents concernant le commerce et l'environnement qui ont été examinés avec les délégations des pays en développement à Genève ou dans les capitales. Des réunions dans le contexte des initiatives de négociation concernant le commerce, l'environnement et le développement ont été tenues par exemple au Caire (Gouvernement égyptien), à Manille (Gouvernement philippin et autres parties prenantes), à New Delhi (Gouvernement indien) et à Suva (pays insulaires membres du Forum). Le Secrétariat de la CNUCED a apporté un appui sur le fond à des conférences et séminaires organisés dans la perspective de la Conférence ministérielle de Seattle, notamment à Beyrouth (avec le Secrétariat de la Commission économique et sociale pour l'Afrique occidentale, à l'intention des pays membres de cette organisation), à Caracas (avec l'International Center for Trade and Sustainable Development, pour le Venezuela), au Caire (avec la Ligue des États arabes et le PNUE, pour les pays arabes) et à Manille (pour 10 pays en développement). Des fonctionnaires de la CNUCED ont aussi participé à des réunions organisées par la société civile dans des pays développés, à Bonn, Londres, Paris et Washington. Ces réunions ont été enrichies par la participation de représentants de l'OMC, du PNUE et de la société civile.

Les activités envisagées pour promouvoir la participation effective des pays en développement aux négociations commerciales multilatérales sur le commerce et l'environnement sont notamment les suivantes :

- Rédaction de documents thématiques, en étroite coordination avec les responsables des pays en développement;
- Organisation de séminaires nationaux et régionaux;
- Concertation avec les pouvoirs publics.

Le Secrétariat de la CNUCED coopère avec l'OMC, le PNUE, le PNUD et d'autres organisations et organismes de la société civile pour ces activités.

L'impact de la mondialisation sur le bien-être sur l'environnement doivent être prises au sérieux. Toutefois, dans ce domaine, il convient de souligner les limites de ce que peut faire l'OMC pour concilier libéralisation du commerce et protection de l'environnement.

L'OMC est perçue comme une des rares organisations multilatérales traitant des liens entre commerce et environnement qui dispose de moyens de contrainte. Toutefois, on en attend souvent trop. Dans sa note d'information pour les séminaires régionaux, le Secrétariat de l'OMC souligne lui-même que l'OMC n'est pas une organisation de protection de l'environnement et que sa compétence en matière de coordination des politiques dans ce domaine se limite aux politiques commerciales et aux aspects liés au commerce des politiques environnementales qui pourraient avoir un impact important sur le commerce. Il ajoute que, pour étudier les liens entre commerce et environnement, les Membres de l'OMC ne partent pas du postulat que l'OMC elle-même a la réponse aux problèmes environnementaux. Toutefois, il pense que les politiques commerciales et environnementales peuvent se compléter mutuellement. Afin d'assurer cette complémentarité, l'OMC doit continuer de promouvoir la libéralisation du commerce, tout en veillant à ce que les mesures environnementales ne fassent pas obstacle au commerce et à ce que les règles commerciales n'empêchent pas les pays de prendre des mesures internes pour protéger l'environnement.

Cela implique qu'il faudrait s'intéresser davantage aux problèmes environnementaux liés au commerce et aux problèmes commerciaux liés à l'environnement en dehors du cadre de l'OMC. A cet égard, il importe tout particulièrement de renforcer la coordination des politiques à l'échelon national et la coopération internationale. La dixième session de la CNUCED pourrait promouvoir des efforts de création de capacités dans ces domaines.

La huitième session de la Commission du développement durable (avril-mai 2000) pourrait être une autre occasion de promouvoir des travaux futurs, particulièrement dans les domaines des mesures de confiance et de la recherche d'un consensus entre pays développés et pays en développement, de l'analyse des politiques, de la création de capacités, de la coopération institutionnelle et de la coopération avec la société civile.

DISCIPLINES MULTILATERALES CONCERNANT LA CONCURRENCE

Philippe Brusick, CNUCED

La communauté internationale cherche à adopter des règles multilatérales sur le commerce international et la concurrence depuis l'adoption de la Charte de La Havane, qui en 1947 a donné naissance à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Le chapitre V de la Charte prévoyait déjà des règles sur la concurrence, c'est-à-dire ce qu'on appelait à l'époque les pratiques commerciales restrictives. Toutefois, les États fondateurs du GATT n'ont pas pu se mettre d'accord sur ce chapitre, qui n'a jamais été adopté. Néanmoins, dans le cadre d'un accord commercial multilatéral complet, comme celui envisagé dans la Charte de La Havane, il serait parfaitement logique d'avoir un chapitre consacré à la concurrence et aux pratiques des entreprises.

Les obstacles au commerce et la distorsion des échanges sont dus essentiellement à l'action des États aux frontières, par exemple sous forme de restrictions quantitatives, de droits de douane, etc. Toutefois, même sur un marché sur lequel l'État n'interviendrait pas du tout, on a aujourd'hui largement démontré, ce qui est admis par les responsables politiques, que les entreprises elles-mêmes peuvent considérablement fausser les flux d'échanges à leur avantage si elles ne sont pas assujetties à des règles concernant la concurrence. Ainsi, depuis sa création, la Communauté européenne, cherchant d'abord à créer un marché commun, puis un marché unique, a adopté et fait respecter rigoureusement les articles 85 et 86 du Traité de Rome afin d'éviter que le libre-échange entre ses membres ne soit entravé par les pratiques restrictives des entreprises dès lors que les mesures officielles seraient réduites ou éliminées. On pensait aussi que, dans une union réunissant des États assez importants et d'autres États beaucoup plus petits, des règles communes seraient nécessaires pour protéger les intérêts des petits partenaires. C'est exactement ce à quoi servent les règles sur la concurrence : quel que soit le pouvoir économique de l'État membre dans lequel une entreprise est implantée, ces règles visent à empêcher les abus de

position dominante et les tentatives de monopolisation, les principaux critères étant ceux de l'efficacité et du bien-être. La politique de la concurrence, préservant l'ouverture et l'efficacité des marchés, devrait accélérer l'optimisation de l'allocation des ressources et permettre un développement plus rapide de l'ensemble de l'Union. Dans tout marché libre, même s'il est assujéti à des règles concernant la concurrence, il est probable que certaines régions se développeront plus vite que d'autres et que ces dernières risquent d'être marginalisées. Pour y remédier, l'Union européenne a recours à des aides et à des subventions régionales. Dans un monde régi par le libre-échange et par des règles sur la concurrence, il ne faut pas négliger les mesures visant à éviter la marginalisation et la pauvreté, et de telles mesures doivent accompagner tout système mondial de libre-échange et de concurrence, d'où la nécessité d'un régime de la concurrence efficace, mais aussi *équitable*.

Ce sont les pays en développement, préoccupés par le pouvoir croissant des entreprises multinationales (par rapport au pouvoir de l'État) qui, au début des années 70 ont demandé, entre autres²²⁹, des règles internationales pour limiter les pratiques commerciales restrictives.

Les travaux consacrés par la CNUCED aux pratiques commerciales restrictives, qui ont débouché sur la négociation d'un code, ont culminé avec l'adoption, à l'unanimité, en 1980, de l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives²³⁰. Les objectifs du chapitre V de la Charte de La Havane ont été atteints dans une certaine mesure. L'Ensemble contient des règles fondamentales concernant les dispositions essentielles de toute loi sur la concurrence, qui doivent restreindre les ententes et les abus de position dominante, et il appelle tous les pays, y compris les pays en développement, à adopter des règles sur la concurrence et à les faire respecter; il préconisait une coopération internationale pour la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles fondée tant sur la courtoisie positive que sur la courtoisie négative, avant même que ces expressions entrent dans le vocabulaire de la politique de la concurrence, et établissait des bases pour des procédures de consultation concernant la concurrence et le contrôle de l'application des règles convenues, notamment par le Secrétariat de la CNUCED, qui a créé un groupe d'experts se réunissant chaque année. De plus, ce qui est particulièrement important pour les PMA, l'Ensemble reconnaît le principe du traitement préférentiel ou différencié des pays en

développement. Toutefois, cet instrument a un défaut majeur : il ne constitue qu'une recommandation aux États et n'a donc aucune force contraignante.

Il n'est donc pas étonnant qu'à la première Conférence des Nations Unies consacrée à l'examen de tous les aspects de l'Ensemble, tenue en 1985, les pays en développement, ainsi que les pays à économie planifiée de l'époque, aient demandé que l'on rende les dispositions de l'Ensemble contraignantes. Les pays développés ont refusé cette demande et la première conférence d'examen s'est terminée sans résultat.

En 1986, à la Conférence de Punta del Este, qui a lancé les négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, certains pays en développement, conduits par le Brésil et l'Inde, ont demandé que les pratiques commerciales restrictives soient un des nouveaux thèmes à examiner dans les futures négociations. Toutefois, lorsque le Cycle a commencé, cette question n'a pas été explicitement retenue parmi les thèmes de négociation. Il importe néanmoins de relever que, dans les Accords du Cycle d'Uruguay, la question horizontale de la concurrence est traitée dans la plupart des accords sectoriels. Elle est très présente dans l'AGCS et dans les accords qui ont été conclus après le Cycle comme les Accords sur les télécommunications et les services financiers; on la retrouve aussi dans l'Accord antidumping, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et l'Accord sur les sauvegardes, ainsi que dans les Accords sur les ADPIC et sur les MIC. Notre propos ici n'est pas d'analyser les éléments liés à la concurrence qu'on peut trouver dans chacun de ces accords, car de nombreux rapports et études ont été consacrés à cette question²³¹. Néanmoins, on peut douter qu'une approche sectorielle puisse donner des résultats optimaux en l'absence d'un accord global sur la concurrence faisant partie intégrante du système commercial fondé sur l'OMC. Premièrement, les références à la concurrence dans les Accords en vigueur sont lacunaires et ne sont pas liées par une interprétation commune des définitions. Dans les différents Accords de l'OMC, il y a de grandes divergences d'interprétation de ces questions. Pour de nombreux pays en développement où il n'existe pas de véritable culture de la concurrence, ou pour lesquels la concurrence est un domaine nouveau, des notions telles que l'abus de position dominante et les tentatives de monopolisation sont peu familières et il leur est donc difficile de les interpréter de façon utile lorsqu'il s'agit de défendre leurs intérêts dans le cadre des règles *actuelles* de l'OMC. Même les États-Unis et le Japon, lorsque la société Kodak a essayé d'employer le mécanisme de règlement des différends de l'OMC

pour régler son différend contre Fuji, n'ont pas été capables de résoudre ce problème dans le cadre des règles de l'OMC, le Groupe spécial s'étant déclaré incompétent. Il est évident que, pour que le système commercial international tel qu'il est représenté par les règles de l'OMC soit efficace et cohérent, il faudra un jour ou l'autre adopter des disciplines sur la concurrence. Les pays en développement devraient faire tout leur possible pour que ces disciplines tiennent pleinement compte de l'aspect développement, comme c'est le cas de l'Ensemble.

De la nécessité d'un cadre multilatéral sur la concurrence

Si la demande formulée en 1985 par les pays en développement qui voulaient transformer l'Ensemble en un instrument contraignant est toujours valable aujourd'hui, un Accord multilatéral sur la concurrence, dans le cadre de l'OMC, avec son mécanisme de règlement des différends, aurait l'avantage d'être obligatoire. Ce qui fait la force des Accords de l'OMC, c'est qu'en cas de différend, on peut porter l'affaire devant les groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC. Bien entendu, comme c'est le cas pour tous les autres Accords de l'OMC, il n'est pas évident que les groupes spéciaux se prononceraient toujours en faveur des pays en développement. Mais au moins, les pays en développement, de même que les autres Membres, pourraient avoir recours à un mécanisme fondé sur des règles pour régler leurs différends, plutôt que de laisser prévaloir le droit du plus fort. A cet égard, une des premières préoccupations des pays en développement est qu'ils ne veulent pas se retrouver prisonniers d'un accord qu'ils ne s'étaient pas bien préparés à négocier et qui permettrait de recourir au mécanisme de règlement des différends essentiellement contre eux, pour les forcer à ouvrir leurs marchés aux puissantes multinationales et à cesser de protéger leurs industries, et les empêcher d'autoriser des fusions d'entreprises nationales qui cherchent à renforcer leur position sur le marché mondial. Il est donc très important d'emblée, avant même de décider s'il faut ou non chercher à engager des négociations sur la concurrence, que les pays en développement définissent le mieux possible le genre d'accord qu'ils souhaitent obtenir et quelles sont leurs chances de l'obtenir.

La précipitation des préparatifs de la Conférence ministérielle de Seattle, et le fait que de nombreux pays réclamaient qu'on limite à trois ans le prochain cycle et qu'on adopte le principe de l'engagement unique (c'est-à-dire d'un ensemble d'accords à prendre ou à laisser), ont aggravé les

craintes de nombreuses délégations, qui se sont trouvées mal préparées à entrer en négociation sur un thème aussi complexe que la politique de la concurrence à l'échelle mondiale et redoutaient, à juste titre, de se faire piéger et d'abandonner des éléments importants de leur souveraineté économique.

De la nécessité d'adopter des règles multilatérales

Si l'on ne lance pas des négociations sur un thème spécifique comme la concurrence, les délégations des pays en développement, qui sont souvent peu étoffées et insuffisamment appuyées par leurs administrations nationales, ne seront pas prêtes à en débattre, car elles auront dû concentrer leurs ressources limitées sur les questions inscrites au programme des négociations et non sur celles qui pourraient éventuellement être inscrites à l'ordre du jour d'un futur cycle. Plus on diffère l'adoption de disciplines multilatérales concernant la concurrence, plus limitée sera la possibilité pour les pays en développement (et le monde en général) de tirer parti de leur application, tandis que les entreprises et en particulier les grandes multinationales pourront devenir de plus en plus dominantes sur les marchés où elles règneront en maîtres incontestés.

Il y a tous les jours de nouvelles mégafusions, qui intensifient la concentration du pouvoir de marché à l'échelle mondiale et, plus grave encore, creusent l'écart entre les entreprises des pays en développement et les entreprises mondiales dominantes. Il est vrai que les autorités nationales de la concurrence des pays développés, et celles des pays en développement là où elles sont habilitées à contrôler les fusions, vérifient consciencieusement si les concentrations ont des effets anticoncurrentiels sur leur marché intérieur et, dans l'affirmative, peuvent les interdire. Toutefois, leurs, particulièrement dans les pays en développement, s'arrêtent aux frontières nationales. En général, elles ne peuvent rien contre les fusions internationales qui ont des effets négatifs sur le marché national lorsque ces fusions se font à l'étranger. Jusqu'à présent, seuls les États-Unis et l'Union européenne ont réussi à agir efficacement pour empêcher des fusions ou des pratiques anticoncurrentielles telles que les ententes à l'extérieur de leurs frontières (voir par exemple la fusion Boeing-McDonnell et l'affaire du cartel des vitamines). De plus, les effets des fusions ne sont pas les mêmes sur tous les marchés. Il se peut bien que les effets d'une fusion ne soient pas vraiment anticoncurrentiels sur un grand marché ouvert alors qu'ils sont

dévastateurs sur le petit marché fermé d'un pays en développement où les seuls concurrents en présence sont les filiales des entreprises qui fusionnent. Le degré auquel les autorités nationales de la concurrence (s'il en existe) pourront agir dépend en grande partie de la volonté de coopération des gouvernements (ou des autorités de régulation de la concurrence) des pays où les entreprises qui fusionnent ont leur siège. Bien entendu, si ces entreprises ont des filiales dans le pays, on peut leur ordonner de vendre certaines activités afin de préserver la concurrence, mais dans les pays en développement il n'est pas toujours évident de trouver un acheteur.

En conséquence, la coopération internationale est essentielle. Il en va de même parfois dans le cas d'une entente internationale qui affecte le marché intérieur d'un pays en développement mais a son origine à l'étranger. Premièrement, les autorités de la concurrence du pays en développement pourraient avoir besoin de la coopération des autorités d'autres pays afin d'obtenir des renseignements qui se trouvent à l'étranger. Par exemple, un cartel international pourrait bloquer les exportations d'un pays en développement, ou une entreprise ayant une position dominante à l'étranger pourrait entraver l'accès au marché des produits exportés par un pays en développement. En l'absence d'accord de coopération bilatérale ou multilatérale, il peut être impossible pour les autorités de la concurrence d'un pays en développement (voire d'un pays développé ou d'un pays en transition) d'agir efficacement.

De plus, même les mesures légitimes prises par les autorités nationales de la concurrence peuvent être contestées par des pays étrangers lorsque ces mesures visent une entreprise étrangère. Dans le cas des petits partenaires commerciaux, comme les pays en développement ou en transition, les pressions unilatérales sur le gouvernement peuvent être telles que la décision de l'autorité de la concurrence est annulée au nom d'« intérêts supérieurs » (par exemple sous la menace d'annulation d'un prêt ou d'un projet d'investissement étranger créateur d'emploi).

L'effet normatif

La simple existence de règles et de disciplines multilatérales spécifiques pourrait permettre aux partenaires les plus faibles de défendre la concurrence sur le marché intérieur de façon plus efficace. Les règles multilatérales auraient un effet normatif. Les autorités de supervision de la concurrence récemment créées et semi-indépendantes des pays en

développement et des pays en transition sont parfois exposées à de fortes pressions émanant d'intérêts tant nationaux qu'étrangers et sont mal comprises par les ministres, ou il arrive que le chef de l'État soit directement exposé à des pressions d'intérêts étrangers importants, si bien qu'elles peuvent perdre leur zèle. L'existence de règles respectées à l'échelle multilatérale et la possibilité de recourir à un mécanisme de règlement des différends externe pourraient rétablir l'équilibre, d'abord en prouvant aux gouvernements que la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles est parfaitement compatible avec des normes internationales, et ensuite en permettant de prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'égalité des chances sur le marché mondial.

Bilatéralisme ou multilatéralisme ?

Il est plus facile de conclure des accords de coopération bilatérale entre des partenaires dont la puissance et les intérêts sont à peu près équilibrés. D'ailleurs, les principaux accords en vigueur aujourd'hui sont des accords entre pays développés, notamment entre les États-Unis et l'UE, l'Australie, le Japon, l'Allemagne, etc. A ce jour, seuls les pays qui souhaitent adhérer à l'UE ou signer un accord de libre-échange avec elle ont conclu des accords de coopération en matière de concurrence dans le cadre d'un traité plus général. Il en va de même pour le Mexique dans le cadre de l'ALENA. En revanche, il n'y a pas d'accord visant expressément la coopération en matière de politique de la concurrence entre des pays développés et des pays en développement. On pourrait peut-être envisager quelques-uns dans un avenir assez rapproché, entre l'UE et les États-Unis d'une part et les pays en développement ayant un très grand marché intérieur, comme la Chine, l'Inde ou le Brésil, d'autre part. Par contre, il est peu probable que des traités de ce genre puissent être conclus entre les grands partenaires commerciaux développés et les petits partenaires en développement, car le déséquilibre est trop grand. En fait, une des préoccupations des petits partenaires en l'occurrence serait que les effectifs réduits de leurs autorités de la concurrence soient débordés par des demandes de coopération d'homologues étrangers souhaitant avoir des renseignements sur l'ouverture du marché intérieur, et n'auraient pas le temps nécessaire pour enquêter sur les pratiques qui affectent la concurrence sur ce marché, telles que les abus de position dominante. Enfin, une prolifération d'accords bilatéraux, outre qu'elle imposerait une charge énorme aux autorités de la concurrence, créerait un réseau très complexe

comportant souvent des dispositions non harmonisées, ce qui provoquerait des difficultés d'application considérables. Des règles multilatérales résoudreaient le problème de l'harmonisation et limiteraient la charge de travail en évitant la multiplication des obligations de notification des projets de fusion ou d'OPA. Enfin, le déséquilibre des forces en présence serait atténué si l'on pouvait recourir à un mécanisme de règlement des différends impartial.

Quel genre d'accord multilatéral peut-on envisager ?

Ce dont on aurait besoin, c'est donc d'un instrument qui compléterait le système commercial international tel qu'il existe par des principes et des règles sur la concurrence, afin d'éviter ou de réduire les incohérences de ce système. Le système actuel contient de nombreuses dispositions concernant la concurrence, notamment dans l'AGCS, dans les accords sur certains secteurs des services (télécommunications), et dans les Accords antidumping et SMC. Toutefois, ces dispositions sont dispersées et ne sont nulle part explicitées, si bien qu'il y a de grandes divergences d'interprétation. A l'évidence, les pays développés qui sont familiarisés avec les questions de concurrence devraient être capables d'en tirer parti, ce qui n'est pas le cas des autres pays novices en la matière. De plus, les définitions peuvent différer selon les Accords de l'OMC et il faudrait donc chercher une certaine harmonisation. Un instrument multilatéral détaillé aiderait donc à définir et à harmoniser les multiples dispositions relatives à la concurrence qui sont actuellement dispersées dans les Accords de l'OMC.

Cet instrument multilatéral établirait un cadre de référence pour les pays qui doivent élaborer un droit et une politique de la concurrence, ce qui renforcerait les pouvoirs de leurs autorités de régulation de la concurrence. En outre, il éliminerait les incohérences manifestes qui existent entre les règles visant le commerce et les règles visant la concurrence, et comblerait une lacune majeure des règles de l'OMC.

L'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives (l'Ensemble)

Il serait faux de dire qu'il n'y a pas d'accord multilatéral sur les règles et principes de la concurrence. L'Ensemble élaboré par l'ONU remonte à 1980, et bien que sa formulation date parfois, il contient les bases

d'un dispositif moderne de régulation de la concurrence, ce à quoi les États qui ont participé aux conférences d'examen de tous les aspects de l'Ensemble (1985, 1990, 1995) ont tous souscrit, de même qu'ils l'ont fait dans le cadre des travaux du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence de la CNUCED.

Une quatrième conférence d'examen de l'Ensemble était prévue pour septembre 2000. Tandis que l'OMC continue de poursuivre le processus d'éducation qui a été entrepris dans son Groupe de travail sur le commerce et la concurrence, le rôle de la CNUCED est de faire en sorte que l'aspect développement soit pleinement pris en compte, ce qui est essentiel. Il faut mentionner à cet égard que l'Ensemble prévoit un traitement spécial et différencié des pays en développement et notamment des PMA dans certaines circonstances (sections B.6 et 7 en particulier). Cela est un point commun avec le système commercial de l'OMC lui-même dont un des principes est également le traitement spécial et différencié des pays en développement. Que faudrait-il mettre dans un futur cadre multilatéral sur la concurrence pour que l'aspect développement soit pris en compte ?

Un cadre multilatéral sur la concurrence tenant compte des préoccupations de développement

Premièrement, il faudrait faire en sorte que les principes essentiels de l'OMC (traitement NPF, non-discrimination, traitement national, transparence *et* traitement spécial et différencié) s'appliquent intégralement dans ce nouveau cadre. Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC serait chargé des procédures d'application de ces principes fondamentaux dans les affaires concernant la concurrence.

De toute façon, l'OMC ou son mécanisme de règlement des différends ne seraient pas habilités à revenir sur des affaires traitées au fond par les autorités nationales de la concurrence, sauf en cas de discrimination manifeste à l'égard d'un concurrent étranger. Les décisions des autorités de la concurrence ne feraient à l'évidence pas partie du champ des compétences de l'ORD. Les règles de fond du cadre pourraient contenir une liste de dispositions facultatives et de recommandations, comme on en trouve dans les recommandations de l'OCDE visant les ententes injustifiables, et dans l'Ensemble en ce qui concerne les pratiques prohibées, l'abus de position dominante, l'engagement de tous les pays de faire respecter les règles

nationales, une coopération plus poussée, des consultations entre les autorités de la concurrence (assujetties à des sauvegardes nécessaires en matière de confidentialité) et, notamment, le principe traditionnel de la courtoisie positive et/ou négative. La partie « facultative » ferait l'objet d'un processus permanent d'« éducation » à l'OMC et dans d'autres organisations, comme dans le cadre du Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, étant entendu qu'une fois qu'on aura pu se mettre d'accord à l'échelle multilatérale, par exemple pour prohiber les ententes injustifiables et les soumissions concertées, l'Accord de l'OMC pourrait être révisé avec l'introduction de ces prohibitions.

L'adoption d'un tel cadre de régulation de la concurrence renforcerait le système commercial multilatéral et la position des petits pays face aux grands et aux entreprises mondiales. Elle entraînerait probablement une révision de certains autres Accords de l'OMC, comme l'Accord SMC et l'Accord antidumping, de façon à assurer la cohérence avec les disciplines visant la concurrence.

Quel traitement spécial et différencié pour les pays en développement ?

Pour le traitement spécial et différencié, le système de l'OMC, et en particulier les Accords du Cycle d'Uruguay, a recours essentiellement à des périodes de transition, en général cinq ans pour les pays en développement et dix ans pour les PMA, après quoi tous les partenaires sont considérés comme égaux devant la loi. Toutefois, même après cinq ou dix ans, voire plus, rien ne garantit que l'application de règles *égales* à des partenaires *inégaux* rétablira l'égalité des chances. Ce qui est envisagé dans un éventuel cadre sur la concurrence et ce que les pays en développement, et en particulier les PMA, devraient rechercher, c'est de faire en sorte que, dans le cas de la concurrence, le traitement spécial et différencié les autorise à exempter de l'application intégrale du droit de la concurrence certains secteurs de leur économie dans lesquels il y a des défaillances du marché et une protection pourrait être justifiée pendant un certain temps, par exemple pour une importante ressource nationale jugée essentielle pour le développement (pétrole, café, cacao, cuivre, etc.). En outre, il faudrait prévoir aussi une certaine marge de manœuvre pour les industries naissantes. A l'évidence, il serait dans l'intérêt des pays concernés de limiter

la durée de ces exemptions au cas où il deviendrait manifeste que les secteurs qui en bénéficient ne seront jamais compétitifs à l'échelle internationale, si bien qu'il n'y aurait plus de raison valable de continuer de fausser l'allocation des ressources. L'ampleur de la marge de manœuvre devrait être déterminée par les pays en développement concernés, qui auraient tout intérêt à réexaminer périodiquement sa validité. Cela ne devrait pas poser de problème insurmontable pour la conclusion d'un accord, car même les pays développés ont exempté des secteurs entiers de leur droit de la concurrence et, s'ils ont beaucoup réduit ces exemptions depuis quelques années en raison du processus général de déréglementation, certains secteurs en ont bénéficié pendant 40 à 50 ans (en gros depuis la fin des années 40, lorsque les pays développés ont commencé à adopter des lois sur la concurrence, et la fin des années 90, lorsqu'ils ont commencé à appliquer des mesures de déréglementation). Les pays en développement devraient bénéficier de la même latitude, comme les pays développés l'ont fait jusqu'à présent. Par conséquent, les pays en développement appliqueraient à leur économie les principes et règles généraux de la concurrence dans tous les secteurs autres que ceux pour lesquels un traitement spécial et différencié est jugé nécessaire, lesquels devraient être notifiés et pourraient bénéficier d'une certaine souplesse. Plus un pays est développé, moins il devrait avoir besoin d'exempter des secteurs entiers de l'application du droit de la concurrence.

POLITIQUE ANTIDUMPING ET CONCURRENCE

Rodney de C. Grey

Objet

L'objet du présent document est d'examiner la possibilité d'élaborer, sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), des dispositions qui harmoniseraient la politique antidumping et la politique de la concurrence. La politique antidumping vise à réduire l'impact d'une pratique anticoncurrentielle, consistant à vendre à l'étranger moins cher que sur le marché intérieur. Elle fait donc, de façon assez particulière, partie de la politique de la concurrence. La politique de la concurrence est en général une politique intérieure qui vise les actions des entreprises nationales. Cependant, tous les pays qui ont une solide politique de la concurrence s'intéressent aux activités qui se déroulent à l'étranger, et qui sont souvent le fait d'entités contrôlées par des intérêts étrangers et basées à l'étranger, ayant des effets anticoncurrentiels sur leur marché intérieur. On peut donc se demander s'il ne serait pas possible d'intégrer le régime antidumping d'un pays donné dans son droit et sa politique de la concurrence, avec les autres mesures visant les pratiques anticoncurrentielles des entités étrangères. Plus modestement, on peut se demander pourquoi les règles administratives et les normes du régime antidumping ne sont pas plus harmonisées avec le droit de la concurrence.

Ces questions se posent dans le contexte du prochain cycle de négociations commerciales multilatérales que doit lancer l'OMC, dans lequel on pense qu'un certain nombre de pays chercheront à modifier l'Accord antidumping^a, accord conçu afin de définir des règles uniformes pour l'application des droits antidumping, qui est la méthode admise pour sanctionner le dumping qui cause un dommage.

Plus précisément, la question est de savoir pourquoi un type de pratique anticoncurrentielle (la discrimination en matière de prix) devrait être traité dans un cadre de règles, de critères et de normes différent lorsqu'elle est le fait des exportateurs d'autres pays et lorsqu'elle est le fait

des entreprises nationales. Peut-on faire quelque chose pour concilier ces deux approches ? En fait, les normes et les textes de la politique antidumping divergent de ceux de la politique de la concurrence uniquement pour des raisons historiques : les mesures antidumping ont été élaborées dans le contexte du commerce international et de la politique tarifaire, par des administrations différentes de celles qui s'occupaient de la politique de la concurrence.

Avant de faire quelques propositions précises dans la perspective du prochain cycle, il convient de préciser nos hypothèses de travail.

Hypothèses de travail

L'un des postulats fondamentaux est que, dans la mesure où le régime antidumping sanctionne la discrimination en matière de prix dans le commerce d'importation plus sévèrement que le droit de la concurrence ne sanctionne des discriminations similaires sur le marché intérieur, le régime antidumping est protectionniste, et cela est délibéré. Cela nous paraît être une proposition évidente, acceptable aussi par ceux qui souhaiteraient assouplir le régime antidumping que par ceux qui souhaiteraient le maintenir et le durcir. De plus, dans la mesure où le régime antidumping est plus restrictif que la politique de la concurrence, son application paraît violer le principe du traitement national énoncé dans le GATT (article III). [Nous disons « paraît » car on pourrait soutenir que l'article VI du GATT, c'est-à-dire l'article qui autorise à percevoir des droits antidumping, doit être considéré comme une dérogation à l'article III. Seul un groupe spécial de l'OMC analysant une affaire susceptible de faire jurisprudence pourrait en décider; quoi qu'il en soit, il nous semble que l'article III constitue une exception par rapport à l'article VI et que l'article VI n'autorise pas à percevoir sur des produits importés un droit plus élevé que celui qui serait perçu dans des *circonstances similaires* sur les produits d'origine nationale.]

Le deuxième postulat est que les gouvernements ont légitimement le droit de prendre des mesures compensatoires ou correctives lorsqu'il y a une forte hausse du volume des importations à des prix qui paraissent anormalement bas et qui perturbent la production intérieure à un degré *intolérable*.

En pareil cas, le gouvernement doit déterminer si ce gonflement intolérable des importations est dû essentiellement à une pratique anticoncurrentielle d'une entreprise ou de plusieurs entreprises étrangères, ou à une évolution à long terme et relativement durable des structures de production. Dans le premier cas, les mesures conçues pour lutter contre les comportements anticoncurrentiels peuvent être appropriées, mais dans le second cas les gouvernements devraient mettre l'accent sur des mesures d'ajustement, en particulier celles qui visent à protéger les travailleurs contre les effets des décisions d'investissement dans des établissements de production dont on ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce qu'ils les aient prévus lorsqu'ils ont accepté leur emploi. Bien entendu, la concurrence sur les prix peut être, parfois à un degré très gênant, l'effet d'une perturbation de l'économie mondiale, telle qu'une fluctuation brutale des taux de change ou de la demande sur certains marchés, comme on l'a vu l'année dernière lors de la récente crise du marché mondial des produits sidérurgiques. Les mesures conçues pour réprimer les actions anticoncurrentielles ne sont pas adaptées pour régler les problèmes d'ajustement en cas de transformation majeure de la structure d'une industrie, ni en cas de perturbation des marchés due à une variation rapide et importante des taux de change (une analyse détaillée de l'emploi des mesures antidumping dans le secteur sidérurgique aux États-Unis depuis 1969 le montre très clairement)^b. L'objet des propositions faites ici n'est pas d'empêcher les gouvernements d'agir en cas de perturbations du marché intérieur ayant un coût excessif pour les travailleurs, ou qui sont dues à des comportements anticoncurrentiels. Toutefois, pour ce qui est de la meilleure façon d'intervenir, nous nous fondons sur la logique du principe « seulement en cas de dommage » : en d'autres termes, la tâche essentielle de l'administration qui gère la politique de la concurrence est de déterminer dans quelle mesure une branche de production a subi un dommage, puis de rechercher quelles sont les mesures d'ajustement les plus rationnelles en l'espèce, et de ne décider qu'ensuite s'il convient d'imposer une restriction ou un droit d'importation. Cette opinion a été exprimée il y a de nombreuses années par Noel Hemmendinger, éminent juriste américain spécialisé dans la politique commerciale :

« Ma thèse est que la loi antidumping et la loi sur les droits compensateurs souffrent d'un vice de conception grave et doivent être fondamentalement réexaminées, à deux égards. Premièrement, elles cherchent à régler les conflits économiques internationaux par

une voie judiciaire, négligeant les éléments essentiels que sont la discrétion administrative et la négociation de solutions. Deuxièmement, elles postulent un monde économique libre d'intervention étatique, qui n'a jamais existé et, surtout, un monde dans lequel les taux de change sont fixes, à un niveau qui correspond à peu près à l'avantage comparatif, ce qui n'est plus le cas depuis 1971 au moins. Je pense qu'une variante de la clause de sauvegarde est l'instrument juridique approprié aux États-Unis pour régler les problèmes que soulève le commerce d'importation. »^c

Dans le contexte du GATT, c'est la raison pour laquelle on considère que lorsqu'il y a des importations qui provoquent des problèmes d'ajustement excessifs pour les producteurs nationaux, il est préférable de restreindre ces importations en employant les dispositions de l'article XIX relatives aux sauvegardes, plutôt que celles de l'article VI. À l'évidence, cela n'offre pas une solution négociable pour ce problème, mais le principe « seulement en cas de dommage », ainsi exprimé, donne un point de référence utile et fiable au sujet de la meilleure façon de traiter les problèmes de concurrence des importations.

Autre hypothèse de travail, actuellement, il n'est pas réaliste de penser qu'on pourrait, dans le cadre de négociations de l'OMC, simplement intégrer les mesures visant à lutter contre la discrimination internationale en matière de prix dans le droit et la politique de la concurrence. Un des motifs que beaucoup d'observateurs feraient valoir à cet égard est que, dans de nombreux pays – notamment les États-Unis, le Canada, les pays de l'UE, l'Australie, et plus récemment un certain nombre de pays en développement – les entreprises sont devenues des partisans inconditionnels du système antidumping. Elles se rendent compte que celui-ci les protège contre les importations et cela a tout pour leur plaire. La rhétorique du libre-échange les a convaincus qu'ils ont droit à la protection, non négligeable, que leur offre le fait de pouvoir invoquer des mesures antidumping. Il y a là une raison concrète et politique pour laquelle il est impossible de penser qu'on pourrait simplement effacer les dispositions antidumping et les remplacer par un dispositif de politique de la concurrence.

Autre motif tout aussi valable, le droit de la concurrence lui-même n'est pas toujours très élaboré dans certains pays et il n'y a pas de consensus international sur ce que devrait être la politique de la concurrence. Cela est dû au fait que, au sein de nombreux pays, il y a des divergences de vues très

fortes et souvent très politisées au sujet de la justification économique et juridique de la politique de la concurrence. Le présent exposé concerne la réforme de la politique antidumping sous l'égide de l'OMC et non la réforme de la politique de la concurrence; il suffit de constater que la politique de la concurrence est très différente d'un pays à l'autre. Néanmoins, nous allons passer en revue quelques caractéristiques du droit de la concurrence pour ce qui est de la discrimination en matière de prix, afin de voir si elles pourraient être adaptées au régime antidumping.

Quatrième hypothèse de travail, il faudrait au minimum que le régime antidumping lui-même n'implique pas ou n'encourage pas des mesures anticoncurrentielles. Cela vaut en particulier pour l'utilisation des engagements en matière de prix^d, c'est-à-dire des engagements de cesser de vendre à des prix de dumping ou à des prix de dumping causant un dommage. Dans la pratique, ces engagements impliquent une entente entre les exportateurs pour fixer les prix à l'exportation (et, sans nul doute, pour se répartir les marchés). Ce genre d'entente, si elle n'était pas conclue sous l'égide des autorités du pays importateur, serait passible de poursuites en vertu du droit de la concurrence de la plupart des pays qui ont une solide politique de la concurrence. En outre, les engagements impliquent souvent une participation informelle ou tacite et un accord de la branche de production nationale qui « a subi un dommage », sous la tutelle de l'administration compétente. Il s'agit donc en fait de concertation à peine déguisée visant à majorer les prix. C'est pourquoi notre quatrième hypothèse de travail est que le minimum nécessaire pour assurer une certaine cohérence entre le régime antidumping et le droit de la concurrence serait d'éviter l'utilisation du régime antidumping pour encourager des pratiques anticoncurrentielles, c'est-à-dire des arrangements de restriction ou de répartition des marchés extérieurs.

Dans la suite de cet exposé, nous examinerons quelques points précis qu'il faudra étudier et peut-être négocier pour aligner davantage les dispositions de l'Accord antidumping de l'OMC sur les principes du droit de la concurrence. Nous devons examiner les notions de discrimination en matière de prix dans les deux régimes, la notion de prix d'éviction, en particulier telle qu'elle ressort de la mise en pratique de la politique de la concurrence (essentiellement aux États-Unis et au Canada), la notion de « dommage » subi par une branche de production et de « dommage » à la concurrence, qui sont deux notions très différentes, la notion de cause dans les différents régimes antidumping nationaux et la notion connexe de

« dommage important ». Enfin, nous examinerons quelques suggestions concernant la manière dont les pays en développement pourraient négocier pour réduire un peu l'écart considérable qui sépare le droit antidumping du droit de la concurrence. Toutefois, nous devons d'abord formuler deux réserves et faire quelques brèves observations sur l'histoire des dispositions antidumping du GATT/de l'OMC.

Réserves

La première réserve concerne la question de savoir comment et où il faudra examiner les questions de détail qui apparaissent inévitablement lorsqu'on engage vraiment les négociations. Une grande partie de la littérature, aussi bien celle qui appuie le régime antidumping considéré comme un bien nécessaire que celle qui s'y oppose le considérant comme un mal inutile, porte sur les différents aspects de l'évaluation de la discrimination en matière de prix (la « marge de dumping »). A l'évidence, cela appellera des négociations prolongées et des améliorations portant sur des détails infimes. Cela est apparu clairement lors du Cycle d'Uruguay. En ce qui concerne les aspects détaillés de la technique des comparaisons de prix, il suffit de dire que, depuis le Tokyo Round, voire avant, on dispose d'une très vaste littérature sur tous les éléments de la comparaison des prix. Il n'est pas possible de résumer ces questions de façon utile car elles sont étudiées très en détail et le plus important est dans les détails. (Autrefois, avant le Kennedy Round, il était possible à une seule personne d'être familiarisée avec toute la littérature concernant les mesures antidumping, avec toutes les lois et avec presque toute la jurisprudence. Même avant le Tokyo Round, cela est devenu impossible et les grandes études dans le domaine de la lutte antidumping sont de plus en plus l'œuvre de groupes d'experts.) Heureusement, plusieurs études récentes comportent des bibliographies détaillées, ce qui permet aux spécialistes d'analyser des questions spécifiques et en particulier celles qui ont un rapport avec la comparaison des prix⁶. La seconde réserve est du même ordre : il n'est pas possible dans un exposé aussi bref d'analyser en détail la façon dont la discrimination en matière de prix est traitée dans le droit de la concurrence des principaux partenaires commerciaux. Comme le calcul de la marge de dumping, l'évaluation de la discrimination en matière de prix est une discipline extrêmement minutieuse (et il existe des études approfondies de cet aspect du droit de la concurrence dans les principales juridictions,

comme celles des États-Unis, de l'UE ou du Canada). Nous signalerons quelques-unes des questions majeures qui se posent, mais une analyse succincte de la littérature consacrée aux mesures antidumping et à la discrimination en matière de prix montre que toute tentative d'harmonisation de ces deux systèmes sur cette question nécessiterait un travail extrêmement détaillé qui prendrait beaucoup de temps (à supposer que les principaux partenaires de la négociation soient disposés à l'entreprendre) et déboucherait probablement de toute façon sur une impasse^f.

Discrimination en matière de prix et prix d'éviction

Les dispositions antidumping (aussi bien celles de l'Accord que celles des lois nationales) ne visent pas seulement le dumping d'éviction mais tout dumping qui cause ou menace de causer un dommage à une branche de production nationale. En fait, il est très rare que dans les affaires antidumping traitées aux États-Unis, au Canada ou dans l'UE, il y ait eu manifestement une intention d'éviction. La pratique de prix d'éviction vise à éliminer un concurrent et est donc par nature anticoncurrentielle. Toutefois, le problème est de savoir comment établir qu'il y a eu intention, à moins de disposer de preuves documentaires (c'est un des problèmes qu'a posés la mise en œuvre de la loi antidumping de 1916 des États-Unis). On a donc cherché à établir une sorte de critère objectif de l'intention d'éviction dans le cadre du droit de la concurrence. A mesure que l'opinion a évolué, on a fini par accepter que la vente à un prix inférieur au prix de revient marginal est un indice d'intention d'éviction, alors que la vente à un prix inférieur au prix de revient total moyen mais supérieure au prix de revient marginal ne l'est pas nécessairement^g. La meilleure définition du problème dans la littérature est celle de Richard Postner :

« [...] La définition la plus utile de la pratique de prix d'éviction est la suivante : il s'agit de vendre à un prix qui permet d'évincer du marché un concurrent également efficient ou plus efficient. Seules deux pratiques correspondent à cette définition. La première est celle qui consiste à vendre en dessous du prix de revient marginal à court terme. Il n'y a aucun motif compatible avec la recherche de l'efficiency qui pourrait justifier la vente d'un produit à un prix inférieur à ce que cette vente coûte au vendeur [...]

La seconde pratique est celle qui consiste à vendre en dessous du prix de revient marginal à long terme dans l'intention d'évincer un concurrent. Les coûts marginaux à long terme sont ceux qui doivent être couverts pour que l'entreprise puisse rester en activité pour une durée plus ou moins indéterminée^h. »

On voit clairement que ce critère est différent de celui qui est appliqué dans les dispositions antidumping. Les dispositions anti-dumping se fondent sur le calcul du prix pratiqué par l'exportateur sur son marché intérieur, et elles font l'objet de l'article 2 de l'Accord. Pour reprendre le résumé formulé par un juriste des États-Unis :

« L'article 2.1 reprend la restriction du Code du Tokyo Round selon laquelle les ventes sur le marché intérieur ou sur un marché tiers employées aux fins de comparaison avec les prix à l'exportation doivent être faites « au cours d'opérations commerciales normales ». Toutefois, contrairement au Code du Tokyo Round, l'Accord du Cycle d'Uruguay dit explicitement que la vente à un prix inférieur au prix de revient total n'est pas une vente « au cours d'opérations commerciales normales ». Ces ventes peuvent ne pas être prises en compte pour déterminer la valeur normale si « elles sont effectuées sur une longue période en quantités substantielles et à des prix qui ne permettent pas de couvrir tous les frais dans un délai raisonnableⁱ ».

Il est évident que cette disposition s'écarte beaucoup du critère du prix d'éviction proposé par Posner et généralement accepté dans le droit de la concurrence aux États-Unis. Elle est aussi très éloignée du critère de la pratique de prix d'éviction en droit canadien. Dans la loi canadienne sur la concurrence, cette pratique est définie dans les termes suivants :

« politique consistant à vendre les produits à des prix déraisonnablement bas, ce qui a pour effet ou pour tendance d'amoindrir considérablement la concurrence ou d'éliminer un concurrent, ou qui est conçue pour avoir un tel effet. »

et les tribunaux canadiens ont ajouté que :

« si un article est vendu à prix supérieur à son prix de revient, il n'est en aucun cas possible de considérer que ce prix est déraisonnable^j. »

Il n'est donc pas nécessaire de poursuivre la comparaison entre la notion de prix d'éviction dans le droit de la concurrence et la notion de prix de dumping; il suffit de dire que dans le cadre de la lutte contre le dumping on se préoccupe d'une discrimination en matière de prix et on ne s'intéresse pas à une éventuelle intention d'éviction. Si l'on appliquait le critère qui définit le prix d'éviction dans les affaires antidumping, il suffirait pour se défendre de l'accusation de dumping de montrer que les produits ont été vendus à un prix supérieur au prix de revient marginal. A l'évidence, cela n'est pas une voie de négociation envisageable aujourd'hui.

Le « dommage » et les effets négatifs sur la concurrence

Les dispositions antidumping parlent de « dommage » causé à la branche de production nationale, ce qui, concrètement, signifie que certaines entreprises doivent réduire leurs prix ou perdre des clients.

Dans le régime des États-Unis, s'il y a dumping et si un producteur national doit réduire ses prix ou renoncer à des clients, le critère de l'existence d'un dommage est satisfait, même si les produits importés vendus à des prix de dumping peuvent n'être qu'un seul parmi plusieurs facteurs qui influencent le comportement du producteur national. (Cet aspect du régime antidumping sera analysé plus loin à la rubrique de la causalité. L'UE et l'Australie appliqueraient une norme plus rigoureuse.) Toutefois, qu'il s'agisse du régime des États-Unis, qui paraît être le plus restrictif, ou de celui d'autres partenaires commerciaux, cette approche est très différente de celle employée pour analyser les effets de la discrimination en matière de prix sur le marché intérieur dans le cadre du droit de la concurrence. En vertu de la disposition pertinente du droit des États-Unis (article 2 de la loi Robinson-Patman), il est illégal de pratiquer une discrimination en matière de prix

« [...] lorsque cette discrimination peut avoir pour effet de réduire substantiellement la concurrence ou de tendre à créer un monopole dans une activité commerciale quelconque, ou d'affecter, de détruire ou d'empêcher la concurrence avec une autre personne qui accorde sciemment les avantages résultant d'une telle discrimination, ou qui en bénéficie sciemment, ou avec les clients de l'une ou l'autre de ces personnes^k. »

A première vue, il s'agit d'un critère de « dommage à la concurrence » ou de « dommage à la structure de la concurrence », et pas seulement d'un critère fondé sur le fait que la branche de production nationale ait dû abaisser ses prix ou perdre des clients. Toutefois, une analyse détaillée de la jurisprudence montre que les critères de perte de chiffre d'affaires ou de réduction forcée des prix, dues à une discrimination en matière de prix, peuvent en grande partie être considérés comme des critères établissant l'existence d'un dommage à la concurrence.

Quoi qu'il en soit, l'opinion essentielle des autorités responsables du droit de la concurrence aux États-Unis est celle formulée en 1955 par le National Committee to Study the Antitrust Laws.

« Le Comité recommande que l'analyse du « dommage » au sens de la loi soit axée sur la vigueur de la concurrence sur le marché et non sur les difficultés que peuvent rencontrer telle ou telle entreprise. En effet, l'essence de la concurrence est une rivalité entre entreprises et, dans cette concurrence, il doit y avoir des gagnants et des perdants, le bénéficiaire ultime étant le consommateur. Les difficultés que pourrait rencontrer une entreprise dans le cours d'activités commerciales ordinaires ne peuvent être atténuées par une loi sur la discrimination en matière de prix qu'au risque d'entraver sérieusement le processus concurrentiel lui-même. »

La notion de dommage dans la lutte antidumping est plus simple que le critère habituel du droit de la concurrence, mais dans la pratique la différence n'est peut-être pas aussi grande que les critiques du régime antidumping l'ont soutenu¹. Il est préférable d'analyser le problème que soulève la notion de dommage subi par la branche de production nationale dans le cadre du régime antidumping à la rubrique de la causalité, mais nous pouvons relever ici que, aux États-Unis et dans d'autres juridictions, on considère qu'une branche de production a subi un « dommage » s'il y a eu un certain nombre d'évolutions négatives telles que réduction du chiffre d'affaires, perte de parts de marché ou baisse des bénéfices, c'est-à-dire une détérioration de la santé générale de la branche de production, et non s'il y a eu un effet négatif spécifique, comme lorsqu'on parle du fait qu'un individu a subi un préjudice dû à un facteur ou événement spécifié, tel que le fait d'être renversé par une automobile.

Pour formuler cette idée en d'autres termes, on peut dire que la notion de dommage est une notion « séparable », c'est-à-dire qu'une branche de production peut subir différents dommages dus à différentes causes. Telle est en effet la conception courante de ce que constitue un dommage. Dans les négociations du Tokyo Round (au sujet de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires), le représentant des États-Unis a soutenu que la notion de « préjudice » était une notion séparable; si tel est le cas, la question de l'état général de la santé d'une branche de production n'est pas pertinente et le critère de l'existence d'un dommage apparaît sous un jour totalement nouveau, et il est beaucoup moins facile pour les producteurs nationaux de démontrer son existence.

« *Lien de causalité* » ou « *cause minimale* »

On pourrait beaucoup contribuer à éviter que les dispositions antidumping ne restreignent trop le commerce légitime et à faire en sorte qu'elles soient plus compatibles avec les normes du droit de la concurrence si l'on parvenait à résoudre le dilemme de la « cause ». La question n'est pas simple. Selon nous, le sens des dispositions pertinentes de l'article VI du GATT est qu'il faut démontrer que les produits importés à des prix de dumping sont la cause d'un dommage important subi par la branche de production nationale. Cette conception du lien de causalité est apparemment acceptée par les fonctionnaires de l'UE, mais seule une analyse détaillée des affaires antidumping traitées par l'UE pourrait le confirmer. La pratique de l'Australie est décrite de la façon suivante :

« Il ne suffit pas que la branche de production nationale subisse un dommage et qu'il y ait un dumping ou des marchandises importées qui bénéficient de subventions. Il faut aussi que l'importation des marchandises vendues à prix de dumping ou subventionnées soit elle-même la cause du dommage important^m. »

La pratique des États-Unis est très différente. La disposition essentielle de l'Accord est celle de l'article 3.5 : « Il devra être démontré que les importations faisant l'objet d'un dumping causent, par les effets du dumping... un dommage au sens du présent accord ». Là est le cœur du problème. Selon les États-Unis, comme en témoigne une longue série de décisions de la Commission des États-Unis pour les questions commerciales internationales dans différentes affaires de dumping, de subventions et de

sauvegardes, le dommage se traduit par une mauvaise santé de la branche de production ou par le fait qu'elle subisse des effets négatifs; il ne s'agit pas, comme nous l'avons mentionné plus haut, d'un préjudice particulier imputable à un événement spécifique, qu'il soit interne (comme une erreur de gestion) ou externe (comme une modification de la demande). Compte tenu de cette conception assez élastique du dommage, la question importante est donc de déterminer le lien de causalité. L'article VI du GATT et l'article 3.5 de l'Accord antidumping traitent entre autres choses de ce lien. L'article 3.5 est libellé comme suit :

« Il devra être démontré que les importations faisant l'objet d'un dumping causent un dommage au sens du présent accord. La démonstration d'un lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'un dumping et le dommage causé à la branche de production nationale se fondera sur l'examen de tous les éléments de preuve pertinents dont disposent les autorités. Celles-ci examineront aussi tous les facteurs connus autres que les importations faisant l'objet d'un dumping qui, au même moment, causent un dommage à la branche de production nationale, et les dommages causés par ces autres facteurs ne devront pas être imputés aux importations faisant l'objet d'un dumping. Les facteurs qui pourront être pertinents à cet égard comprennent, entre autres, le volume et les prix des importations non vendues à des prix de dumping, la contraction de la demande ou les modifications de la configuration de la consommation, les pratiques commerciales restrictives des producteurs étrangers et nationaux et la concurrence entre ces mêmes producteurs, l'évolution des techniques, ainsi que les résultats à l'exportation et la productivité de la branche de production nationale. »

L'analyse la plus récente et qui fait autorité de cette disposition (dont nous avons parlé ailleurs) est l'article écrit en 1995 par David Palmeter. Comme il le fait observer, la position de la Commission du commerce international des États-Unis est que « la Commission doit déterminer si les importations sont une cause de dommage important », et le Tribunal du commerce international des États-Unis a déclaré qu'une cause qui contribue même de façon minime à un dommage important est suffisante. Palmeter résume la question de la façon suivante :

«La clé de la question est de savoir comment l'expression apparemment innocente «cause de dommage important» est interprétée. Une des interprétations possibles serait de mettre l'accent sur le mot «important», comme si l'on disait «si les importations sont la cause d'un dommage Important». Si l'on retient cette interprétation, il faut que le dommage causé par les importations vendues à prix de dumping soit important. Cela semble être l'interprétation la plus fidèle de la première phrase de l'article 3.5 : «il devra être démontré que les importations faisant l'objet d'un dumping causent, par les effets du dumping ... un dommage au sens du présent Accord.»

mais en vertu de la doctrine de la cause minimale, la Commission du commerce international interprète cette expression d'une façon différente et met l'accent sur l'article indéfini «une», comme dans la phrase

«si les importations sont une cause de dommage important». En vertu de cette interprétation, même si les importations sont une cause parmi mille, elles sont une cause, et les prescriptions de l'article 3.5 sont satisfaites. Cette pratique contribue beaucoup à faire en sorte que l'interprétation de la clause de l'article 3.5 relative au lien de causalité soit totalement contraire au sens de l'Accord. Néanmoins, c'est une pratique qui, selon les États-Unis, a été sanctionnée par les groupes spéciaux constitués pour réexaminer la décision de la Commission du commerce international dans l'affaire des importations de saumon frais et réfrigéré de Norvège⁹. »

Le libellé qui est évoqué ici (celui de l'article 3.5) n'est pas sensiblement différent de celui du Code antidumping du Tokyo Round, qui lui-même était le fruit d'une tentative de préciser ce qui avait été convenu dans le Kennedy Round. Ayant été parmi les négociateurs de l'Accord du Kennedy Round et de celui du Tokyo Round, je peux confirmer l'opinion exprimée par Palmeter dans l'extrait ci-dessus au sujet de l'article 3.5. Quant à l'opinion selon laquelle le Groupe spécial formé par le Comité antidumping du GATT pour examiner l'affaire du saumon norvégien confirmait la position des États-Unis, il est aujourd'hui possible à des observateurs extérieurs d'en décider pour eux-mêmes, les rapports des groupes spéciaux ayant été publiés⁹. Palmeter soutient qu'en fait le Groupe spécial n'a pas convenablement traité cette question, et une lecture attentive des rapports le confirme. (Cela ne signifie pas que l'affaire en question, celle

du saumon norvégien, était la plus pertinente pour l'analyse du problème, mais selon nous le Groupe spécial n'a pas examiné l'argument juridique de la façon appropriée.)

« Il est presque évident que, si l'interprétation faite par l'Australie et l'UE de l'obligation de démontrer l'existence d'un lien de causalité était adoptée par tous les signataires, les dispositions restreindraient moins le commerce et se rapprocheraient de la démarche prévue dans le droit de la concurrence pour analyser l'existence d'un lien de causalité entre un cas de discrimination en matière de prix (sur le marché intérieur) et son impact allégué sur la concurrence^p. »

La question connexe du dommage qui est « important » :

Cette question est mentionnée par Palmetier dans la citation ci-dessus. Aux fins de l'analyse, il semble préférable de l'examiner à part. La question précédente se posait dans les termes suivants : le dumping a-t-il été la cause d'un dommage à une branche de production nationale ? Ici, la question est la suivante : ce dommage est-il important ? (Et en quoi diffère-t-il du dommage grave au sens de l'article XIX ?)

Les différents degrés de dommage dont il est question dans les deux articles clés du GATT (VI et XIX) et les accords correspondants pourraient être définis plus clairement. Selon nous^q, il y a à une extrême un impact négatif sur les producteurs nationaux qui est « négligeable », et ne justifie donc aucune intervention, si bien qu'il ne devrait pas pouvoir faire l'objet d'une action. Il s'agit d'analyser non pas la quantité des importations, ni les marges de dumping, mais le degré de l'effet : quelle est l'ampleur du dommage ? Le degré suivant de dommage est celui du dommage « important », mot clé de l'article VI et de l'Accord antidumping. Rien dans le libellé du GATT ni dans l'histoire de la rédaction de ces dispositions (du moins d'après notre expérience) ne donne à penser que le dommage « important » commence là où le dommage « négligeable » finit, même si cette approche présente évidemment certains attraits pour les protectionnistes. Faute de dispositions du GATT (ou de l'Accord antidumping) définissant le sens du mot « important », le Congrès des États-Unis a adopté une définition dans la Loi de 1979 sur les accords commerciaux : « En général, l'expression « dommage important » signifie un dommage qui n'est pas sans conséquence, négligeable ou non important »^r. Compte tenu du fait que les précédents et les pratiques relevant des deux Accords antidumping

(celui du GATT et celui de l'OMC) tendent à s'internationaliser (c'est-à-dire qu'il est de plus en plus probable que les producteurs rechercheront des définitions, des précédents et des normes dans la pratique d'autres pays), cette définition des États-Unis est celle qui a débouché sur l'élaboration du critère du préjudice « simplement plus important que le préjudice *de minimis* ».

Le degré supérieur d'impact négatif est celui du dommage « grave », qui, en vertu de l'article XIX du GATT, peut justifier le retrait d'une concession tarifaire. Il est implicite dans le GATT que le retrait d'une concession ne peut être justifié que par un dommage considérablement plus important que celui dont l'existence doit être déterminée pour justifier une action visant des importations « déloyales ».

Les observations ci-dessus montrent clairement qu'il serait dans l'intérêt des pays en développement, et peut-être aussi des pays développés, de donner au mot « important » un sens positif et fort, c'est-à-dire celui d'un impact négatif nettement plus important qu'un impact négligeable. Dans l'état actuel des choses, et du moins dans la pratique des États-Unis, le mot « important » reste vide de sens.

Les « conditions de la concurrence »

D'après le libellé de l'Accord antidumping du Cycle d'Uruguay, il semble que les autorités nationales sont tenues, lorsqu'elles enquêtent sur l'impact d'un dumping, de tenir compte « des pratiques commerciales restrictives des producteurs étrangers et nationaux et de la concurrence entre ces mêmes producteurs ». Cette disposition est extraite de l'article 3.5. Certains pays comme le Canada n'ont pas repris toutes les dispositions de l'Accord dans leurs lois nationales; en conséquence, il n'est pas toujours obligatoire en droit intérieur que l'autorité administrative tienne compte des prescriptions de l'article 3.5. A l'évidence, il y a là une possibilité d'intégrer les considérations de politique de la concurrence dans la politique antidumping sans modifier les règles internationales : il suffirait que les dispositions existantes de l'Accord soient convenablement appliquées (ce raisonnement vaut aussi pour l'application de droits compensateurs).

Toutefois, il n'est pas évident que le libellé de l'Accord exige que les autorités administratives nationales refusent la protection conférée par les

dispositions antidumping à un producteur national en situation de monopole ou qui a une position dominante sur le marché intérieur. A cet égard, on aurait pu penser que la décision de la CE dans l'affaire Extramet, en vertu de laquelle les autorités de la CE doivent tenir compte des règles de la politique de la concurrence communautaire pour l'évaluation du dommage causé par le dumping, aurait pu créer un précédent important. Lorsque l'affaire a été portée devant la Cour européenne de justice en juin 1992, on a soutenu que les institutions communautaires devaient tenir compte du droit de la concurrence de la CE pour déterminer l'ampleur du dommage causé par les importations faisant l'objet d'un dumping (« décision Extramet »^s). Avant cette décision, la Commission des CE semblait ne donner guère de poids aux règles de la politique de la concurrence dans ses décisions antidumping. La Commission avait soutenu que les producteurs communautaires avaient subi un dommage en dépit du fait que certains aspects de leur politique de prix avaient été critiqués par la Commission française de la concurrence. L'affaire a été motivée par le fait que le seul producteur de l'UE avait refusé de fournir un produit. En conséquence, le client s'est adressé à un fournisseur extérieur et le producteur a déposé une plainte pour dumping. Le client a accusé le fournisseur d'abus de position dominante en vertu des dispositions du droit de la concurrence de la CE. La Commission a appliqué un droit antidumping aux importations du client, qui a fait appel devant la Cour européenne de justice, laquelle a pris la décision mentionnée plus haut. Tout paraissait aller pour le mieux : on ne pouvait plus ignorer la politique de la concurrence dans les affaires antidumping. Toutefois, les autorités chargées des enquêtes antidumping n'étaient pas disposées à accepter la discipline imposée par la Cour. Comme l'a relevé Patrick Messerlin :

« [...] sans avoir réouvert officiellement l'enquête, la Commission a réouvert le dossier et l'a rapidement clos en déterminant une marge de dumping six fois plus élevée que celle calculée dans la première enquête, en dépit de nombreux indices montrant que Pechiney continuait d'avoir un comportement anticoncurrentiel^t. »

Si l'on parvenait à s'accorder sur le fait que des entreprises en situation dominante, ou des entreprises qui semblent abuser de leur pouvoir de marché sur le marché intérieur, ne devraient pas pouvoir bénéficier de la protection de l'Accord antidumping, il serait assez logique de se demander quel genre de sanction il conviendrait d'appliquer lorsque le dumping est pratiqué par une entreprise du pays exportateur qui a un pouvoir de marché dominant, ou qui, par exemple, peut pratiquer le dumping à l'exportation en

raison de la protection de son marché intérieur (due à l'existence de droits de douane, de restrictions quantitatives, de préférences dans les marchés publics, etc.). Faut-il que le régime antidumping, tenant compte de la politique de la concurrence, fasse une distinction entre la discrimination en matière de prix sur un marché d'importation pratiqué par un exportateur qui opère sur un marché intérieur relativement concurrentiel et celle pratiquée par un exportateur qui jouit d'une forte protection ou d'une position dominante sur son marché intérieur ? On pourrait envisager des mesures correctives plus efficaces (et qui favoriseraient moins la formation de cartels) que les droits antidumping, telles que des ordonnances de ne pas faire. Il faut rappeler ici que les dispositions antidumping, lorsqu'elles ont été proposées pour la première fois par le Canada au début du siècle, étaient jugées nécessaires en raison des pratiques à l'exportation de « trusts ou oligopoles protégés ».

Nous avons énoncé les questions sur lesquelles on pourrait engager une négociation dans le but d'atteindre l'objectif qui est d'assurer une plus grande cohérence de la politique antidumping et de la politique de la concurrence. Nous allons maintenant les résumer en guise de conclusion et formuler quelques propositions supplémentaires. Toutefois, il serait utile de commencer par faire un bref historique de l'Accord antidumping du GATT/de l'OMC, afin de mieux comprendre l'origine des questions analysées ci-dessus. Ce rappel historique pourrait fournir quelques orientations pour la prochaine tentative de révision de l'Accord.

L'évolution de l'Accord antidumping

L'Accord antidumping négocié vers la fin du Kennedy Round (durant l'hiver 1966/67) a été la première tentative faite sous les auspices du GATT de créer un code de conduite contraignant, un ensemble de règles contractuelles régissant le recours à des obstacles non tarifaires. Les précédents cycles de négociations du GATT, si l'on fait abstraction de la rédaction des articles du GATT lui-même (qui dérivait des dispositions de la Charte de La Havane relative à la politique commerciale) et de sa révision en 1955, avaient été axés sur les taux de droits de douane. On pouvait négocier des réductions quantifiables des taux de droits, formaliser les résultats dans les tarifs douaniers et formuler des règles simples pour la conduite des négociations. A l'évidence, il était plus difficile d'évaluer les avantages ou le coût (pour reprendre le langage mercantiliste des

négociations du GATT) des concessions obtenues ou accordées dans le cadre de la formulation d'un ensemble de règles administratives communes. Tous les grands participants devaient se demander comment ils pourraient présenter le nouvel ensemble de règles comme une victoire acquise par leurs négociateurs. En outre, il y avait des divergences importantes entre les objectifs des principales parties à la négociation. La partie contractante qui a la première demandé une négociation sur un ensemble de règles pour régir l'administration des droits antidumping est le Royaume-Uni (qui à l'époque n'était pas membre de la Communauté européenne). Son principal objectif était de limiter la possibilité, pour les autorités des États-Unis (le Trésor et les douanes) de retenir une catégorie de marchandises importées sous réserve d'évaluation, pour le cas où il apparaîtrait ultérieurement que ces marchandises faisaient l'objet d'un dumping et que ce dumping avait causé un dommage aux producteurs nationaux. Il n'y avait aucune règle exigeant que cette mesure administrative très restrictive soit limitée dans le temps. La plupart des importateurs, s'ils souhaitaient continuer d'importer, devaient soit constituer d'importantes provisions pour payer les droits de douane éventuels, soit accepter les conditions des autorités, même s'ils considéraient que le dumping dont ils étaient accusés ne causait pas de dommage. Les États-Unis voulaient encadrer cette pratique et les représentants des États-Unis étaient prêts à faire une concession en acceptant, dans le cadre de l'Accord multilatéral du GATT, de limiter la durée d'application des mesures provisoires. Le Royaume-Uni voulait aussi convaincre le Canada d'adopter un critère explicite de dommage – et le Canada était disposé à accepter cette concession – s'il pouvait obtenir une réforme du régime des États-Unis. On pensait à l'époque que le Canada avait un système dit automatique, ne comportant pas d'enquêtes publiques sur l'existence éventuelle d'un dommage causé aux producteurs nationaux par le dumping. Le Royaume-Uni et les États-Unis soutenaient tous deux que le régime canadien, fondé sur l'application d'un certain nombre de critères juridiques complexes, ne respectait pas les prescriptions de l'article VI du GATT en matière de préjudice. Le Canada était disposé à reprendre le modèle américain (celui de la Commission tarifaire rebaptisée ensuite Commission du commerce international) d'une enquête indépendante et à limiter la marge d'arbitraire des autorités douanières en matière de dumping, à condition d'être autorisé à agir contre les cas de dumping dits sporadiques, et à condition que les États-Unis soient disposés à limiter le harcèlement des importations légitimes ou éventuellement des importations faisant l'objet d'un dumping mais ne causant pas de dommage. De son côté, la

Commission des CE s'est rendu compte que l'adoption d'un Accord du GATT exigeant l'application à la Communauté en tant que marché unique renforcerait ses pouvoirs. A part la Commission, seule la France recourait de façon active à des mesures antidumping. Pour la France, le principal problème était de limiter la possibilité pour des filiales d'entreprises étrangères en France de faire concurrence aux autres producteurs français en important des composants de leur entreprise mère (c'est-à-dire d'entreprises des États-Unis) à des prix de cession interne artificiellement bas (c'est ce qu'on appelle le dumping caché). Il est peu probable qu'à l'époque du Kennedy Round les représentants de la CE aient pu prévoir que les mesures antidumping deviendraient l'arme préférée du protectionnisme pour les producteurs communautaires et le principal dispositif au moyen duquel la Commission pourrait répondre aux plaintes formulées par les producteurs communautaires à l'égard de la concurrence des importations.

L'Accord du Kennedy Round, et la façon dont il a été appliqué ensuite par les principaux signataires du GATT, a provoqué plusieurs effets qui n'étaient pas entièrement prévus". Comme chacune des grandes parties à la négociation a insisté pour intégrer dans l'Accord des caractéristiques de sa loi nationale qu'elle souhaitait préserver, toutes les parties ont acquis le droit d'employer les dispositifs de toutes les autres parties. Ainsi, les États-Unis ont conservé le droit d'appliquer des mesures « provisoires » et tous les autres pays ont acquis le même droit. Les États-Unis ont insisté pour introduire une disposition relative aux branches de production régionales (article 4.1(ii)), de même que le Canada". La CE s'est opposée à l'idée de la création d'un organe indépendant chargé d'enquêter sur l'existence d'un préjudice (car cela aurait beaucoup limité la discrétion et l'autorité de la Commission), si bien qu'aucune disposition institutionnelle de ce genre n'a été introduite dans l'article VI.

Autre caractéristique de cette négociation, le libellé n'était pas toujours très précis, ou lorsqu'il l'est, les mots avaient des sens différents selon les systèmes juridiques (comme dans le cas de la notion de cause analysé plus haut). Dans le fond, l'Accord a été un compromis entre la rédaction très détaillée et précise réclamée par les États-Unis, qui avait aussi la faveur du Canada, et le texte beaucoup plus lâche de la Commission européenne. Une grande partie des différends ultérieurs ont été dus à ce manque de précision du texte et, bien entendu, une fois que les administrations eurent pris des habitudes fondées sur l'imprécision de l'Accord, les fonctionnaires se sont attachés à ces habitudes. Par exemple, il

a fallu attendre jusqu'en 1994, soit 27 ans, avant qu'on puisse apporter une certaine précision à la notion de vente à perte et à l'expression « au cours d'opérations commerciales normales » (article 2), et cette précision autorisait à se fonder, pour la comparaison des prix, sur des bases très différentes des normes du droit de la concurrence, comme nous l'avons signalé plus haut.

Il est instructif de comparer ce premier Accord du GATT concernant une question non tarifaire à d'autres accords dans le domaine du droit du commerce international et du droit commercial international. Par exemple, la plupart des accords commerciaux classiques se fondent sur des expressions et des phrases employées et éprouvées depuis la fin du XVIII^e siècle. D'autres accords, comme l'Accord de la CNUDCI sur les contrats de vente, sont le fruit de l'accumulation de l'expérience commerciale et d'une rédaction détaillée qui a pris plusieurs années. L'Accord antidumping, en tant qu'instrument juridique, souffre de la comparaison.

Un autre des effets, qu'on aurait dû prévoir, est que cet accord est devenu le domaine réservé des fonctionnaires chargés de l'administrer, échappant ainsi aux responsables de la politique commerciale ou de la politique économique. Aujourd'hui, seuls les administrateurs de l'Accord antidumping, les conseillers en politique commerciale et les juristes spécialisés comprennent les différents régimes antidumping, et ils se sont donc approprié ces régimes (il importera donc que les pays qui souhaitent réformer le système, c'est-à-dire le libéraliser et le rendre moins restrictif, cherchent à confier la négociation à des responsables politiques et évitent qu'elle ne soit détournée par les professionnels de la lutte antidumping).

Après le Kennedy Round, le Congrès des États-Unis a refusé de modifier les lois (en particulier pour ce qui est de la « cause ») de la façon impliquée par l'Accord. Il s'agissait en partie d'une lutte d'influence entre le gouvernement et le Congrès, motivée par le fait que les responsables gouvernementaux n'avaient pas suffisamment consulté les dirigeants du Congrès avant et pendant les négociations, mais aussi d'une divergence de fond : le gouvernement était moins protectionniste que certains des dirigeants du Congrès¹⁷. Tout cela a surpris les négociateurs des autres pays qui avaient pensé, à juste titre, que les négociateurs des États-Unis s'étaient mis d'accord avec les milieux d'affaires américains et le Congrès. En raison de cette confusion, les États-Unis n'ont appliqué que les modifications administratives qui pouvaient être introduites par la voie réglementaire sans

nécessiter l'approbation du Congrès. Autre conséquence, le Congrès a été sensibilisé aux possibilités d'employer le régime antidumping à des fins protectionnistes et est devenu beaucoup plus résolu à maîtriser la conduite des négociations commerciales (c'est la raison pour laquelle on a inventé la procédure accélérée (« *fast track* ») de ratification des accords commerciaux).

Entre l'adoption de l'Accord du Kennedy Round (que les États-Unis n'ont pas mis en œuvre) et le lancement du Tokyo Round en 1975, le recours à des mesures antidumping (par le Canada, les États-Unis, l'Australie et la CE) a beaucoup augmenté. L'Accord du Kennedy Round était devenu une sorte de permis de chasse sans restriction, un moyen parfaitement légal de harceler les importateurs et de prélever des droits discriminatoires sur les importations.

Les négociations du Tokyo Round ont été axées sur les subventions et les mesures compensatoires; le groupe de négociation chargé des mesures antidumping n'a pas été très actif, et ce n'est que lorsque le nouvel Accord sur les subventions et les mesures compensatoires fut presque terminé que les négociateurs ont cherché à harmoniser son libellé avec celui de l'Accord antidumping (en ce qui concerne la « cause » et le « préjudice »). La plus importante des modifications est qu'on a supprimé les passages de l'Accord du Kennedy Round concernant la « cause principale », après une analyse détaillée (mais officieuse) faite dans le cadre du groupe de négociation sur les mesures compensatoires. Dans ces analyses, il a été soutenu que la pierre d'achoppement était la notion de préjudice qui devait résulter uniquement du subventionnement (ou du dumping) des produits importés, ou autrement dit que la notion de préjudice était une notion « séparable » pour employer les termes du représentant des États-Unis. De même qu'une grande partie de la vraie négociation concernant ces questions et d'autres questions non tarifaires, le débat a eu lieu non en séance plénière, dont on aurait un procès-verbal, mais dans le cadre d'un groupe informel (toutefois des représentants du Secrétariat du GATT y ont assisté). Quoi qu'il en soit, cette entente entre les principaux négociateurs n'a pas survécu au voyage jusqu'à Washington et on n'en trouve aucune trace dans les documents du Congrès ni dans la déclaration d'action administrative, ni dans les comptes rendus que deux fonctionnaires des États-Unis ont publiés par la suite^x. En conséquence, la situation reste confuse et ces questions, dans le cadre tant de la lutte antidumping que de la lutte contre les mesures compensatoires, continuent de faire l'objet de divergences d'interprétation. L'autre grande innovation a

été l'introduction du mot « important » dans la loi des États-Unis. Comme nous l'avons déjà indiqué, en insistant pour que la loi des États-Unis soit modifiée dans ce sens, la CE n'a pas obtenu le résultat qu'elle espérait.

Après le Tokyo Round et jusqu'au Cycle d'Uruguay, les différents partenaires commerciaux ont ouvert de très nombreuses enquêtes antidumping (et des enquêtes en matière de droits compensateurs dans le cas des États-Unis), et les groupes d'experts du GATT ont analysé de façon très détaillée différents aspects des régimes antidumping. Ce débat a été un débat de professionnels de la lutte antidumping, et il leur a permis d'échanger beaucoup de renseignements sur la façon de procéder pour rendre plus précis et détaillés les différents régimes, et par conséquent les rendre plus protectionnistes. Il faut limiter ce genre de débat si l'on veut avoir une négociation sérieuse visant à rendre le régime antidumping moins protectionniste (c'est-à-dire plus proche de la politique de la concurrence). Les négociations du Cycle d'Uruguay ont apporté quelques améliorations mineures; la modestie de ce résultat n'est pas étonnante vu la teneur des débats des groupes d'experts mentionnés plus haut et le fait qu'aucune des principales parties à la négociation n'était résolue à libéraliser le système. Le protectionnisme n'a pas disparu : alors qu'autrefois la protection se faisait au moyen d'obstacles tarifaires, on disposait désormais d'un nouvel instrument impliquant une administration beaucoup plus lourde, et une prolifération de juristes experts en matière de droit commercial à Bruxelles, Washington et ailleurs. Ainsi, outre l'intérêt évident qu'avaient les producteurs à trouver un nouveau dispositif pour se protéger contre les importations, on a aussi créé deux puissants groupes d'intérêts entre la fin du Kennedy Round et la fin du Cycle d'Uruguay : les fonctionnaires chargés d'administrer le régime et les avocats des plaignants et défenseurs.

Le Cycle d'Uruguay a bien permis d'introduire quelques modifications marginales détaillées : les règles relatives à la « représentativité », c'est-à-dire les règles qui déterminent qui a le droit de déposer une plainte pour dumping, et certaines modifications des techniques de calcul de la marge de dumping, notamment les règles relatives à la différence entre un prix à l'importation et la valeur moyenne des marchandises vendues sur le marché intérieur de l'exportateur^y. Ces modifications n'ont eu guère d'autre résultat que de donner un peu plus de légitimité à un système qui permettait une protection administrée^z.

Quant à la définition de la marge de dumping *de minimis* (2 % du prix à l'exportation) introduite dans l'Accord (art. 5), les spécialistes américains du commerce international ont expliqué devant une Commission de la Chambre des représentants qu'elle « n'aurait aucun impact sur la grande majorité des affaires traitées aux États-Unis »^{aa}.

Propositions de négociation

Ce bref aperçu de ce qui a été en fait une histoire longue et complexe, qui n'a laissé de trace écrite que dans quelques comptes rendus fragmentaires de réunions plénières et quelques textes convenus mais évasifs, complétés par les souvenirs de plus en plus vagues des négociateurs, devrait servir d'avertissement aux négociateurs qui seraient tentés de formuler un objectif plus ambitieux, à savoir de modifier l'Accord antidumping du GATT/de l'OMC pour le rapprocher des principes de la politique de la concurrence. On trouvera quelques suggestions dans les paragraphes qui suivent.

- Il ne serait pas très utile de se concentrer sur les aspects très techniques du calcul de la marge de dumping. Il faut éviter que les négociateurs perdent leur temps à un travail aussi détaillé. Tant que les marchés sont protégés par des coûts de transport, par l'existence de marques renommées, par des circuits de distribution qui sont en partie sous le contrôle des producteurs nationaux, il y aura du dumping et les responsables de l'administration antidumping seront fort capables de trouver un moyen de le mesurer. Le calcul des marges n'est qu'un enjeu secondaire, mais les professionnels de la lutte antidumping se seront préparés à en faire un thème majeur pendant toute la durée des prochaines négociations commerciales multilatérales.
- Une autre question qui pourrait paraître négociable, mais risque de conduire à une impasse est la question du « dommage » (dommage à qui et à quoi ?). Les critiques universitaires du régime antidumping rappellent inlassablement que les dispositions antidumping (article VI du GATT et Accord) parlent de dommage causé à la « branche de production » du pays importateur, alors que le droit de la concurrence cherche à limiter le dommage causé à « la concurrence ». Comme nous l'avons indiqué plus haut, cette différence tend à s'estomper dans la pratique : dans l'application du

droit de la concurrence, les éléments de preuve d'un dommage causé aux concurrents seraient la diminution du chiffre d'affaires ou de la part de marché et l'obligation de baisser les prix. Si des concurrents subissent un dommage, la concurrence elle-même en subit un aussi. Il se pourrait donc fort bien qu'en essayant de concilier ces deux approches apparemment différentes du dommage, on ne ferait que montrer que l'interprétation du terme « dommage » dans le cadre de la lutte contre le dumping n'est pas très éloignée de celle qu'on emploie dans le cadre du droit de la concurrence.

- Il serait plus utile de chercher à obtenir un accord sur le fait que seul un impact vraiment intolérable sur la branche de production nationale justifie l'application d'un droit discriminatoire; en d'autres termes, il faut donner un sens concret à l'adjectif « important ». Cela ne sera pas facile, puisque c'est le Congrès des États-Unis (le Sénat en l'occurrence) qui a formulé la définition du mot « dommage » dans le droit des États-Unis. Mais si l'on parvenait à faire admettre que le dommage « important » est un effet négatif considérablement plus élevé qu'un dommage « négligeable », c'est-à-dire un dommage beaucoup plus important que celui qui n'est qu'une manifestation normale de la concurrence, cela permettrait de beaucoup rapprocher les dispositions antidumping de la norme plus rigoureuse définie par le droit de la concurrence. Une négociation sur ce thème appellerait nécessairement une autre négociation sur la différence entre la notion de « dommage important » (article VI du GATT et les deux Accords antidumping) et la notion de « dommage grave » au sens de l'article XIX (clause de sauvegarde). Cela sera une négociation très délicate, mais la logique et la raison seraient du côté de ceux qui souhaitent donner un sens réel au critère du dommage « important ». Comme nous l'avons déjà indiqué, il y a dans la terminologie du GATT une progressivité de l'impact négatif sur les producteurs nationaux. Le dumping étant considéré comme une pratique anticoncurrentielle, il est logique que le degré d'impact négatif justifiant une action contre les importations en cause soit moindre que celui qui justifierait une action visant des produits importés « à des conditions loyales », c'est-à-dire des produits importés à des prix et en quantités telles qu'ils auront un impact intolérable sur la branche de production nationale et sur ses salariés, ce qui justifierait le retrait d'une concession (mais sur une base non discriminatoire). Au-delà du dommage grave, il y a encore une perturbation du marché plus

importante dont on a considéré qu'elle justifiait des mesures restrictives non prévues par le GATT, comme dans le cas des mesures prises pour se protéger contre les importations de textiles et de vêtements dans le cadre de l'AMF et des accords précédents concernant ce secteur. Toutefois, cela ne revient pas à dire que l'impact négatif relativement moins important des produits importés dans des conditions déloyales est seulement un impact plus que « négligeable ». L'application d'un droit discriminatoire à des produits importés ne peut être justifiée que si leur impact sur les producteurs nationaux est plus important que celui qui peut résulter du fonctionnement normal de la concurrence^{bb}. Aujourd'hui, les signataires de l'Accord qui ont eu largement recours aux mesures antidumping ont face à eux d'autres pays qui seraient plus enclins à vouloir recréer un système plus réaliste et donc moins protectionniste. On pourrait créer un groupe de travail chargé de rédiger un projet de note interprétative qui donnerait une certaine consistance au mot « important ».

- Une autre voie de négociation intéressante consisterait à établir une distinction claire entre la notion de dommage causé aux producteurs ou à la branche de production nationaux, et la notion de santé générale de la branche de production, au sujet desquelles règne aujourd'hui une grande confusion. Dans la pratique des États-Unis, dommage signifie à peu près la même chose que mauvaise santé ou ce qui a été appelé « dommage global ». L'article VI du GATT (et les accords correspondants) parlent eux du dommage « causé par le dumping » (et ce dommage doit être important). Nous avons défini cette question après le Kennedy Round dans les termes suivants :

« Le problème est que, dans la pratique, une branche de production qui souhaite être protégée contre un dumping risque fort d'être aussi affectée par différents autres facteurs négatifs tels qu'une variation de la demande ou des prix ou encore une modification du caractère de la concurrence étrangère. Certains de ces facteurs externes ont un impact sur la santé générale de la branche de production. D'autres sont dans un certain sens des facteurs internes. Toutefois, que la branche de production soit en difficulté ou prospère, elle a droit à une protection contre le dumping si l'on peut démontrer que le dommage (tel qu'une baisse prononcée des bénéfices, une contraction de l'emploi ou une réduction des ventes) a été causé par les importations faisant l'objet d'un dumping. Après avoir vérifié que c'est bien

le cas et que le dommage n'est pas causé par un autre facteur, les autorités doivent décider si le dommage est important ou non ^{cc}. »

Ce que nous avons là, exprimé en d'autres termes, c'est la question de savoir si la notion de « dommage » est une notion séparable. Cette question a été un des grands thèmes de la négociation et, si l'on parvient à la régler, les dispositions antidumping se rapprocheront beaucoup des notions du droit de la concurrence, même si la formulation pourrait être très différente.

- Enfin, et nous verrons que ces questions sont étroitement liées entre elles, il y a le problème de la « cause ». Comme nous l'avons déjà expliqué, dans le droit antidumping des États-Unis, ce mot signifie que le dumping a été une des causes du dommage (parmi d'autres). Le dommage est le résultat des effets de tous les facteurs négatifs qui affectent les producteurs et, si le dumping figure parmi ces facteurs, il est une cause de dommage. Cette interprétation est la plus protectionniste possible, mais selon nous elle n'est pas compatible avec l'article VI du GATT. Elle n'a pas été contestée parce que les professionnels de la lutte antidumping qui dominaient les débats du Cycle d'Uruguay n'ont pas voulu l'attaquer et, de toute façon, l'attention portée à un autre accord important concernant les subventions excluait toute réforme réelle des notions de dommage et de causalité employées par la Commission du commerce international des États-Unis. Tous les étudiants en droit savent que la notion de causalité est extrêmement difficile à cerner et elle a fait l'objet d'une vaste littérature. Ce serait une erreur que d'aborder ce débat scolastique dans une négociation portant sur ces termes et expressions du GATT. Dans les articles du GATT, on a cherché à employer un langage relativement simple qui pourrait signifier la même chose pour les administrateurs de toutes les juridictions et ces articles devraient être interprétés de la même manière. Il faudrait se mettre d'accord sur le fait que, lorsqu'un véritable dommage au sens économique est infligé à une branche de production ou à des producteurs par des importations faisant l'objet d'un dumping à cause du dumping, que cette branche de production souffre ou non d'autres facteurs externes ou internes, et qu'il est clair que c'est le dumping qui compromet la concurrence, il devrait être autorisé d'appliquer des mesures antidumping. Pour obtenir ce résultat, il faudra non pas changer le libellé de l'Accord mais rédiger une note interprétative détaillée.

Résumé et conclusion

Notre conclusion est que, pour réformer les dispositions antidumping du GATT de façon à les rapprocher quelque peu des notions du droit de la concurrence, ce qui aurait aussi pour effet de les rendre moins protectionnistes, il faudra retravailler soigneusement les notions de cause, de dommage et de dommage « important ». Ce sont les notions fondamentales de l'article VI et seule une interprétation plus justifiée de ces notions permettra d'appliquer l'article de façon plus fidèle à l'esprit du droit de la concurrence et donc moins protectionniste.

Postface

Une grande partie des critiques adressées à l'Accord du GATT/de l'OMC et aux divers régimes antidumping nationaux qui en sont dérivés ont mis l'accent sur le coût de la lutte antidumping pour l'économie nationale. On a cherché à calculer son coût pour les consommateurs et en particulier pour les industries d'aval qui utilisent comme intrants les importations faisant prétendument l'objet d'un dumping, par exemple dans une étude controversée de l'USITC^{dd}. On a beaucoup critiqué les aspects les plus anormaux du calcul de la marge de dumping qui conduiraient à constater l'existence d'un dumping alors qu'il n'y a pas de dumping en fait. Les économistes se penchent sur ces aspects du système car ils peuvent être exprimés en termes quantitatifs, ce qui donne une impression de précision. A l'évidence il est très difficile de mesurer les divers coûts résultant d'un droit antidumping et les défenseurs de la politique antidumping peuvent donc critiquer assez facilement les tentatives de le faire. Bien entendu, les droits antidumping, comme tout autre obstacle au commerce, peuvent renchérir certains produits, il mais il est difficile de vraiment préciser l'ampleur de ces effets à long terme. Quant au calcul des marges de dumping, certaines pratiques manifestement protectionnistes ont été interdites à la suite des négociations du Cycle d'Uruguay. Nous suggérons ici qu'un nouveau cycle de négociation détaillée de ces questions, confiée à des professionnels de la lutte antidumping, n'aboutira probablement qu'à de maigres résultats. Nous avons participé à deux cycles de négociations antidumping dans le cadre du GATT, rédigé des lois antidumping et conseillé différents gouvernements dans ce domaine. Une lecture attentive des débats des organes législatifs (comme la Commission des finances du

Sénat des États-Unis et la Sous-Commission de la politique commerciale de cette Commission), des entretiens fouillés avec des membres de ces organes (les Sénateurs Long et Ribicoff), et avec leurs adjoints et des avocats grands spécialistes du droit du commerce international à Washington et à Bruxelles, et l'examen des rapports de l'USITC sur ces questions nous ont convaincus que ce n'est qu'en retravaillant les dispositions de l'Accord relatives à la cause, au dommage « important » et au dommage lui-même qu'on modifiera vraiment le système. Bien entendu, ces questions se posent aussi dans le cadre de l'application des droits compensateurs.

Références

^a « Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 », in Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay (Secrétariat du GATT, Genève, 1994), p. 177 à 207.

^b Pour une description des mesures prises par les États-Unis dans ce secteur, voir Hufbauer, Berliner, Elliot : *Trade Protection in the United States / 31 case studies*, Washington, Institute for International Economics, 1986, p. 154-184. (Cette étude contient une bibliographie fouillée, notamment en ce qui concerne le mécanisme du prix de déclenchement.)

^c Noel Hemmendinger : « Shifting Sands : An Examination of the Philosophical Basis of U.S. Trade Laws », in Jackson, Cunningham, Fonthelm (eds) : *International Trade Policy : The Lawyer's Perspective*, New York, Matthew Bender, 1985, p. 2-1 – 2-10. Cette position selon laquelle il ne faudrait intervenir qu'en cas de dommage est aussi analysée dans le contexte des subventions, par John J. Barcelo III, « An Injury-Only Regime (For Imports) and Actionable Subsidies », in Wallace, Loftus, Krikmian (eds.) : *Legal Treatment of Domestic Subsidies*, Washington International Law Institute, 1984. On trouvera un exposé plus récent et plus énergique de cette position dans Robert B. Reich : « Trading Insecurities », in *Financial Times*, 28 mai 1999.

^d Ces engagements, dans le sens employé ici, sont ceux prévus à l'article 8 de l'Accord antidumping. Lorsque le Canada a révisé sa loi antidumping après les négociations du Kennedy Round, il n'y avait pas de telles dispositions. Il n'est pas surprenant qu'après le Tokyo Round, lorsqu'il a fallu modifier cette loi, il y ait eu des pressions des branches de production nationale qui voulaient y introduire une disposition permettant d'accepter les engagements en matière de

prix. La possibilité ainsi offerte de créer des cartels d'exportation légitimes dans les pays qui exportent vers le Canada, avec l'approbation explicite ou en tout cas tacite des conditions de ces engagements par les concurrents canadiens, était évidemment très attrayante pour les milieux d'affaires.

^e Signalons en particulier trois études récentes : James Bovard : *The Fair Trade Fraud*, New York, St-Martin's Press, 1991 (Les notes en fin de chapitre très détaillées donnent une bibliographie complète et des renvois utiles à des articles de la presse); Richard Boltuck, Robert E. Litan (eds.); *Down in the Dumps*, Washington, Brookings, 1991 (œuvre collective mais ne comportant pas de bibliographie); Greg Mastel : *Antidumping laws and the U.S. Economy*, Armonk (N.Y.) et Londres, M.E. Sharpe, 1998 (plaidoyer énergique en faveur du régime antidumping des États-Unis) qui comporte une abondante bibliographie. Dans Richard M. Hockman et Petros Mavroids : « Dumping, Anti-dumping and Antitrust », in *Journal of World Trade*, p. 27-51, on trouvera une liste brève mais utile de références bibliographiques; l'ouvrage de J. Michael Finger (sous la dir. de) : *Antidumping / How It works and Who Gets Hurt*, Ann Arbor, University of Michigan, 1993, contient quelques références utiles. Voir aussi le recueil annuel du Fordham Corporate Law Institute, publié par Matthew Bender, New York.

^f Au sujet du régime des États-Unis, voir le classique de Earl W. Kintner : *A Robinson-Patman Primer / a Guide to the Law Against Price Discrimination*, New York, Macmillan, 1979 (2nd édition). Cet ouvrage contient une bibliographie détaillée et le texte des lois pertinentes des États-Unis.

^g Voir l'analyse de Kintner, op. cit., à partir de la p. 127. Pour une analyse plus générale, voir OCDE : *Predatory Pricing*, Paris, 1989; les références contenues dans cet ouvrage constituent une bibliographie très utile.

^h Richard A. Posner: *Antitrust Law / An Economic Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 1976, pp. 188-189.

ⁱ David Palmeter: "United States Implementation of the Uruguay Round Antidumping Code", 29 *Journal of World Trade*, No 3, 1995, p. 46.

^j Article 50(1) de la loi du Canada sur la concurrence et Director of Investigation and Research : *Predatory Pricing Enforcement Guidelines*, Ottawa, 1992, p. 2-3.

^k Cité dans Kintner, op. cit., p. 366; voir aussi chapitre 5.

^l Voir l'analyse faite par Kintner du « dommage à la concurrence » dans le cadre de la loi Robinson-Patman, op. cit.

^m Cité dans Palmeter, op. cit.; cet article de Palmeter est l'analyse la plus claire de cette question.

ⁿ Palmer, op. cit., p. 6.

^o Parties contractantes : Instruments de base et documents divers (IBDD), Supplément No 41, vol. 1.

^p Voir Kintner, op. cit., p. 140; p. 146, et Canada : Predatory Pricing, p. 13.

^q Voir Rodney de C. Grey : Injury, Damage, Disruption, UNCTAD / MTN 217, octobre 1981, pour une analyse plus complète.

^r Loi des États-Unis sur les accords commerciaux de 1979; voir aussi Rodney de C. Grey : United States Trade Policy Legislation / A Canadian View, Montreal, Institute for Research on Public Policy, pp. 43-46 pour une analyse détaillée de la question du mot « important » pendant et après le Tokyo Round.

^s « Extramet Industry SA c. Conseil des Communautés européennes » [No C-358-89], 11 juin 1992.

^t Cité dans Hoekman & Mavroides, op. cit., p. 48.

^u Pour un bref compte rendu de la négociation de l'Accord antidumping du Kennedy Round, qui est le seul rédigé par un des participants, voir Rodney de C. Grey : The Development of the Canadian Anti-Dumping System, Montreal, Private Planning Association, 1973. Voir aussi le *Report of the U.S. Tariff Commission* à la Commission des finances du Sénat au sujet de cette négociation : « Committee Print », 90th Congress, 2nd Session, 13 mars 1968.

^v Grey, op. cit., note 21, p. 48, p. 73.

^w Il existe à ce sujet une abondante littérature; on trouvera dans Grey, op. cit., note 18, une analyse et des références bibliographiques.

^x Richard R. Rivers and John D. Greenweld: "The Negotiations of a Code on Subsidies and Countervailing Measures: Bridging Fundamental Policy Differences", in *11 Law and Policy in International Business*, 1979, pp. 447-95.

^y Palmeter: op. cit.

^z Loc. cit.

^{aa} Voir “Testimony of Counsel to ECAT Before the Committee of Ways and Means / Sub Committee on Trade, U.S. House of Representatives”, 23 janvier 1992.

^{bb} Voir Grey, op. cit., note 17.

^{cc} Voir Grey, op. cit., note 21.

^{dd} USITC : The Economic Effects of Antidumping and Countervailing.

LA POLITIQUE ANTIDUMPING DANS LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

Pour assurer une plus grande cohérence de la politique de la concurrence et de la politique antidumping, il faut :

- 1) Rapprocher la notion de « dommage » causé à une branche de production nationale par la pratique de prix discriminatoires à l'exportation (dumping) de la notion de « dommage à la concurrence ». En d'autres termes, il faut distinguer les différentes causes de dommage et ne pas traiter le dommage comme un effet global des différents facteurs négatifs qui affectent les producteurs.
- 2) Définir de façon plus précise la notion du degré de dommage, c'est-à-dire l'ampleur des effets négatifs du dumping sur les producteurs nationaux. Dans la politique de la concurrence, on fait une distinction entre les effets de la concurrence sur les prix et les effets de la pratique de prix discriminatoires. Il faudrait introduire cette distinction dans la politique antidumping, ce qui signifie qu'il faut préciser le sens du mot « important ».
- 3) Définir plus soigneusement la notion de lien de causalité entre le dumping allégué et le dommage allégué, pour qu'il soit bien clair que la question à traiter est uniquement celle des effets du dumping. Comme dans la politique de la concurrence, la question doit se limiter à l'effet d'une discrimination en matière de prix.
- 4) Tenir compte de la position concurrentielle des entreprises qui réclament une protection contre le dumping. Un monopole ou une entreprise en situation dominante sur un marché ne devrait pas

Suite page suivante.

nécessairement pouvoir bénéficier des dispositions antidumping. De plus, on pourrait envisager d'interdire à une entreprise condamnée pour violation du droit de la concurrence de recourir au régime antidumping pendant un certain temps. Ces mesures établiraient un lien direct entre la politique de la concurrence et la politique antidumping.

- 5) Si le dumping en question est pratiqué par une entreprise qui jouit d'une position dominante sur son marché intérieur, donner la possibilité au pays importateur de prendre une ordonnance de ne pas faire ou d'interdire les importations des produits de cette entreprise. Si l'entreprise a été condamnée pour violation du droit de la concurrence sur son marché intérieur ou dans le pays importateur, la sanction devrait être plus sévère. Il ne faut pas laisser à ces entreprises la possibilité de profiter d'un « engagement » de mettre fin au dumping.
- 6) Retravailler la notion d'engagement en matière de prix dans le régime antidumping afin de limiter la possibilité de création de cartels d'exportation ou d'accords de partage des marchés, sous couvert d'un « engagement ». Il faut éviter que la politique antidumping encourage explicitement de telles pratiques anticoncurrentielles.

LE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE DANS LES ACCORDS DE L'OMC

Carlos Correa

Introduction

La technologie est considérée comme un élément essentiel de toute stratégie de développement (CNUCED, 1993). Les technologies dont on a besoin diffèrent selon le niveau de développement, mais l'accès à des connaissances techniques appropriées est indispensable non seulement pour se faire une place sur le marché, mais aussi pour survivre à la libéralisation du commerce et de l'investissement.

Les pays en développement ont formulé des préoccupations au sujet d'un des déséquilibres manifestes des Accords de l'OMC, qui les obligent à élargir et à renforcer leur régime de protection de la propriété intellectuelle alors qu'ils ne contiennent que très peu de dispositions visant à faciliter et à promouvoir leur accès à la technologie.

Nous décrivons ici d'abord la situation actuelle du développement technologique dans le monde, les besoins technologiques des pays selon leur niveau de développement et le rôle que jouent l'investissement étranger direct (IED) et les licences dans le transfert de technologie vers les pays en développement. Ensuite, nous passerons en revue certains éléments qui pourraient être pris en considération dans de futures négociations sous l'égide de l'OMC.

Les modalités actuelles du transfert de technologie dans le monde²³³

Concentration de la capacité de recherche-développement

Les dépenses de recherche-développement (R&D) des pays développés ont considérablement augmenté depuis les années 70²³⁴ et la part du secteur privé dans le total de la R&D tend à augmenter²³⁵. A l'échelle mondiale, les dépenses de R&D sont très asymétriques : selon les

estimations les plus optimistes, la part des pays en développement est d'environ 6 %²³⁶ (Freeman and Hagedoorn, 1992, p. 10).

La capacité de R&D est très concentrée dans un petit nombre de pays développés. Sept pays réalisent quelque 90 % des dépenses totales de R&D de l'OCDE et la part des seuls États-Unis est de 47 % (OCDE, 1992b, p. 113). De plus, aux États-Unis, 28 très grandes entreprises réalisaient environ la moitié des dépenses totales de R&D privées au début des années 90 (UN/TCMD, 1992, p. 136). La multiplication des fusions et acquisitions durant les années 90 (les fusions et acquisitions représentaient 58 % de l'IED en 1997²³⁷) a encore accentué cette concentration de la R&D.

La décentralisation des activités de R&D

Il y a une apparence de mondialisation des activités de R&D qui a suscité certaines attentes en ce qui concerne le transfert de capacités de recherche-développement vers les pays en développement. Toutefois, ces attentes ne sont pas justifiées. Certaines grandes entreprises délocalisent une partie de leur R&D, mais la R&D est moins délocalisée que d'autres aspects importants de l'activité des entreprises comme la production et l'achat. Globalement, il n'y a pas de corrélation significative, ou il y a une corrélation négative entre l'IED et l'activité de R&D (Dunning, 1993, p. 304).

De plus, lorsque la R&D est délocalisée, c'est essentiellement vers des filiales ou succursales principalement dans d'autres pays développés. Le transfert d'activités de R&D à des filiales établies dans des pays en développement ne s'est fait qu'à très petite échelle et concerne surtout l'adaptation (UN/TCMD, 1992, p. 147; OTA, 1994, p. 87-89). En 1989, quelque 95 % des dépenses de R&D des entreprises des États-Unis à l'étranger étaient concentrées dans les pays industriels, alors que la proportion n'était que de 78 % en ce qui concerne la production de marchandises (Dunning, 1993, p. 304).

La R&D reste donc très centralisée dans les pays industriels et les activités de R&D d'entreprises étrangères dans des pays en développement sont très limitées. Selon une étude sur les entreprises des États-Unis,

« La mondialisation de la R&D ne se fait que très lentement. L'essentiel de la R&D industrielle se fait toujours dans le pays d'origine de l'entreprise... Sauf rares exceptions, en particulier celles

de la Corée et de l'Inde, les pays en développement sont généralement tenus à l'écart du processus de mondialisation de la R&D. Lorsque des entreprises multinationales développent leurs activités de R&D à l'étranger, c'est surtout dans d'autres pays industriels » (Callan, Costigan and Keller, 1997, p. 2-3).

Il est peu probable que cela change dans un proche avenir (Pavitt and Patel, 1999, p. 94).

Les alliances technologiques

De plus, les grandes entreprises des pays développés ont réussi à créer un réseau complexe de coopération technologique au moyen d'alliances stratégiques qui renforcent encore leur rôle dominant en matière de mise au point et d'utilisation de technologies. Les alliances stratégiques sont un moyen de plus en plus important pour l'acquisition et l'échange des technologies nécessaires pour relever les défis technologiques et commerciaux²³⁸. Elles sont devenues courantes dans les domaines de l'informatique²³⁹ et de la biotechnologie, mais elles sont aussi pratiquées dans de nombreux autres secteurs (CNUCED, 1996). Elles se fondent sur une coopération entre égaux, contrairement aux accords de licence traditionnels qui sont conclus entre des partenaires de niveaux technologiques différents. Quelques entreprises de pays en développement ont pu participer à des alliances stratégiques (CNUCED, 1998), mais celles-ci sont hors de portée de la plupart des entreprises de ces pays.

En résumé, la distribution asymétrique et la forte concentration des capacités de R&D, le fait que les sociétés transnationales ne délocalisent que très peu ces activités et la multiplication des alliances stratégiques liées à la technologie montrent que, sauf rares exceptions, les pays en développement continuent de jouer un rôle marginal dans la mise au point des technologies. Toutefois, ils ont besoin d'avoir accès aux technologies pour réaliser leurs objectifs de développement.

La demande de technologie

La demande de transfert de technologie évolue à mesure qu'une entreprise ou une industrie franchit différentes étapes technologiques. Au début, les entreprises des pays en développement intègrent essentiellement

des technologies mûres, comme celles qui servent dans la transformation de produits alimentaires et dans l'industrie textile. A cette étape, les principaux modes de transfert de technologie sont les suivants :

- Transfert informel par l'acquisition de machines et équipements;
- Imitation par l'ingénierie inverse;
- Assistance technique fournie par les fournisseurs d'équipement (Kim et Dahlman, 1992, p. 439).

A cette étape, les modes informels de transfert de technologie dominant. Toutefois, dans des industries telles que la sidérurgie et la pétrochimie, lorsque les procédés ou les plans d'usine complexes sont difficiles à imiter, il faut acquérir la technologie par des modes plus structurés, par exemple sous forme de contrats clés en main et de licences.

L'IED est aussi un mode courant de transfert de technologie aux premières étapes du développement, lorsque les capacités locales d'absorption de technologies dissociées sont limitées. Les pays d'Amérique latine ont beaucoup eu recours à cette forme de transfert dans le cadre de leur stratégie de remplacement des importations. L'IED a aussi été un mode de transfert de technologie dominant dans la deuxième vague des pays d'Asie (Malaisie, Thaïlande et Philippines).

Plus le processus d'industrialisation avance et plus les entreprises améliorent leur savoir-faire, plus on a recours à des modes de transfert de technologie structurés. Lorsque les entreprises ont maîtrisé les technologies de fabrication de produits de consommation, l'effort technologique évolue : il ne s'agit plus de maîtriser l'exploitation des équipements et la conception de technologies simples, mais de commencer à maîtriser des technologies liées à la production, comme celles qui sont nécessaires pour fabriquer des équipements et concevoir des usines ou des produits complexes (Lee, Bae et Choi, 1988, p. 242). A ce stade, l'IED et les licences deviennent des modes de transfert dominants.

Le rôle de l'IED

On considère généralement que l'IED est un mode de transfert de technologie important. Toutefois, le rôle qu'il peut jouer à cet égard dans les pays en développement est limité par plusieurs contraintes.

La part des pays en développement dans le total des flux d'IED a chuté de 25 à 17 % entre le début et la fin des années 80. Elle était d'environ 20 % en 1997. Une grande partie des nouveaux IED réalisés dans les années 90 dans les pays en développement ont été liés au processus de privatisation ou à l'acquisition d'entreprises privées. De plus, l'IED se concentre dans un petit nombre de pays en développement. Par exemple, dans la région Asie et Pacifique, en 1997 les flux d'IED ont été absorbés essentiellement par la Chine, et dans une moindre mesure par Singapour, l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande, l'Inde, Hong Kong, la Corée et Taiwan. En Amérique latine la même année, l'Argentine, le Brésil et le Mexique ont absorbé 62 % du total des flux d'IED dans cette région et, si on ajoute à ces pays le Venezuela, le Pérou, la Colombie et le Chili, la proportion atteint 88 % (CNUCED, 1998, p. 16, 21, 198, 244).

La mondialisation se traduit aussi par une modification importante de la structure des flux d'IED. De plus en plus, les entreprises se sont mises à investir à l'étranger dans le cadre d'une stratégie intégrée de production mondiale qui implique d'importants échanges internationaux de produits intermédiaires et finis (Wint, 1992, p. 1516). Dans certains cas, la délocalisation ne se limite pas à la création d'usines dans des pays où la main-d'œuvre est bon marché. Les entreprises étrangères cherchent aussi à exploiter les capacités de conception et d'ingénierie locales, comme l'ont fait Motorola à Singapour et en Malaisie (et plus récemment en Chine) et IBM en Inde (dans le domaine du logiciel).

L'IED peut être considéré comme une modalité de transfert de technologie au même titre que les licences et les autres formes de transfert qui n'impliquent pas de prise de participation. Entre 1985 et 1990, les flux d'IED vers les pays en développement ont augmenté plus que tout autre indicateur de transfert de technologie, tel que le montant des redevances, les importations de biens d'équipement ou les dons de coopération technique (UN/TCMD, 1992, p. 321).

Plusieurs études ont mis en évidence un déclin du transfert de technologie par des moyens contractuels (autres que la prise de participation) (Kumar, 1997). Les détenteurs de technologies préfèrent en général les transferts de technologie internalisés (c'est-à-dire intra-entreprises) lorsque la technologie évolue rapidement et que les destinataires éventuels du transfert pourraient devenir des concurrents menaçants sur le marché mondial (Lall, 1992, p. 4-7). Plusieurs autres facteurs semblent

détourner les entreprises transnationales du transfert de technologie externalisé :

« D'une part, l'évolution récente des technologies de l'information tend à accroître les avantages que les sociétés transnationales peuvent retirer de l'internationalisation. En effet, ces progrès facilitent et rendent moins coûteux la communication, la coordination et le contrôle interne. Comme la mise au point des technologies est coûteuse et que ces technologies deviennent rapidement périmées, il est probable que les sociétés transnationales essaieront de les rentabiliser le plus vite possible par l'internationalisation. En outre, l'internationalisation des dépenses de R&D que nous avons mentionnée plus haut et la multiplication des alliances stratégiques entre sociétés transnationales pour la mise au point et le transfert de technologie limitent le nombre de fournisseurs disposés à vendre leurs technologies. La contraction de l'aide publique au développement et des flux privés d'investissements autres que l'IED devrait aussi réduire la capacité des pays en développement d'acquérir des technologies autrement que par transfert global. Enfin, l'évolution récente des politiques des pays en développement qui cherchent à favoriser l'IED tend à réduire le coût de l'internationalisation. Il est probable que tous ces facteurs accroîtront l'importance de l'IED en tant que mode de transfert de technologie » (UN/TCMD, 1992, p. 154-155).

De plus, le savoir-faire et de nombreux détails techniques et spécifications concernant les matières sont très importants dans les technologies d'aujourd'hui. Le transfert de savoir-faire pourrait sans doute être obtenu au moyen de contrats soigneusement rédigés, mais la participation directe du fournisseur de technologie, sous forme d'IED ou de coentreprise, peut être indispensable.

On considère généralement que les coentreprises offrent davantage de possibilités de transfert de technologie que les autres modes, puisque les partenaires se partagent la propriété et la gestion de l'entreprise. On n'a jamais fait d'évaluation systématique de leurs avantages et inconvénients, mais il semble que les résultats soient mitigés et dépendent notamment des conditions de l'accord. Le fait que le détenteur de la technologie prenne une participation ne signifie pas nécessairement qu'il soit vraiment attaché au succès de la coentreprise et désireux de transférer sa technologie.

En conclusion, ce n'est pas qu'aux premières étapes du développement que l'IED joue un rôle important dans le transfert de technologie : il est probable que l'IED se substituera de plus en plus aux accords de licence pour ce qui est du transfert des technologies de pointe.

Licences et contrats

Du point de vue du fournisseur, la licence peut être un moyen économique de transférer des technologies banalisées, simples et mûres à des entreprises ayant des capacités d'absorption. La licence est aussi le choix qui s'impose aux PME qui n'ont pas les ressources financières nécessaires pour créer des coentreprises ou investir directement à l'étranger. Les licences sont également fréquentes dans les transactions entre grands groupes industriels de compétence technologique comparable (CNUCED, 1990).

Toutefois, les entreprises innovantes peuvent préférer l'IED pour les technologies les plus récentes afin de maîtriser leur application. Le coût de la R&D augmente et l'intensité de la concurrence réduit la durée de vie utile des technologies.

Du point de vue du destinataire, la licence à elle seule peut être un obstacle à l'acquisition des technologies les plus récentes. D'une part, en raison des contraintes financières, l'acquisition de technologies non accompagnées d'un investissement étranger est difficile pour les pays en développement. D'autre part, les fournisseurs de technologies sont de plus en plus regardants sur la confidentialité et la protection des droits de propriété intellectuelle, comme nous le verrons plus loin. L'IED permet une meilleure maîtrise des technologies essentielles.

Selon plusieurs études, les grandes entreprises industrielles ont systématiquement exploité les possibilités de licence dans les années 60 et 70 pour transférer des technologies mûres vers les pays en développement. Elles n'ont engagé des négociations avec des preneurs de licence qu'après la fin de la phase de R&D et une fois le produit ou le procédé banalisé (Contractor, 1981, p. 40). En pareil cas, les entreprises destinataires devaient trouver des avantages compensateurs pour contre-balancer le fait qu'elles étaient en situation de faiblesse en raison de l'obtention tardive de la technologie. Selon Cooper, l'existence de ces avantages compensateurs

dans les pays qui pratiquent une stratégie de remplacement des importations n'est que trop évidente : ils prennent la forme d'un marché captif (Cooper, 1991, p. 14).

Depuis une décennie, de nombreux pays en développement se sont lancés dans des réformes radicales visant à libéraliser et à ouvrir leur économie aux produits, technologies et investissements étrangers. Il deviendra donc beaucoup plus difficile, voire impossible, à leurs entreprises de bénéficier d'un marché captif, non seulement parce qu'elles seront en concurrence avec des fournisseurs étrangers sur leur marché intérieur mais aussi parce qu'elles devront souvent exporter pour pouvoir être rentables.

Cette évolution signifie que les chances de rattrapage rapide des pays en développement, fondées essentiellement sur l'acquisition et l'imitation de technologies étrangères, sont très réduites. L'accès à la connaissance scientifique est aussi devenu plus difficile : « Comme l'enjeu économique de la recherche ne cesse de croître, les pressions tendant à limiter la diffusion des résultats de la recherche et à réduire l'ouverture traditionnelle des laboratoires universitaires, qui font l'essentiel de la recherche fondamentale dans les pays occidentaux, s'intensifient » (Skolnikoff, 1993, p. 118).

Il semble indispensable de compléter le transfert de technologie par un effort technologique volontariste et autonome, en particulier lorsque le processus d'industrialisation du pays avance (CNUCED, 1993, p. 24). La possibilité d'exploiter les divers mécanismes de transfert et de diffusion de technologie sera de plus en plus réservée aux pays et aux entreprises capables de développer leurs propres capacités techniques (Lall, 1995).

Il faut enfin ajouter que la plupart des pays qui, dans les années 70, avaient réglementé le transfert de technologie afin d'améliorer les conditions d'accès à la technologie par des moyens contractuels ont assoupli ou supprimé le contrôle de ces transactions. On ne dispose que de très peu de statistiques sur le nombre, la nature et les autres éléments des arrangements de transfert de technologie vers les pays en développement.

La mondialisation de l'économie et l'intensification de la concurrence entraînent donc une évolution des structures du transfert de technologie et en particulier de l'importance relative de l'IED et des licences. Les pays dont l'économie est ouverte compteront probablement davantage sur le transfert de technologie informel, c'est-à-dire celui qui se fait par le biais de

l'importation de biens d'équipement, puisque ni les producteurs de ces équipements ni ceux qui fournissent les services d'appui (sociétés d'ingénierie et de conseil) n'ont de concurrents sur le marché sur lequel l'acheteur de la technologie opère.

Les progrès du processus d'industrialisation dans certains pays en développement ont entraîné une évolution de la nature des technologies que ces pays cherchent à acquérir, ainsi que des modes de transfert. Lorsque les pays en voie d'industrialisation atteignent un certain niveau technique, ils commencent à avoir besoin de technologies plus complexes qui ne sont pas encore banalisées. Contrairement à ces dernières, les technologies en pleine évolution et qui sont particulièrement rentables sont très difficiles à obtenir.

L'évolution de la protection des droits de propriété intellectuelle

Les comportements et les stratégies de transfert de technologie des entreprises innovantes sont de plus en plus influencés par l'idée qu'elles se font de l'opportunité de ces transferts. L'adoption de l'Accord sur les ADPIC, dans le cadre de l'Acte final du Cycle d'Uruguay, montre bien qu'on a pleinement pris conscience de l'importance de la propriété intellectuelle.

Quelques auteurs ont essayé d'évaluer l'influence de la protection des DPI sur les décisions de transfert de technologie. On peut soutenir que la protection des DPI sera une des conditions préalables exigées par un innovateur pour céder des droits de licence sur sa technologie. Toutefois, il est difficile de dire si l'introduction ou le renforcement de cette protection accroîtra le flux net de technologie (Nogues, 1991), car le titulaire du brevet peut préférer exploiter directement son invention en exportant ou en créant des filiales (Nations Unies, 1993, p. 20).

Les arguments concernant la nécessité d'assurer une protection suffisante des droits de propriété intellectuelle pour obtenir des transferts de technologie sont particulièrement valables dans le cas des technologies de pointe mais facilement imitables, telles que la biotechnologie et la programmation informatique. On peut aussi soutenir que lorsque le savoir-faire tacite et non codifié est indispensable pour exploiter une technologie, il sera plus facile d'obtenir un transfert si ce transfert est lié à l'autorisation d'exploiter un brevet ou un autre instrument de protection des DPI. Si la

protection des DPI et des secrets commerciaux dans le pays de destination est faible, il est peu probable que les entreprises fournisseuses de technologie soient disposées à conclure des contrats de transfert.

L'évolution du droit de la propriété intellectuelle peut aussi avoir une influence sur le pouvoir de négociation des parties contractantes et rendre plus difficile l'accès à la technologie (Skolnikoff, 1993), mais en même temps l'absence ou l'insuffisance de la protection peut effectivement faire obstacle à l'acquisition des connaissances nécessaires.

Le renforcement de la protection des DPI peut se traduire par une augmentation du coût des redevances, ce qui pourrait réduire les ressources disponibles pour la R&D locale. Si, comme c'est probable, il entraîne une hausse des redevances, les entreprises qui souhaitent acquérir des technologies auront plus de mal à soutenir la concurrence, en particulier sur un marché international de plus en plus mondialisé. Il pourrait aussi aggraver le déséquilibre des forces en présence et faciliter les pratiques commerciales restrictives.

Pour résumer, il est probable que la mise en œuvre de l'Accord sur les DPI aura des effets ambivalents sur le transfert de technologie : d'une part, il mettra en place des conditions favorables au transfert et d'autre part il pourrait à terme affaiblir le pouvoir de négociation des acquéreurs de technologies des pays en développement. La protection des DPI peut être considérée comme une condition essentielle du transfert de technologie, mais les économistes ne peuvent pas être entièrement optimistes en ce qui concerne son influence sur le transfert de technologie (Maskus, 1997, p. 16).

De nouvelles disciplines concernant le transfert de technologie à l'OMC ?

Vu les préoccupations des pays en développement en ce qui concerne le transfert de technologie, que serait-il possible de faire dans le cadre des Accords de l'OMC et de leur éventuel réexamen ?

Il ne faut pas oublier que les Accords de l'OMC visent les pratiques des gouvernements, alors que la technologie (sauf si elle est dans le domaine public) est un bien qui appartient à des entités publiques ou privées²⁴⁰. Il se pourrait donc que le cadre de l'OMC soit trop étroit pour qu'on puisse traiter de façon complète la question du transfert de technologie.

De plus, comme nous l'avons indiqué, il ne peut pas y avoir de transfert de technologies avancées sans développement des capacités technologiques nationales du pays destinataire. Par conséquent, toute politique de transfert de technologie devrait être intégrée dans une politique plus générale de la technologie visant à favoriser l'absorption des technologies étrangères et le renforcement des capacités locales. Le transfert de technologie à lui seul ne suffira pas à créer une infrastructure technologique viable (UNCTAD, 1993).

L'Accord sur les ADPIC

Un des objectifs spécifiques de l'Accord sur les ADPIC est de promouvoir « le transfert et la diffusion de la technologie » (article 7). Comme nous l'avons vu ailleurs²⁴¹, cela laisse aux Membres de l'OMC une certaine marge de manœuvre pour adapter leurs lois en fonction de leurs besoins et de leurs objectifs propres. Par conséquent, dans la mise en œuvre de l'Accord il importe de tenir compte des aspects susceptibles de promouvoir le transfert et la mise au point de technologies.

Les brevets

En matière de brevets, les pays membres bénéficient d'une certaine souplesse concernant des aspects tels que :

- La disposition dérogatoire permettant une utilisation expérimentale, y compris à des fins commerciales, d'une invention;
- L'établissement d'un régime de licence obligatoire, par exemple en cas de non-utilisation du brevet;
- La brevetabilité des améliorations;
- La protection des innovations mineures au moyen de modèles d'utilité;
- La portée des revendications et la définition des violations non littérales (Correa, 1998).

On peut adopter des dispositions législatives concernant ces différents aspects dans le cadre des règles actuelles de l'Accord sur les ADPIC.

Toutefois, certaines modifications du texte pourraient renforcer l'influence de ces dispositions sur la mise au point et le transfert de technologie. Par exemple, on pourrait insérer expressément le « refus de traiter »²⁴² parmi les motifs permettant d'accorder une licence obligatoire. On pourrait aussi réviser l'article 31 g, car l'obligation de mettre fin à une licence obligatoire lorsque les motifs qui ont justifié son octroi cessent d'exister, si elle était appliquée à la lettre, pourrait dissuader les éventuels candidats à une licence obligatoire et, en fait, compromettre le principe même de la licence obligatoire.

Les pratiques commerciales restrictives

En vertu de l'article 40 de l'Accord sur les ADPIC, il est possible d'appliquer les règles de la concurrence aux pratiques commerciales restrictives dans le cadre des accords de licence volontaire²⁴³. Cet article donne quelques exemples de pratiques restrictives (clauses de rétrocession exclusive, conditions empêchant la contestation de la validité et régime coercitif de licences groupées). Un de ses buts était de limiter les moyens que les pays Membres pourraient employer pour lutter contre des pratiques commerciales restrictives et en particulier d'empêcher les pays en développement d'appliquer un critère de développement pour évaluer ces pratiques, comme cela avait été proposé lors de la négociation d'un code international de conduite en matière de transfert de technologie, qui s'est terminée par un échec.

Cet article contient aussi une disposition de courtoisie positive, c'est-à-dire qu'il fait obligation à un Membre de répondre aux demandes de consultation d'un autre Membre concernant de telles pratiques. Le Membre auquel a été adressée une demande de consultation garde « son entière liberté de prendre une décision définitive ».

Les futures négociations dans ce domaine pourraient avoir pour objectif de préciser et de compléter les règles relatives aux pratiques commerciales restrictives dans le cadre d'accords de licence. Il ne faut pas oublier que, malgré l'échec de la négociation d'un code international concernant les transferts de technologie²⁴⁴, en décembre 1980 l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté par sa résolution 35/63 un « Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives ».

L'Ensemble s'applique à toutes les transactions de biens et de services et à toutes les entreprises (mais pas aux accords intergouvernementaux). Il traite des restrictions horizontales (telles que les accords de fixation des prix, les soumissions concertées et les accords de répartition des marchés ou des clients), et de l'abus de position dominante ou de pouvoir de marché au moyen de pratiques telles que la fixation de prix discriminatoires, les fusions, les coentreprises et d'autres moyens d'acquiescer le contrôle d'une entreprise (section D, paragraphes 3 et 4).

Lors de la Conférence d'examen de 1985, les pays en développement ont cherché à faire en sorte qu'on transforme l'Ensemble en un instrument *contraignant* et le Groupe intergouvernemental d'experts en un Comité. Ces initiatives ont échoué et les pays développés ont, par la suite, tous les cinq ans à l'occasion des conférences d'examen, rejeté les demandes des pays en développement qui voulaient transformer l'Ensemble en un instrument juridique international contraignant.

Le transfert de technologie aux PMA

En vertu de l'article 66.2, les pays Membres développés sont tenus d'offrir, dans le cadre de leurs lois et règlements, aux entreprises et institutions qui se trouvent sur leur territoire, des incitations visant à promouvoir et à encourager le transfert de technologie aux PMA « pour leur permettre de se doter d'une base technologique solide et viable ».

A sa réunion de septembre 1998, le Conseil des ADPIC a décidé d'inscrire à son ordre du jour la question de l'examen de la mise en œuvre de l'article 66.2 et de distribuer un questionnaire à ce sujet sous la forme d'un document informel.

Les négociations futures relatives à cette disposition pourraient avoir pour but de spécifier les obligations des pays développés découlant de l'article 66.2, par exemple en ce qui concerne le transfert de technologies écocompatibles et d'autres technologies « horizontales » qui pourraient contribuer à créer une base technologique solide et viable, dans des domaines tels que le contrôle de la qualité et les procédés. Les PMA pourraient aussi se fixer pour objectif d'obtenir qu'on examine d'autres Accords de l'OMC de façon à faciliter la mise en œuvre de l'article 66.2. Ainsi, on pourrait réexaminer l'Accord sur les subventions et les mesures

compensatoires (qui autorise actuellement des subventions à la recherche-développement sous certaines conditions) de façon à autoriser expressément les subventions visant à promouvoir le transfert de technologie et d'équipements associés aux PMA.

L'assistance technique

La fourniture d'une assistance technique et financière aux pays en développement et aux PMA est mentionnée à l'article 67 de l'Accord, mais cet article ne prévoit pas d'obligation spécifique ni de mécanisme de mise en œuvre. Cette aide doit être fournie « sur demande et selon des modalités et à des conditions mutuellement convenues ».

Cette coopération doit comprendre une aide pour l'élaboration de lois et règlements relatifs à la protection des DPI, ainsi que pour la prévention de l'abus des DPI, l'établissement ou le renforcement des offices nationaux de protection des DPI, y compris la formation du personnel. Le Conseil des ADPIC a en de nombreuses occasions examiné les renseignements relatifs à l'assistance fournie aux pays en développement et aux PMA, notamment par des organisations intergouvernementales.

Les pays en développement pourraient se fixer pour objectif, en ce qui concerne les négociations futures dans le cadre de l'Accord sur les ADPIC, de préciser les obligations découlant de cet article.

Les technologies écocompatibles

L'impact des règles de l'OMC sur le transfert de technologies écocompatibles est une question particulièrement importante. Le chapitre 34 d'Action 21 affirme la nécessité de faciliter l'accès aux technologies écocompatibles et le transfert de ces technologies, en particulier aux pays en développement, si possible à des conditions préférentielles. Il contient aussi une disposition détaillée relative aux mesures à prendre pour promouvoir et faciliter l'accès aux technologies écocompatibles et leur utilisation.

Malgré le fait que ces dispositions sont manifestement justifiées et ont des objectifs clairs, on n'a pas fait grand chose pour les mettre en œuvre. De plus, le renforcement de la protection des DPI découlant de l'Accord sur

les ADPIC a accru le pouvoir des entreprises privées sur l'utilisation et le transfert éventuel des technologies éocompatibles.

Cet accord définit des normes de protection rigoureuses pour les brevets et les renseignements non divulgués, en vertu desquelles les titulaires peuvent conserver leurs technologies ou exiger des redevances élevées en échange du droit de les employer.

Le remplacement des CFC est un bon exemple qui illustre ce problème. L'Inde a eu du mal à obtenir l'accès à la technologie de production du HFC 134 A, qui est considéré comme le meilleur produit de remplacement de certains CFC. Cette technologie est protégée par des brevets et des secrets commerciaux et les entreprises qui les possèdent ne sont pas disposées à les transférer si elles n'ont pas une participation majoritaire dans l'entreprise indienne destinataire.

Dans certains pays, comme les États-Unis, l'accès d'entreprises étrangères à des technologies mises au point avec une aide publique est limité²⁴⁵. Selon le droit des États-Unis, il n'est autorisé d'accorder des licences exclusives que si le preneur de licence accepte que tout produit incorporant l'invention ou fabriqué au moyen de l'invention soit pour l'essentiel produit aux États-Unis. De plus, selon les directives relatives au transfert des technologies mises au point par des universités, qui ont été formulées par le Council of Governmental Relations, les universités doivent être extrêmement prudentes lorsqu'elles envisagent d'accorder des licences à des entreprises étrangères, en particulier si la recherche a été financée par le Gouvernement des États-Unis²⁴⁶.

Dans le cadre de différents AEM, la communauté internationale a adopté des obligations visant à éliminer l'emploi de certaines substances ou techniques. Bien qu'on ait apporté une certaine aide aux pays en développement dans ce processus, les technologies restent sous le contrôle des titulaires de brevets.

De même, certains pays ont adopté des normes qui interdisent l'importation de différents produits s'ils ne sont pas conformes aux prescriptions environnementales. Là encore, la difficulté d'obtenir des technologies éocompatibles constitue un obstacle supplémentaire aux exportations des pays en développement.

L'Accord sur les ADPIC contient certaines dispositions qui pourraient être employées pour répondre à des préoccupations environnementales :

- Possibilité d'exclure de la brevetabilité des inventions susceptibles de causer un dommage grave à l'environnement;
- Possibilité d'exclure de la brevetabilité les végétaux et animaux;
- Droit d'octroyer des licences obligatoires sur la base de motifs déterminés par la loi nationale.

Conformément à la recommandation qui figure dans Action 21, il est possible à un pays de spécifier dans ses lois des motifs justifiant l'octroi de licences obligatoires pour la protection de l'environnement. Toutefois, ces mesures peuvent être insuffisantes pour garantir le transfert de technologies écocompatibles dont les pays en développement ont besoin. Comme l'a proposé l'Inde dans le cadre du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC, il pourrait être nécessaire de modifier l'Accord sur les ADPIC pour vraiment promouvoir le transfert et l'utilisation des technologies écocompatibles.

L'Accord sur les MIC

L'Accord sur les MIC ne s'applique qu'aux mesures concernant les investissements et liées au commerce. Il n'empêche pas les Membres, par exemple, de fixer des prescriptions de résultats liées au transfert de technologie ou à la R&D locale.

En revanche, dans le projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), négocié dans le cadre de l'OCDE, il avait été proposé d'interdire les prescriptions de résultats concernant :

- Le transfert de technologie, de procédés de production ou d'autres connaissances exclusives, à des personnes ou entreprises locales, à moins que ce transfert soit exigé par un tribunal ou par l'autorité de régulation de la concurrence afin de remédier à une violation du droit de la concurrence, ou à moins qu'il s'agisse d'un transfert de propriété intellectuelle réalisé conformément aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC; et

- La valeur ou le niveau de la R&D réalisée sur le territoire national.

Toutefois, ces prescriptions seraient autorisées si elles sont liées à certaines formes d'incitations.

Si l'on est amené à réviser l'Accord sur les ADPIC, il faudra préserver le droit inconditionnel d'appliquer ce type de prescription.

Les autres Accords

Dans le cadre d'une approche systémique des questions concernant le développement et le transfert de technologie, il faudra aussi examiner d'autres Accords de l'OMC.

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires

En vertu de l'Accord SMC, sont considérées comme subventions ne donnant pas lieu à une action les aides à des « activités de recherche », jusqu'à concurrence de 75 % des coûts de la recherche industrielle ou de 50 % des coûts de l'activité de développement préconcurrentielle (article 8.2 *a*). Avec cette disposition, les pays développés se sont préservé la possibilité de financer une partie importante des activités dont la compétitivité de leurs entreprises dépend. Cette disposition pourrait certainement favoriser l'essor de la R&D dans les pays en développement, mais elle ne les autorise pas à exempter les aides à l'acquisition de la technologie, qui sont essentielles pour eux. On pourrait envisager une telle exemption dans le cadre du traitement spécial et différencié des pays en développement.

Comme nous l'avons déjà signalé, on pourrait aussi examiner la question de l'admissibilité des subventions accordées par les pays développés dans le cadre d'un transfert de technologie (y compris d'équipement) à des pays en développement.

L'AGCS

En vertu de l'article IV.1 *a*, la participation croissante des pays en développement au commerce mondial sera facilitée par des engagements spécifiques négociés pris par différents Membres en ce qui concerne le

renforcement de leurs capacités nationales de fournir des services ainsi que de l'efficacité et de la compétitivité de ce secteur, entre autres choses, « par un accès à la technologie sur une base commerciale ». Selon l'article IV.2, les pays développés Membres doivent établir des « points de contact » pour faciliter l'accès à l'information et notamment aux renseignements relatifs à la disponibilité de technologie des services.

Lorsqu'on définira les lignes directrices et procédures de négociation pour les cycles futurs (article XIX.3), il faudra bien veiller à donner effet à la disposition ci-dessus.

Il convient de signaler que l'annexe de l'AGCS relative aux télécommunications contient aussi, à son article 6 (coopération technique), l'obligation d'aider les pays en développement à accéder à l'information et les PMA à obtenir des technologies.

Les Accords OTC et SPS

L'article 11 de l'Accord OTC prévoit une assistance technique, notamment aux producteurs qui souhaitent avoir accès à des systèmes d'évaluation de la conformité. L'Accord SPS contient aussi une disposition relative à l'assistance technique, en particulier l'aide aux pays en développement dans des domaines tels que les technologies de transformation et la recherche (article 9.1). Il faudrait aussi envisager de donner de la substance à ces dispositions.

Conclusion

La technologie joue un rôle de plus en plus important dans l'obtention d'un avantage compétitif et dans toute stratégie de développement. L'essentiel de la technologie est produit dans les pays développés et détenu par des entreprises privées. Bien que certaines grandes entreprises aient récemment amorcé une délocalisation de leurs activités de R&D, très peu de ces activités se font dans les pays en développement.

La structure des transferts de technologie a beaucoup changé depuis les années 80, époque à laquelle les destinataires de technologie pouvaient jouir d'avantages compensateurs et employer des technologies mûres sur des marchés peu exposés à la concurrence étrangère. L'accès aux technologies

relativement mûres peut s'obtenir par les équipements, l'assistance technique et les services d'ingénierie. Par contre, en raison de l'importance croissante de la technologie pour la compétitivité, il est probable que l'IED se substituera de plus en plus à la cession de licences lorsqu'il s'agira de technologies modernes.

Le renforcement et l'élargissement de la protection des DPI a accru la capacité des détenteurs de technologies de contrôler l'emploi de leurs actifs incorporels, et notamment leur transfert à des tiers. En outre, certains pays limitent le transfert à des parties étrangères de technologies mises au point avec des fonds publics.

Dans toute initiative future concernant le transfert de technologie dans le cadre de l'OMC, il faudra que soient pris en compte les liens étroits qui existent entre le transfert de technologie et le renforcement des capacités techniques locales, qui reste pour l'essentiel de la responsabilité des pays d'accueil. On pourrait préciser ou réviser certaines dispositions des accords en vigueur, mais pour améliorer les conditions d'accès aux technologies étrangères et la possibilité de les employer efficacement, il faudra envisager une approche plus large.

Par définition, les Accords de l'OMC visent les pratiques des États et ont pour objectif d'empêcher certaines mesures officielles susceptibles de fausser ou de limiter le commerce des marchandises ou des services. Certains d'entre eux pourraient être améliorés ou complétés, mais leur cadre est trop étroit pour traiter de l'ensemble des enjeux du transfert de technologie, en particulier si l'on cherche à améliorer l'accès à des technologies privées.

Malgré cela, il est possible d'améliorer dans ces accords, notamment l'Accord sur les ADPIC, la façon dont les besoins des pays en développement sont pris en compte en ce qui concerne le transfert de technologie. A cet effet, on pourra soit réviser certaines dispositions soit insérer de nouvelles règles. Si l'on décide d'entreprendre des négociations sur des questions nouvelles (comme l'investissement), les pays en développement devront veiller à ne pas assumer des engagements qui risqueraient de limiter leur marge de manœuvre en matière de politique technologique, notamment au moyen de prescriptions de résultats liés à la technologie.

Bibliographie

- Callan, Bénédicte, Costigan, Sean et Keller, Kenneth (1997), *Exporting U.S. High Tech. Facts and Fiction about the Globalization of Industrial R&D*, Council of Foreign Relations, New York.
- CNUCED (1990), *The relevance of recent developments in the area of technology to the negotiations on the draft international code of conduct on the transfer of technology*, TD/CODE TOT/55, Genève.
- CNUCED (1993), *Fostering technological dynamism: evolution of thought on technology capacity building and competitiveness. Summary of the review and analysis of the literature (draft)*, rapport du secrétariat de la CNUCED, TD/B/WG.5/7, Genève.
- CNUCED (1996), *Emerging forms of technological cooperation: the case for technological partnership*, New York et Genève, 1996.
- CNUCED (1998), *World Investment Report. 1998 Trends and Determinants*, New York et Genève.
- Contractor, F. (1981), *International Technology Licensing*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts.
- Cooper, C. (1991), *Are innovation studies on industrialized economies relevant to technology policy in developing countries?* UNU/INTECH, Maastricht.
- Correa, Carlos (1994), "Trends in technology transfer: Implications for developing countries", *Science and Public Policy*, vol. 24, No.2, Surrey.
- Correa, Carlos (1997), "New international standards for intellectual property": Impact on technology flows and innovation in developing countries", *Science and Public Policy*, vol. 24, No. 2, Surrey.
- Correa, Carlos (1998), "Implementing the TRIPs Agreement in the patents field —Options for developing countries", *The Journal of World Intellectual Property*, vol. I, No. 1, Genève.
- Dunning, John (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison Welswy, Suffolk.
- Eisenberg, Rebecca (1997), *Ownership, commercial development, transfer and use of publicly-funded research results: The US legal regime* (étude préparée pour la CNUCED), Michigan.
- Freeman, C. et Hagedorn, J. (1992), "Globalization of technology", A report for the FAST Programme, MERIT, University of Limburg.

- Kim, L. et Dahlman, C. (1992), "Technology policy for industrialization: an integrative framework and Korea's experience", *Research Policy*, No. 21.
- Kumar, Nagesh (1997), *Technology Generation and Technology Transfer in the World Economy: Recent Trends and Implications for Developing Countries*, Université des Nations Unies, Institute of New Technologies, Maastricht.
- Lall, S. (1992), *The interrelationship between investment flows and technology transfer: an overview of the main issues*, CNUCED, ITD/TEC/1, Genève.
- Lall, Sanjaya (1995), *Science and technology in the new global environment: Implications for developing countries*, CNUCED, Science and Technology Issues, New York et Genève.
- Lee, Z., Bae, Z. et Choi, D. (1988), "Technology development processes: a model for a developing country with a global perspective", *R&D Management*, vol. 18, No. 3.
- Maskus, Keith (1997), *The international regulation of intellectual property*, prepared for the IESG Conference, "Regulation of International Trade and Investment", Université de Nottingham, Nottingham.
- Mytelka, L. (1992), *Technology transfer trends. An overview of strategic partnering, paper prepared for the Technology Development and Promotion Division*, ONUDI.
- Nations Unies (1993), *Intellectual property rights and foreign direct investments*, New York.
- Nogués, J. (1991), "El rol de las patentes en la industria farmacéutica: el caso de la Argentina", dans *El Comercio Exterior Argentino en la Década de 1990*, éditions Manantial, Buenos Aires.
- OCDE (1992a), *Technology and the economy*, The key relationship, Paris.
- OCDE (1992b), *Science and Technology Policy*, Paris.
- OCDE (1996), *Technology and industrial performance*, Paris.
- OTA — Office of Technology Assessment (1994), *Multinationals and the U.S. Technology Base: Final Report of the Multinationals Project*, Washington, D.C.
- Pavitt, Keith et Patel, Parimal (1999), "Global corporations and national systems of innovation: who dominates whom?", Archibugi, Daniele; Howells, Jeremy et Michie, Jonathan (éd.), *Innovation Policy in a Global Economy*, Cambridge University Press, Melbourne.

- Reichman, J. (1996/1997), "From free riders to fair followers: global competition under the TRIPs Agreement", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 29, No. 1-2.
- Roffe, Pedro (1998), "Control of anticompetitive practices in contractual licenses under the TRIPS Agreement", dans Corre, C. et Yusuf, A. (éd.), *Intellectual property and international trade. The TRIPS Agreement*, Kluwer Law International, Londres.
- Skolnikoff, Eugène (1993), "New international trends affecting science and technology", *Science and Public Policy*, vol. 20, No. 2.
- UN/TCMD (Transnational Corporations and Management Division), (1992), *World Investment Report 1992. Transnational corporations as engines of growth*, New York.
- Wint, A. (1992), "Liberalizing foreign direct investment regimes: the vestigial screen", *World Development*, vol. 20, No. 10.

LE COMMERCE ÉLECTRONIQUE, L'OMC ET LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Arvind Panagariya

Introduction

Il existe aujourd'hui six moyens de commerce électronique : le téléphone, la télécopie, la télévision, les systèmes électroniques de paiement et de transfert de fonds, l'échange de données informatisées (EDI) et l'Internet²⁴⁷. S'il est vrai que le téléphone, la télécopie et la télévision restent les moyens électroniques les plus couramment employés pour promouvoir ou conclure des transactions commerciales, le débat très animé et la confusion que suscite aujourd'hui le commerce électronique sont dus à l'essor très rapide de l'Internet. L'Internet a rendu possible la transmission internationale de services par des moyens et à une échelle qui n'étaient pas possibles avec les modes plus traditionnels comme le téléphone, la télécopie et la télévision. Aujourd'hui, on l'emploie pour acheter à l'étranger de nombreux services tels que la publication assistée par ordinateur, la conception et la gestion de sites Web, les services après-vente, la gestion des dossiers médicaux, la réservation d'hôtels, l'autorisation de transactions par carte de crédit, le secrétariat à distance, la gestion de listes d'adresses, l'appui technique en ligne, les services d'indexation et de résumé, la recherche et l'écriture technique, ainsi que la transcription technique. En outre, l'Internet est devenu un moyen de transmettre de nombreux produits qui traditionnellement se vendaient sur un support matériel. Par exemple, on peut aujourd'hui exporter sous forme numérique des livres, des CD, des films ou des programmes d'ordinateur.

Tant du point de vue des règles multilatérales qui régissent le commerce international que de celui de la politique économique nationale, ce média soulève des questions qui diffèrent quelque peu de celles soulevées par les autres. Par exemple, les Membres de l'OMC doivent décider s'il faut appliquer les disciplines du GATT ou celles de l'AGCS au commerce international via l'Internet. Dans la mesure où le commerce réalisé par ce

moyen a une contre-partie physique, ce qui est le cas des livres, des programmes d'ordinateur, de la musique enregistrée et des films, on pourrait appliquer les disciplines du GATT. Toutefois, lorsqu'il n'existe pas de telles contre-partie physique, ce qui est le cas des services mentionnés au paragraphe précédent, il est plus logique d'appliquer les disciplines de l'AGCS. Du point de vue de la politique économique nationale, en particulier dans les pays en développement, les possibilités de développement qu'offre cet outil accroissent l'urgence de développer l'industrie des télécommunications et de créer les infrastructures financières nécessaires pour faciliter les transactions électroniques (par exemple les systèmes de carte de crédit).

Dans le présent article, nous examinerons ces aspects et d'autres aspects du commerce électronique du point de vue des pays en développement²⁴⁸. Aux sections 2 à 5, nous ferons une analyse des règles multilatérales qui seront probablement applicables au commerce Internet. Nous nous pencherons en particulier sur les questions de la fiscalité et de l'accès au commerce électronique. A la section 6, nous examinerons les incidences du commerce électronique sur les pays en développement et les éventuelles mesures que ces pays pourraient envisager de prendre pour en retirer le maximum d'avantages. Nous terminerons par une conclusion à la section 7.

Quelle discipline multilatérale faut-il employer : celle du GATT, celle de l'AGCS ou les deux ? ²⁴⁹

Le degré auquel les pays pourront réguler le commerce international par Internet, les droits qu'ils pourront prélever sur ce commerce et la façon dont ils pourront faire une discrimination en faveur des fournisseurs nationaux de produits similaires dépendront de la discipline de l'OMC que les Membres décident d'appliquer au commerce électronique. Dans le rapport de l'OMC mentionné à la note 247 [OMC (1998)], on évoque la possibilité qu'en principe, les « chiffres » qui sont échangés sur l'Internet pourraient être considérés comme des marchandises ou comme des services, ou encore comme quelque chose d'autre. La façon dont on choisira de les définir déterminera si ce commerce sera assujéti aux règles énoncées dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), dans une combinaison des deux, ou dans un accord entièrement nouveau.

Commençons par souligner qu'actuellement il n'y a pas d'ambiguïté en ce qui concerne le commerce des marchandises commandées et payées par l'Internet mais livrées sous forme physique de façon traditionnelle. Sauf pour ce qui est de la commande et du paiement eux-mêmes, ces transactions sont considérées comme commerce de marchandises et les disciplines du GATT s'y appliquent. L'ambiguïté n'intervient que lorsque les marchandises elles-mêmes sont livrées par l'Internet.

A première vue, on pourrait penser que tout ce qui est livré par l'Internet ressemblerait davantage à un service. Toutefois, comme nous l'avons déjà dit dans l'introduction, il y a des produits livrés par l'Internet qui ont une contre-partie physique. Les exemples évidents sont les livres, les enregistrements vidéo ou musicaux et les logiciels d'ordinateur. Lorsque ces produits sont importés sur leur support physique, ils sont traités comme des marchandises et les disciplines du GATT s'y appliquent. Mais faut-il les traiter comme des services lorsqu'ils sont livrés par l'Internet ? Ou faut-il, même dans ce cas, les traiter comme des marchandises ?

Une des possibilités extrêmes consisterait à dire que tout ce qui est transmis par l'Internet est marchandise et que les disciplines du GATT s'y appliquent. Cette définition, si elle s'accompagne du maintien du moratoire de l'application de droits de douane aux transmissions électroniques actuellement en vigueur, reviendrait, pour les Membres de l'OMC, à s'engager au libre-échange intégral pour les transactions réalisées par l'Internet, car le traitement national et le traitement NPF sont des obligations générales découlant du GATT. S'ils acceptaient la discipline du GATT, en vertu du principe du traitement national les pays Membres renonceraient à faire une discrimination à l'égard des produits importés par l'Internet en ce qui concerne l'application des impôts intérieurs. De plus, le moratoire équivaut à consolider à zéro les droits de douane visant les produits importés par l'Internet. Toutefois, à l'heure actuelle aucun Membre n'envisage une telle possibilité. Les Membres ont pris leurs engagements dans les négociations relatives aux services, durant le Cycle d'Uruguay et après, en se fondant sur le postulat que la plupart des transactions concernées étaient des transactions de services et non de marchandises.

A l'autre extrême, on pourrait oublier le GATT et l'AGCS et élaborer une discipline totalement nouvelle pour le commerce Internet. Là encore, presque aucun Membre ne défend cette position. En effet, la recherche d'une nouvelle discipline pour le commerce électronique n'est guère justifiée. Les services Internet, c'est-à-dire les services fournis par les fournisseurs d'accès

et les réseaux qui acheminent les communications, sont déjà assujettis à l'AGCS et à l'Accord sur les télécommunications de base. D'autre part, tout ce qui est transmis par l'Internet a une contre-partie soit dans le commerce des services soit dans le commerce des marchandises. En conséquence, on pourra toujours trouver les règles nécessaires pour réguler ce commerce dans le GATT ou dans l'AGCS.

L'alternative est donc la suivante : faut-il appliquer l'AGCS à tout le commerce Internet ou le GATT lorsqu'il existe une contre-partie physique et l'AGCS aux autres transactions électroniques ? A mon avis, globalement, il est plus logique de partir du postulat que toutes les transmissions électroniques sont des services. Premièrement, on peut soutenir qu'au moment où un « produit » transmis par Internet franchit la frontière entre deux pays, il n'a pas de contre-partie physique. L'éventuelle transformation de cette transmission en une marchandise telle qu'un livre ou un CD n'y change rien. En fait, dans de nombreux cas, ce qui a été transmis n'est jamais transformé en sa contre-partie physique. Par exemple, le destinataire peut stocker sous forme numérique les livres qu'il lit sur l'écran de son ordinateur et la musique qui sera reproduite directement par l'ordinateur.

Toutefois, ce n'est pas la principale raison pour laquelle je suis en faveur d'une option consistant à considérer tout le commerce Internet comme commerce de services. L'avantage essentiel d'une telle définition est qu'elle est claire et nette et limite les possibilités de différends qui pourraient surgir lorsque certains pays souhaitent que certaines transmissions soient considérées comme marchandises sans contre-partie physique et d'autres qu'elles soient considérées comme services. Si l'on adopte une définition mixte, dans tout différend concernant le commerce Internet, les groupes spéciaux devront d'abord déterminer si l'objet du différend est un bien ou un service afin de savoir s'il faudra lui appliquer les règles du GATT ou celles de l'AGCS. L'adoption d'une définition couvrant tout le champ du commerce Internet règle automatiquement cette question.

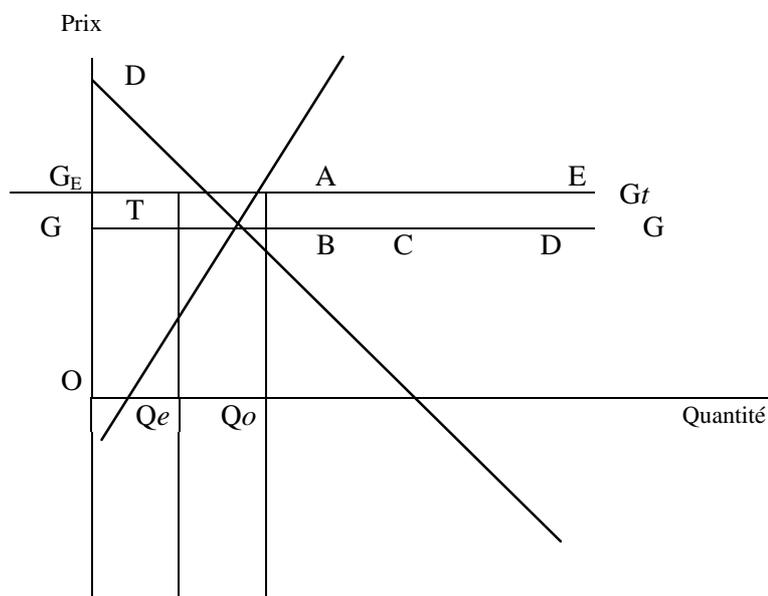
Toutefois, cette définition soulève aussi des problèmes d'efficience qu'il faut examiner. Commençons par examiner la question des droits de douane, qui s'appliquent aux produits importés sous forme physique mais pas lorsque ces produits sont transmis par voie électronique. Tant que le coût de la transmission électronique est moins élevé que celui de la livraison physique, le fait qu'il y a des droits de douane sur le produit physique ne pose pas de problème. En somme, la transmission électronique permet au pays importateur d'acquérir le produit à un prix moins élevé que s'il se le

faisait livrer physiquement. Cela équivaut à une amélioration des termes de l'échange qui, si l'on fait abstraction de quelques considérations d'équilibre général, améliore le bien-être de façon non ambiguë.

Toutefois, pour de nombreux pays et en particulier les pays en développement, cette situation est peu probable. Dans ces pays, la plupart des consommateurs n'ont pas d'ordinateur ni d'accès à l'Internet. Il est donc probable que des entrepreneurs se feront livrer le produit par l'Internet, le transformeront en un objet tel qu'un CD et revendront cet objet aux consommateurs. Cette activité peut elle-même avoir un certain coût et employer des ressources tout à fait réelles.

La figure 1 illustre quel pourrait être l'effet de ce régime dans de nombreux pays en développement. La droite DD est la courbe de la demande d'un CD et la droite GG est la courbe de l'offre de ce CD sous forme physique. Nous postulons que le pays est petit si bien que l'offre est parfaitement élastique. En l'absence de transmission par Internet, la quantité achetée est Q_0 et les recettes tarifaires sont égales à la superficie définie par $ABGG_0$.

FIGURE 1



Introduisons maintenant la transmission par l'Internet. Nous postulons, comme c'est le cas actuellement, qu'aucun droit de douane n'est perçu sur la musique transmise par voie électronique. Des entrepreneurs entreprenants importent de la musique par voie électronique, la reproduisent sur des CD et les vendent aux consommateurs. Le coût marginal de la reproduction et de la distribution est positif et croissant, ce qui donne la courbe de l'offre EE. Il apparaît immédiatement que la quantité OQ_e sera maintenant importée par voie électronique, tandis que la quantité Q_eQ_o continuera d'entrer sous forme physique. Les recettes douanières auparavant perçues sur la quantité OQ_e disparaissent. Une partie des recettes perdues, correspondant à la zone signalée par le chiffre 1, couvre le surcoût de la distribution électronique et est un coût net. Le solde de la recette perdue est un transfert aux exportateurs.

Nous sommes en présence d'un classique de la littérature relative à la contrebande, c'est-à-dire la situation dans laquelle il y a deux sources d'approvisionnement et que la source la plus coûteuse n'est pas assujettie à un droit de douane tandis que l'autre l'est. Bien entendu, si le coût de la transmission par Internet était très bas, au point que la courbe de l'offre par Internet croise la courbe de la demande en dessous de GG, le problème ne se poserait pas. La fourniture par Internet éliminerait l'expédition physique et le prix serait inférieur à GG, si bien que le gain pour le consommateur serait supérieur aux recettes douanières sacrifiées.

Cette analyse montre qu'en assujettissant à des disciplines différentes des produits similaires selon le mode de fourniture, on peut nuire à l'efficacité. Toutefois, cela n'est pas inévitable. Il y a au moins deux solutions. Premièrement, le pays concerné peut décider de supprimer le droit de douane sur la livraison physique, ce qui supprime la perte d'efficacité correspondant à la superficie 1 de la figure 1. En fait, cela produira même un gain net d'efficacité égal à la superficie du triangle ABC. Deuxièmement, s'il n'est pas possible de supprimer le droit de douane sur la livraison physique en raison de considérations budgétaires, le pays peut choisir d'appliquer la TVA ou un droit d'accise à la musique fournie par Internet et reproduite sur CD, dont le montant soit égal à celui du droit perçu sur les CD livrés physiquement. Tant que le pays ne s'est pas déjà engagé à accorder le traitement national aux services musicaux importés, cette option reste ouverte dans le cadre de l'AGCS²⁵⁰.

A ce stade, il est utile de revenir brièvement sur le moratoire temporaire des droits de douane visant toutes les transmissions électroniques dont nous avons déjà parlé plus haut. Ce moratoire aurait une grande importance si tout le commerce électronique était considéré comme commerce de marchandises, mais son existence et les propositions actuelles faites par les États-Unis pour le pérenniser suscitent des interrogations. Actuellement, la seule méthode qui permettrait de percevoir un droit de douane sur des services fournis de l'étranger par voie électronique consisterait à les assujettir à un droit intérieur supérieur à celui qui est appliqué aux services identiques d'origine nationale²⁵¹. Tant qu'un pays ne s'est pas engagé, sur sa liste nationale, à accorder le traitement national aux fournisseurs étrangers du service en question, il est libre d'appliquer un droit intérieur plus élevé aux services fournis de l'étranger par voie électronique. Le moratoire actuel et la proposition de le rendre permanent n'empêchent pas et ne peuvent pas empêcher les pays d'assujettir un service importé à une TVA ou à un droit d'accise plus élevés que ceux qui s'appliquent aux services équivalents d'origine nationale. Le traitement discriminatoire n'est prohibé que si les Membres s'engagent sur leur liste nationale à appliquer le traitement national aux services importés. Mais si tel est le cas, le moratoire actuel visant les droits de douane sur les services électroniques et la proposition des États-Unis de lui donner un caractère permanent n'auraient aucun effet supplémentaire. Dans les deux cas de figure, le moratoire est totalement vide de sens²⁵².

Deuxième différence entre le GATT et l'AGCS du point de vue de l'efficacité, contrairement à l'AGCS, le GATT n'autorise pas de contingentement. Dans l'exemple que j'ai décrit plus haut, en principe, si les Membres de l'OMC décident d'appliquer les disciplines de l'AGCS aux services échangés par voie électronique, le pays importateur pourra limiter le nombre de CD transmis par l'Internet. A première vue, il est difficile de voir comment cette restriction pourrait être appliquée mais, à supposer qu'elle le puisse, le commerce se fera sous forme de transport de CD déjà gravés, ce qui peut être un mode de fourniture moins efficace. A l'heure actuelle, il est impossible de faire respecter un tel contingent. Si cela devenait possible, il pourrait en résulter une situation moins efficace que celle qui résulterait de l'application de la discipline du GATT. Cela serait un des coûts de la définition tranchée que je préconise.

Mode 1 ou mode 2 ?

L'Accord général sur le commerce des services distingue les services selon leur mode de fourniture. Il y a quatre modes : fourniture transfrontière (mode 1), consommation à l'étranger (mode 2), présence commerciale (mode 3) et mouvement de personnes physiques (mode 4). A supposer que la discipline de l'AGCS s'applique au commerce électronique, dans le cas des transactions qui ne se font ni par le biais d'une présence commerciale ni par celui du mouvement d'une personne physique, les Membres devront toujours décider si elles doivent être considérées comme commerce transfrontière (mode 1) ou comme consommation à l'étranger (mode 2)²⁵³. Il n'y a pas de critère objectif simple qui pourrait déterminer cette classification. Il est donc probable que celle-ci sera négociée dans le cadre du prochain cycle. Le choix entre les deux modes a deux conséquences principales.

Premièrement, le classement déterminera dans quelle mesure les engagements pris dans les négociations du Cycle d'Uruguay et après concernant les services libéraliseront le commerce des services. Dans ces négociations, les pays ont déjà pris des engagements différenciés selon le mode de fourniture. Il importe donc de savoir si le commerce électronique sera considéré comme fourniture en mode 1 ou en mode 2. Par exemple, si un pays a accordé un accès aux marchés sans restriction en mode 2 pour un service financier qui est fourni par voie électronique, cet engagement n'entraînera aucune libéralisation si le commerce électronique est considéré comme fourniture en mode 1 et non en mode 2. Par conséquent, le degré de libéralisation qui résultera des engagements antérieurs dépend du mode de fourniture auquel on rattachera le commerce électronique. Il semble que les pays ont souscrit davantage d'obligations de libéralisation pour le mode 2 que pour le mode 1. Les engagements entraîneront donc plus de libéralisation si le commerce électronique est considéré comme commerce en mode 2 : les pays développés, qui sont exportateurs nets de services électroniques, devraient obtenir un meilleur accès aux marchés de ces services.

Deuxièmement, le classement détermine quel est le pays compétent en matière de réglementation et de règlement des différends. Dans le cas du mode 1, la transaction est réputée avoir eu lieu dans le pays de résidence de l'acheteur et c'est par conséquent le régime de réglementation du pays importateur qui s'applique. En revanche, dans le cas du mode 2, la

réglementation pertinente est celle du pays de résidence du fournisseur. Si les pays veulent protéger les intérêts de leurs acheteurs, ils opteront probablement pour le mode 1. Par conséquent, le choix du classement dépendra en partie de l'objectif prédominant. Si l'objectif prédominant est d'améliorer l'accès aux marchés, on optera pour le mode 2, tandis que si la priorité est de protéger les consommateurs, on optera pour le mode 1.

Dans la mesure où, lorsqu'ils ont pris leurs engagements de libéralisation durant le Cycle d'Uruguay et les négociations ultérieures, les pays considéraient que les transactions électroniques entre fournisseurs et clients résidant dans des pays différents étaient des transactions transfrontières, il serait logique de les traiter comme telles, faute de quoi le degré effectif de libéralisation ne correspondra probablement pas à ce qu'ils avaient l'intention d'accorder.

L'accès au commerce électronique

L'accès au commerce électronique, qui dans le jargon du GATT signifie surtout accès aux marchés d'exportation, a deux aspects qu'il faut bien distinguer : l'accès au réseau Internet et l'accès aux services qui peuvent être échangés par voie électronique. Le premier aspect concerne l'accès aux infrastructures tandis que le second est lié aux engagements spécifiques pris pour les services qui peuvent être échangés par voie électronique (par exemple les engagements concernant les services financiers dans les modes 1 et 2). Par analogie, dans le commerce des marchandises, nous pourrions faire une distinction entre les réseaux de transport (ports, navires, routes, chemins de fer et transports aériens) et l'accès à un marché résultant d'une réduction des obstacles tarifaires et non tarifaires. Pour que l'abaissement des obstacles au commerce se traduise par une augmentation des importations, il est indispensable que les exportateurs aient accès à un réseau de transport. De même, pour que les différents engagements spécifiques pris dans les secteurs des services en mode 1 et 2 se traduisent par un accroissement des importations, l'accès au réseau Internet est indispensable.

L'accès aux services Internet

L'accès à l'infrastructure de l'Internet dépend de deux facteurs : i) la disponibilité d'un réseau de communication, et du matériel et des logiciels

nécessaires et ii) l'accès aux réseaux de communication existants. Examinons chacun de ces facteurs tour à tour.

Disponibilité des infrastructures, des matériels et logiciels

L'accès des résidents d'un pays à l'Internet dépend du niveau de développement du secteur des télécommunications et de la disponibilité des matériels et logiciels nécessaires. Dans les villages isolés de nombreux pays en développement, il n'y a parfois même pas de services de télécommunications de base. Par conséquent, pour y amener l'Internet et donc le commerce électronique, il faudra commencer par offrir à ces villages des services de télécommunication. Toutefois, cela ne suffit pas, car il faut en plus un matériel spécifique permettant à l'utilisateur de se raccorder à l'Internet. Il faut donc avoir accès à des équipements tels que les ordinateurs et les modems et aux logiciels appropriés. De façon générale, un régime de commerce extérieur ouvert pour les équipements informatiques devrait faciliter l'accès à ces équipements. C'est peut-être la raison pour laquelle certains pays ont choisi de signer l'Accord sur les technologies de l'information (ATI), par lequel ils se sont engagés à libéraliser le commerce d'un grand nombre de produits liés à l'informatique.

Accès aux réseaux de communication

L'accès aux réseaux de communication est régi par trois dispositions principales de l'OMC : l'article VIII de l'AGCS relatif aux monopoles et aux fournisseurs de services exclusifs, l'Annexe de l'AGCS sur les télécommunications, et le document de référence sur les principes de réglementation qui figure dans l'Accord sur les télécommunications de base. De plus, les engagements spécifiques concernant l'accès aux marchés et le traitement national pris par les pays dans le secteur des télécommunications de base ont des incidences sur l'accès à l'Internet²⁵⁴. L'article VIII de l'AGCS et l'Annexe s'appliquent de la même façon à tous les Membres de l'OMC. Le document de référence s'applique à quelque 60 pays qui l'ont intégré dans leurs engagements spécifiques annexés à l'Accord sur les services de télécommunications de base. Au total, 69 pays ont pris des engagements spécifiques dans ce secteur et 10 d'entre eux ont pris des engagements spécifiques concernant les fournisseurs d'accès Internet.

L'article VIII, qui s'applique à tous les services, est conçu pour empêcher les fournisseurs monopolistiques de vider de leur sens les engagements spécifiques d'accès aux marchés et de traitement NPF d'un Membre. Par exemple, si le réseau téléphonique d'un pays Membre appartient à une entité unique et que le Membre a pris des engagements d'accès aux marchés pour d'autres pays fournisseurs de services Internet, l'article VIII exige que cette entité ne limite pas l'accès au réseau téléphonique des fournisseurs de services des autres Membres et ne fasse pas de discrimination entre eux. Il exige aussi que cette entité fasse en sorte que les engagements pris par le Membre dans d'autres sous-secteurs des services ne soient pas vidés de leur sens.

L'application de l'article VIII est limitée aux cas dans lesquels le monopole fournit le service concerné. Toutefois, les négociateurs de l'AGCS ont tenu compte du fait que les services de télécommunications de base étaient essentiels pour le bon fonctionnement du commerce dans un grand nombre d'autres secteurs des services. C'est pourquoi ils ont introduit dans l'Annexe sur les télécommunications des dispositions supplémentaires afin d'élargir les droits d'accès aux réseaux et services publics de transport des télécommunications²⁵⁵.

L'Annexe exige que chaque gouvernement Membre veille à ce que les fournisseurs des autres Membres aient un accès raisonnable et non discriminatoire à leurs réseaux et services publics de transport de télécommunications *pour la fourniture d'un service inscrit sur leur liste*. L'expression « non discriminatoire » signifie ici *à la fois traitement national et traitement NPF*. L'Annexe va donc au-delà de l'article VIII à deux égards. Premièrement, pour un service inscrit sur la liste d'un Membre, elle donne aux fournisseurs étrangers un accès non discriminatoire aux réseaux et services publics même si le Membre ne s'est pas engagé à accorder le traitement national dans le sous-secteur des services concernés²⁵⁶. Deuxièmement, cette disposition relative à l'accès s'applique à tous les réseaux et services, qu'ils soient fournis par un monopole ou par des entreprises en concurrence.

La crainte que les marchés des télécommunications soient dominés par des grandes entreprises capables de s'opposer au respect des engagements d'accès aux marchés a eu un rôle clé durant les négociations sur les télécommunications de base. Elle a conduit les participants à énoncer un ensemble de principes de réglementation visant à encadrer le

comportement des fournisseurs de services de télécommunications dominants, sous la forme de ce qui a été appelé le document de référence. Une soixantaine de participants l'ont intégré dans leur liste d'engagements.

Les principes énoncés dans le document de référence obligent les fournisseurs dominants à accorder l'interconnexion à des conditions non discriminatoires. En outre, ils doivent offrir leurs services sous une forme suffisamment dissociée pour que les autres entreprises qui demandent une interconnexion n'aient pas à payer des composants et des services dont ils n'ont pas besoin. Le document donne aussi des règles régissant les subventions croisées anticoncurrentielles, l'utilisation abusive de renseignements, les critères d'octroi des licences et la transparence.

Enfin, l'accès à l'Internet dépend aussi du degré de libéralisation auquel les Membres se sont engagés dans le secteur des télécommunications de base. En février 1997, 69 pays ont signé un accord sur les télécommunications de base et, comme les pays de l'Union européenne étaient considérés comme un tout, il en est résulté 55 listes. Une grande partie des engagements négociés sont des engagements anticipés de libéralisation future.

Du point de vue de l'accès à l'Internet, un des aspects essentiels de la libéralisation est celui de la libéralisation des fournisseurs d'accès Internet (FAI). Dans de nombreux pays, les services de télécommunications ont un monopole public qui devient aussi souvent le monopole de la fourniture d'accès à l'Internet. Dans les pays qui ont libéralisé leur régime des télécommunications, il y a des FAI concurrents qui offrent différents ensembles de services Internet. Dans les négociations futures, il serait utile d'inscrire les FAI comme un sous-secteur spécifique sur les listes d'engagements nationaux. Cela pourrait entraîner une libéralisation accrue dans de nombreux pays pour ce service essentiel. Il n'existe aucun argument convaincant qui justifierait le refus d'admettre plusieurs FAI, ou des FAI étrangers, même dans les pays dans lesquels les autres services de télécommunications sont fournis par un monopole.

L'accès aux services échangés par voie électronique

Outre les services d'accès à l'Internet, que nous venons d'examiner, il faut étudier les possibilités que l'Internet offre pour le commerce dans deux

domaines. Premièrement, de nombreux services autres que des services de télécommunications, comme ceux de la banque, de l'assurance et de la programmation informatique, peuvent être fournis par voie électronique. Deuxièmement, l'Internet peut servir à conclure une transaction d'achat de biens et de services qui sont ensuite fournis par d'autres moyens. Pour les transactions de la première catégorie, les disciplines du GATT s'appliquent intégralement. Les transactions de la seconde catégorie sont similaires à celles qui sont conclues par téléphone ou par correspondance. Lorsque les marchandises sont livrées, elles sont assujetties aux disciplines ordinaires du GATT et notamment aux droits de douane.

L'inscription d'un engagement de traitement national et d'accès aux marchés sur les listes nationales est certes importante, car elle limite la possibilité, pour le pays importateur, d'appliquer des mesures fiscales discriminatoires qui favorisent les fournisseurs nationaux ou certains fournisseurs étrangers, mais dans le cas du commerce Internet, son rôle est moins important. Dans la mesure où les pouvoirs publics n'ont pas de moyen de contrôler vraiment ce qui est changé par l'Internet, en particulier dans le cas des transactions entre entreprises et consommateurs, l'utilité de ces engagements est limitée.

Pour l'essentiel, l'expansion du commerce électronique dépendra du degré auquel les pays reconnaîtront l'équivalence de la formation ou de l'expérience acquise à l'étranger, des critères satisfaits à l'étranger ou encore des licences ou certificats accordés par un autre pays. L'article VII de l'AGCS prévoit une telle reconnaissance, même sur une base discriminatoire, dans la mesure où il autorise les Membres à n'accorder la reconnaissance que pour certains pays. Par exemple, les États-Unis pourraient reconnaître les diplômes d'expert-comptable d'Europe mais pas ceux de l'Inde. Cela pourrait indiquer aux acheteurs éventuels qu'il est risqué d'acheter des services de comptabilité en Inde, même si celle-ci peut être capable de les fournir à un prix compétitif. L'article VII donne à cet égard aux pays exclus une certaine marge de manœuvre que les pays en développement devraient exploiter autant que possible. En particulier, si un Membre reconnaît les normes en vigueur dans un autre pays dans un domaine spécifique et que les normes appliquées par un pays en développement dans le même domaine sont équivalentes, en vertu des dispositions de l'article VII, le premier Membre doit accorder la même reconnaissance à ce dernier.

Les droits de propriété intellectuelle

L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) s'applique aussi bien aux transmissions par l'Internet qu'aux transmissions par d'autres moyens. Le droit d'auteur, les marques et les indications géographiques doivent être respectés dans les transmissions Internet de la même manière que lorsque d'autres moyens sont employés. En décembre 1996 ont été adoptés deux nouveaux traités sous les auspices de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), qui traitent expressément des transmissions Internet. Il s'agit du Traité sur le droit d'auteur et du Traité sur les exécutions et les phonogrammes. Ces traités doivent entrer en vigueur trois mois après la date à laquelle 30 pays auront déposé leurs instruments de ratification ou d'accession auprès du Directeur général de l'OMPI.

Ces nouveaux traités de l'OMPI renforcent encore les droits des auteurs, des artistes exécutants et des producteurs de phonogrammes. Ils tiennent compte du rôle que les mesures techniques employées par les titulaires de droits peuvent jouer pour faciliter la protection. Diverses techniques qui permettent de limiter l'accès ou la copie d'une œuvre transmise par voie électronique existent déjà et ne cessent de se perfectionner. Les signataires des traités doivent offrir une protection juridique et des recours juridiques efficaces contre le contournement de ces mesures techniques employées par les auteurs, les artistes et exécutants ou les producteurs de phonogrammes.

Il existe aussi des techniques qui permettent d'intégrer dans les copies numériques d'œuvres des « enveloppes » ou des « filigranes » numériques qui identifient l'œuvre, l'auteur et les autres éventuels titulaires de droits, indiquent les conditions d'utilisation de l'œuvre et contiennent toutes sortes d'autres renseignements. Les traités exigent que les signataires offrent des recours suffisants et efficaces contre toute personne qui modifie ou supprime ces enveloppes ou filigranes ou distribue des copies d'œuvres protégées en sachant que ces informations ont été supprimées sans autorisation.

Ces traités ne sont pas encore entrés en vigueur, mais on peut s'attendre à ce qu'ils soient un jour ou l'autre intégrés dans l'Accord sur les ADPIC. Cela pourrait poser des problèmes aux pays en développement qui n'ont que des moyens limités de régler les différends. Dans de nombreux pays en développement, les tribunaux sont déjà débordés et il est peu

probable qu'ils puissent rendre des arrêts conformes aux normes des pays développés dans ce domaine. Comme cela pourrait être le cas pour les dispositions actuelles de l'Accord sur les ADPIC relatives aux moyens de faire respecter les règles, si les pays en développement parviennent à appliquer les normes des pays développés, les détenteurs de droits étrangers bénéficieront d'un traitement plus favorable que les détenteurs nationaux qui devront probablement recourir aux mécanismes internes de règlement des différends, avec toute leur lenteur et leur lourdeur. Les pays en développement devront tenir compte de ces considérations et du fait que les pays développés pourraient leur refuser l'accès à l'Internet lorsqu'ils prendront leurs décisions concernant la ratification de ces traités et le jour où l'on proposera de les intégrer dans le cadre de l'OMC.

Le commerce électronique et les pays en développement

Il n'est sans doute pas excessif de dire que, du point de vue du commerce, l'Internet est la plus importante des inventions de ces deux dernières décennies. Ce moyen de « transport » a ouvert des marchés qui étaient auparavant fermés, a accéléré les transactions comme aucun autre moyen ne l'a fait par le passé et permet de livrer certains produits presque instantanément. Dans la section qui suit, j'examinerai les enjeux les plus pertinents pour les pays en développement. Je commencerai par une analyse de la manière dont l'Internet apporte des avantages aux pays et de ses interactions avec les autres modes de fourniture des services et en particulier le mouvement des personnes physiques. J'examinerai ensuite les mesures que les pays en développement pourraient envisager de prendre pour tirer le meilleur parti du commerce électronique.

Les avantages de l'Internet pour les pays en développement

Les nouvelles possibilités créées par l'Internet sont avantageuses pour presque tous les pays, mais selon certains les pays en développement ont encore plus à y gagner que les pays développés. L'argument se fonde sur le fait que ces pays sont très en retard par rapport aux pays développés en termes d'infrastructure télématique. Comme la technologie Internet permet de réaliser des économies importantes et peut être mise en œuvre assez facilement, ces pays peuvent sauter plusieurs étapes de l'évolution technologique que les pays développés ont dû suivre. En d'autres termes, les

pays en développement sont beaucoup plus éloignés des technologies les plus modernes et ont donc d'autant plus à y gagner.

A long terme, cet argument peut se défendre, mais il ne faut pas oublier que les avantages du commerce électronique sont distribués de façon inégale non seulement entre les pays en développement et les pays développés, mais aussi dans le temps. Comme les trois quarts du commerce électronique actuel se font aux États-Unis, il est probable que ce pays est celui qui en a le plus tiré parti. Au contraire, les infrastructures de télécommunications de nombreux pays pauvres d'Afrique sont tellement sous-développées qu'il faudra longtemps avant que ces pays puissent retirer du commerce électronique des avantages notables.

Les avantages découlant du commerce électronique pour un pays en développement, tant sur le plan interne que sur le plan international, dépendent du volume de la demande et de l'offre de biens et de services susceptibles de faire l'objet de transactions par Internet. Malgré tout l'enthousiasme suscité par l'Internet, il est probable que, du moins dans un avenir prévisible, pour de nombreux pays en développement le niveau de l'offre et de la demande potentielles restera très insuffisant. Faute de moyens de paiement électronique tels que les cartes de crédit, les paiements devront toujours se faire par des moyens traditionnels. A lui seul, ce facteur limitera probablement beaucoup l'ampleur des transactions électroniques sur le marché intérieur des pays en développement. De plus, la demande intérieure de biens et services pouvant être fournis par voie électronique sera aussi probablement limitée. Comme le mouvement des personnes physiques, voire des entreprises, à l'intérieur des frontières d'un pays ne coûte pas très cher, les entreprises qui ont besoin de logiciels sur mesure feront probablement appel à un personnel physiquement présent. Dans ces pays, même si l'accès à l'Internet était très facile, le commerce électronique, par opposition au courrier électronique et à d'autres communications, n'aura probablement pas un grand succès dans l'immédiat.

Pour évaluer les avantages que pourrait apporter le commerce électronique international à un pays, on se focalise souvent sur les biens et services que ce pays peut exporter. Toutefois, c'est insuffisant, car les avantages peuvent résulter autant d'une réduction du coût des importations que d'une augmentation du prix auquel sont vendus les produits et services d'exportation. Même si un pays n'exporte pas du tout de services, il peut tirer des avantages de l'importation de services qu'il paie en exportant des

marchandises. La possibilité d'avoir accès à des services médicaux, d'ingénierie ou d'architecture moins coûteux, le télé-enseignement et la réduction du coût des transactions peuvent être avantageux même si le pays n'exporte pas dans l'immédiat les services dont on peut faire commerce sur l'Internet.

Dans la mesure où l'Internet ouvre des marchés auparavant fermés, il est tentant de le considérer comme une nouvelle forme de libéralisation des échanges internationaux. En fait, l'Internet est beaucoup plus que cela : c'est un progrès technique qui abaisse le coût des transactions et génère donc des avantages beaucoup plus importants que les simples gains d'efficience résultant de la libéralisation du commerce international. La baisse des coûts de transaction accroît les avantages potentiels de la libéralisation du commerce dans de nombreux secteurs des services.

Parmi les pays en développement, ceux qui sont les mieux placés pour tirer parti du commerce électronique par l'expansion de leurs exportations sont ceux qui disposent d'une réserve importante de main-d'œuvre qualifiée capable de travailler dans les secteurs de pointe de l'informatique. L'Inde, qui exporte déjà une quantité considérable de services par voie électronique, en est le meilleur exemple.

J'ai longtemps pensé que l'Inde avait considérablement surinvesti dans l'enseignement supérieur. D'un côté, les individus les plus talentueux partaient à la recherche de meilleures perspectives à l'étranger et d'un autre côté le pays avait plus de travailleurs qualifiés que son économie ne pouvait en absorber. Même aujourd'hui, les emplois de bureau les plus banals suscitent un grand nombre de candidatures de diplômés du deuxième ou du troisième cycle.

Toutefois, l'essor de l'informatique en général et de l'Internet en particulier pourrait bien montrer que je m'étais trompé. Malgré l'émigration de certains des individus les plus talentueux, l'Inde dispose du plus grand nombre de travailleurs scientifiques anglophones du monde après les États-Unis. Chaque année, les universités indiennes délivrent quelque 115 000 diplômes d'ingénieur. Ce réservoir de main-d'œuvre, le développement de l'Internet et l'ouverture à l'investissement étranger direct ont permis à l'Inde d'exporter jusqu'à 4 milliards de dollars de services technologiques par an²⁵⁷.

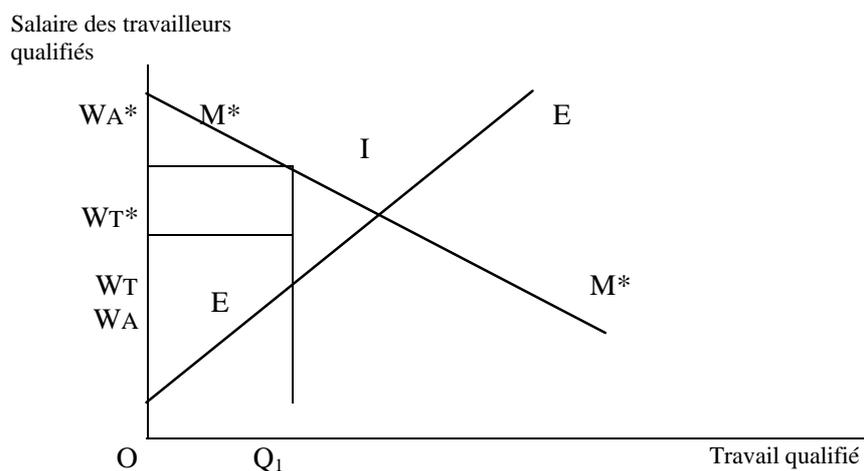
Comme les mouvements internationaux de personnes physiques sont très encadrés, la valeur de la production marginale de la main-d'œuvre qualifiée est beaucoup plus grande dans les pays développés que dans les pays en développement. On ne dispose pas d'estimations, mais on peut penser que les gains qui résulteraient d'une plus grande mobilité des personnes physiques sont astronomiques. Les pays en développement de façon générale et l'Inde en particulier cherchent depuis longtemps à obtenir que les pays développés assouplissent les restrictions qui entravent le mouvement de personnes physiques, mais jusqu'à présent cet effort est resté infructueux.

L'Internet, permettant de vendre du travail qualifié à l'étranger sans qu'il y ait déplacement de personnes physiques, a finalement permis aux pays en développement de répondre à la demande de main-d'œuvre qualifiée des pays développés. En conséquence, l'investissement que l'Inde a fait dans l'enseignement supérieur au cours des quatre dernières décennies a produit une considérable plus-value. Ce qui pendant des décennies pouvait paraître comme une décision irrationnelle en matière d'allocation des ressources pourrait bien se révéler être un excellent placement²⁵⁸.

La figure 2 illustre l'analyse des avantages résultant de l'ouverture du marché du travail qualifié apportée par l'Internet. Pour simplifier, nous diviserons le monde en deux pays que nous appellerons les États-Unis et l'Inde. L'astérisque distingue les variables correspondant aux États-Unis de celles qui correspondent à l'Inde. La droite M^*M^* représente l'excédent potentiel de la demande de travail qualifié aux États-Unis et la droite EE l'excédent de l'offre de travail qualifié en Inde. Comme le poids économique des États-Unis est beaucoup plus grand que celui de l'Inde, M^*M^* est relativement élastique.

En l'absence de l'Internet, et si les mouvements de personnes physiques sont restreints, le salaire de la main-d'œuvre qualifiée s'établit à W_A^* aux États-Unis et à W_A en Inde. L'Internet permet un commerce de travail qualifié entre les États-Unis et l'Inde à condition que les États-Unis aient ouvert leur marché à l'importation de certains services en modes 1 et 2. Dans la mesure où l'Internet n'est qu'un substitut imparfait du mouvement des personnes physiques et où le commerce des services en modes 1 et 2 n'est pas totalement libre, le point d'équilibre ne se déplacera pas jusqu'à ce qui correspondrait à une intégration totale, c'est-à-dire le point I. Le volume des échanges sera probablement limité, par exemple au niveau Q_1 , et les gains résultant de l'échange sont égaux à la surface comprise entre les droites M^*M^* , EE et Q_1 .

FIGURE 2



La grande question est de savoir comment ces gains seront répartis entre les États-Unis et l'Inde. La réponse dépend du niveau auquel le salaire se fixe. Lorsque les personnes physiques sont autorisées à franchir les frontières, la réponse est claire et le salaire d'équilibre est déterminé par la courbe de la demande M^*M^* , car les entreprises des États-Unis sont en concurrence pour embaucher le nombre limité de travailleurs auxquels on a accordé un visa. Cela est dû aussi au fait que les lois des États-Unis n'autorisent pas les entreprises américaines à embaucher des travailleurs étrangers à un salaire inférieur à celui versé aux citoyens des États-Unis, afin d'éviter que les entreprises emploient de préférence des étrangers.

Toutefois, le salaire d'équilibre sera probablement différent lorsque l'Internet est le moyen par lequel le travail qualifié est échangé. Dans ce cas, le salaire d'équilibre est plus proche de la courbe de l'offre EE . En effet, il est déterminé sur le marché indien par la quantité de services qui peut être exportée. Plus les États-Unis libéralisent l'accès à leur marché des services en modes 1 et 2, plus la demande de travail qualifié indien augmente et plus le salaire augmente lui aussi. Par conséquent, les avantages que retirera l'Inde du commerce Internet dépendent directement du degré de libéralisation de l'économie des États-Unis pour le commerce des services qu'elle peut exporter par l'Internet.

Bien entendu, cette analyse est très simplifiée. Le commerce transfrontière ne peut pas remplacer le mouvement de personnes physiques dans tous les cas. Souvent, pour des considérations de confidentialité ou de sécurité, il faut que les consultants se rendent sur le lieu où ils doivent fournir leurs services. L'exemple récent le plus frappant est celui des contrats visant à adapter les ordinateurs au passage à l'an 2000. Dans d'autres circonstances, le mouvement de personnes physiques peut compléter l'exportation par Internet. Par exemple, l'installation et la maintenance des logiciels peuvent exiger une présence physique du fournisseur. Enfin, beaucoup de personnes physiques travaillent dans des secteurs dans lesquels il n'y a quasiment pas de commerce international, tels que les services médicaux.

Nous pouvons aussi nous demander si le commerce par Internet pourrait remplacer l'investissement étranger direct. Certains auteurs disent que si la fourniture en modes 1 et 2 remplace la fourniture en mode 3, l'Internet remplacera l'investissement étranger direct. Il n'y a guère d'exemple de fourniture en modes 1 et 2 remplaçant la fourniture en mode 3, mais cela n'exclut pas que l'Internet puisse avoir un effet négatif sur l'investissement étranger direct. La substitution entre modes de fourniture n'a des effets que sur la composition sectorielle de l'investissement étranger direct et non sur son niveau global. Son niveau global dépendra des effets de l'Internet sur le rendement du capital dans le pays d'accueil et dans le pays d'origine. Si le rendement du capital augmente plus dans le pays d'origine que dans le pays d'accueil, ce qui est probable du moins à court terme, les investisseurs préféreront laisser leurs capitaux dans le pays d'origine. Cette hypothèse peut être vérifiée de façon empirique et il vaudrait la peine de l'approfondir. L'Internet a déjà connu une expansion suffisante dans les pays en développement pour qu'il soit possible de détecter son impact sur l'investissement à l'étranger.

Les politiques de promotion du commerce électronique

Le développement du commerce électronique ne doit pas être considéré comme une fin en soi. Certains pays sont mieux placés que d'autres pour obtenir une expansion rapide du commerce électronique au prix d'un investissement donné. Comme toute ressource peut être employée de diverses manières, il faut comparer le rendement de l'investissement dans le commerce électronique à celui d'autres investissements avant d'engager

des ressources dans ce secteur. Cela reste valable même si les décisions d'investissement sont prises par des agents privés mais que la politique choisie par le gouvernement a des effets importants sur ces décisions. Par exemple, il est probable qu'une politique facilitant le développement de l'exportation électronique sera plus rentable dans un pays comme l'Inde, qui dispose d'une importante main-d'œuvre ayant des qualifications exportables, que dans un pays qui n'a pas cette ressource.

Lorsqu'un pays en développement estime que l'expansion du commerce électronique est souhaitable et peut faciliter la réalisation de ses objectifs sociaux et de développement, il doit agir à trois niveaux. Premièrement, il faut que les matériels et logiciels nécessaires pour mettre au point des services qui pourraient être exportés par voie électronique soient accessibles à des prix raisonnables. Deuxièmement, il faut mettre en place l'infrastructure indispensable pour le bon fonctionnement de l'Internet, et cette infrastructure inclut les moyens nécessaires pour réaliser des transactions financières sur l'Internet. Enfin, et c'est le plus important, il faut que le pays négocie un accès aux marchés des pays développés dans les secteurs dans lesquels il peut exporter des services par voie électronique. Examinons chacun de ces aspects.

Pour faciliter l'accès aux matériels et aux logiciels, un pays peut libéraliser l'importation de ces produits. A cet effet, il peut soit signer l'Accord sur les technologies de l'information soit assouplir de façon sélective l'importation des produits pertinents, en dehors du cadre de cet Accord. Bien entendu, tout cela part du postulat qu'il est souhaitable de promouvoir l'expansion du commerce électronique. Nous ne devons pas oublier que lorsqu'il y a des obstacles au commerce importants pour d'autres produits, ce qui est souvent le cas dans les pays en développement, cette libéralisation peut entraîner une allocation suboptimale des ressources et des dépenses de consommation. En pareil cas, il faut que les gains résultant de l'expansion du commerce électronique soient plus importants que la perte d'efficacité de l'allocation des ressources.

C'est probablement dans le domaine des infrastructures que les pays en développement devront faire le plus pour promouvoir l'essor du commerce électronique. En l'absence d'un réseau de télécommunications suffisant et de services téléphoniques peu coûteux, l'Internet et le commerce électronique ne peuvent pas se développer. Actuellement, les réseaux de télécommunications d'un grand nombre de pays pauvres sont très

insuffisants. Une grande majorité de la population n'a même pas accès au téléphone²⁵⁹, et les communications téléphoniques sont très coûteuses. Contrairement à ce qui se fait aux États-Unis, les appels locaux sont facturés au temps, à un tarif relativement élevé, de sorte que même si l'accès à l'Internet est peu coûteux, le coût des télécommunications locales nécessaires pour accéder aux fournisseurs peut accroître le coût global de l'utilisation de l'Internet.

Il y a aussi le problème de l'électricité. Par exemple, en Inde, le réseau d'électricité public est si peu fiable que de nombreuses entreprises de logiciels de Bangalore ont dû se doter de leurs propres génératrices afin d'éviter les coupures. Les coupures fréquentes et longues du courant peuvent avoir un effet catastrophique sur la transmission de données.

Aujourd'hui, dans la grande majorité des pays en développement, l'accès à l'Internet est coûteux et peu fiable. Il est fréquent que les services de télécommunications soient fournis par un monopole public, qui devient aussi le fournisseur monopolistique d'accès à l'Internet. Incapable de développer suffisamment ces services et sous la pression de l'opinion publique, il accorde beaucoup plus d'accès que le système n'est capable d'en gérer. En conséquence, de nombreux clients n'ont même pas accès aux services qu'ils ont payés.

Pour résoudre ce problème, il suffit tout simplement d'autoriser l'entrée sur le marché de FAI privés. Comme on peut, avec une réglementation appropriée, obliger les FAI à s'interconnecter, l'existence d'un fournisseur monopolistique n'apporte aucun avantage. C'est à l'évidence un domaine dans lequel le marché peut fonctionner efficacement.

L'existence d'un cadre juridique qui ne connaît que les contrats écrits sur papier et les signatures manuscrites peut aussi entraver l'expansion du commerce électronique. La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) a appelé l'attention sur cette question dès 1985 et a invité les gouvernements à examiner la possibilité d'autoriser, lorsqu'il y a lieu, l'utilisation d'une signature électronique. La CNUDCI a ensuite élaboré une loi type sur le commerce électronique, que l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvée en décembre 1996. Cette loi définit ce qui constitue l'équivalent d'un document écrit, d'une signature manuscrite et d'un original dans l'environnement électronique. Elle contient aussi des règles qui régissent l'admissibilité et la valeur de preuve des

messages électroniques, la conservation des messages de données, la formation et la validité des contrats et l'attribution. De nombreux pays ont adopté soit la loi type soit des lois similaires qui visent à faciliter le commerce électronique. Les pays qui ne l'ont pas encore fait devront probablement le faire²⁶⁰.

Enfin, à supposer qu'on puisse obtenir des services Internet fiables à un prix raisonnable, il faut des mesures supplémentaires pour faciliter le commerce électronique. Dans de nombreux pays en développement, les moyens de paiement électronique, y compris les cartes de crédit, sont quasiment inexistantes. Cela signifie que même lorsqu'on pourrait commander des produits ou des services par l'Internet, il faut les payer par des moyens traditionnels, ce qui ralentit considérablement la transaction et réduit les avantages pouvant résulter de l'utilisation de l'Internet.

Dans le cas des achats faits à l'étranger, le problème est encore plus aigu. De nombreux pays en développement n'ont pas instauré la convertibilité des devises pour les opérations courantes, si bien qu'il est presque impossible de commander des marchandises à l'étranger par l'Internet, sauf peut-être dans le cas des grandes entreprises qui peuvent avoir accès à des devises. Même dans les pays comme l'Inde qui ont instauré la convertibilité des devises pour les opérations courantes mais pas pour les opérations de capital, les particuliers ont difficilement accès aux devises. Par conséquent, pour ce qui est de l'importation de biens et de services, l'option Internet restera probablement accessible uniquement aux grandes entreprises. La façon de résoudre ce problème n'est pas évidente car le fait de permettre aux particuliers d'obtenir des devises a des incidences majeures sur la possibilité de contrôler les sorties de capitaux, particulièrement en temps de crise. Même si l'accès aux devises n'est accordé que pour les opérations courantes, il est assez facile de déguiser des opérations de capital en opérations courantes et cela peut être encore plus facile lorsque la transaction porte sur un service et non sur une marchandise.

En revanche, les problèmes d'accès aux devises ne se posent pas pour l'exportation. En principe, les exportations doivent être réglées en devises, et cela ne devrait guère entraîner de restrictions concernant la transmission électronique. De plus, il est probable que la quasi-totalité des exportations seront réalisées par des entreprises et non par des particuliers, et les entreprises ont généralement les moyens de faire des opérations en devises. Même si elles doivent importer certains produits, dans les pays qui ont une

monnaie convertible pour les opérations courantes elles pourront probablement les payer par des moyens électroniques.

Enfin, pour avoir accès au commerce électronique international, il faut avoir accès aux réseaux de communication et aux marchés des biens et services qui peuvent être fournis par voie électronique à l'étranger. L'accès aux réseaux de communication est pour l'essentiel garanti par l'AGCS et l'Accord sur les télécommunications de base, comme nous l'avons vu à la section 5.1. Aujourd'hui, les réseaux des pays développés disposent d'excédents de capacités très suffisants, et il est donc peu probable que l'accès pose des problèmes. Toutefois, il est possible que, l'utilisation de l'Internet se développant partout dans le monde, l'expansion des capacités ne puisse pas répondre à la demande. En règle générale, il faudrait s'attendre à ce que le mécanisme des prix fonctionne pour limiter la demande d'accès à l'offre disponible, mais il peut y avoir des périodes durant lesquelles les réseaux sont saturés. Dans de telles situations, les pays en développement devront faire en sorte que leurs droits d'accès ne soient pas violés. Je ne pense pas que cela risque de devenir un problème grave, mais il pourrait être utile de prendre certaines précautions à cet égard.

Les questions d'accès aux marchés les plus importantes concernent les engagements de libéralisation pris par les pays développés dans les sous-secteurs des services dans lesquels les pays en développement pourraient exporter par voie électronique. A ce jour, les engagements de libéralisation des pays développés comme des pays en développement ont été concentrés sur les services fournis en mode 3. Pour ces services, les pays en développement sont essentiellement importateurs. Les engagements concernant des services qu'ils pourraient exporter sont restés très limités.

Pour certains pays en développement, les possibilités d'exportation de services par voie électronique sont très importantes. Par exemple, le marché des programmes informatiques sur mesure augmente de plus de 20 % par an et, selon les projections, il devait atteindre 250 milliards de dollars en 2000²⁶¹. Les services administratifs sont un autre domaine dans lequel les pays en développement peuvent fournir des services aux pays développés et le font déjà. Au départ, dans les années 80, ces services consistaient essentiellement à saisir des données, mais depuis ils se sont diversifiés dans des secteurs tels que la publication électronique, la conception et la gestion de sites Web, les centres de services après-vente, la gestion de dossiers médicaux, la réservation d'hôtels, l'autorisation des

transactions par carte de crédit, le télé-secrétariat, la gestion de listes de données, l'appui technique en ligne, l'indexation et l'établissement de résumés analytiques, la rédaction de documents scientifiques et techniques et la transcription technique.

Selon CNUCED (1998), d'après OCDE (1997), le marché mondial des services administratifs (y compris les services de conversion de codes pour le passage à l'an 2000) que les pays en développement pourraient fournir se chiffrait à 438 milliards de dollars en 1998. Cela représente au moins 20 % du total des exportations réalisées en 1996 par les pays en développement. Les entreprises des États-Unis à elles seules ont acheté pour 50 milliards de dollars par an de services informatiques, dont au moins 20 % peuvent être fournis sans contact avec les clients.

Les pays en développement devraient aussi rechercher des secteurs dans lesquels ils pourraient exporter des services électroniques que les pays développés n'ont pas encore libéralisés. Les services comptables pourraient être l'un de ces services. Des négociations en ce sens pourraient apporter beaucoup d'avantages à certains pays en développement puisqu'il s'agit d'un marché considérable.

L'Internet offre aussi aux pays en développement la possibilité de répondre à des appels d'offres étrangers. Autrefois, il aurait été difficile aux éventuels fournisseurs des pays en développement de trouver des renseignements sur les marchés publics, mais aujourd'hui de nombreux pays développés publient des avis d'appels d'offres pour l'achat de biens et de services sur l'Internet. Cela donne aux fournisseurs des pays en développement un meilleur accès à un autre secteur important de l'économie des pays développés. Les PME auront peut-être besoin d'un certain temps pour établir leur crédibilité, mais les grandes entreprises des pays en développement peuvent certainement soumissionner et emporter certains marchés.

Conclusions

Nous avons examiné les principaux enjeux économiques du commerce électronique du point de vue des pays en développement. Nous avons d'abord examiné les relations entre les disciplines de l'OMC et le commerce électronique. Plusieurs arguments peuvent être formulés à cet

égard. Premièrement, toutes choses bien pesées, il sera préférable de classer le commerce électronique comme un commerce de services, assujéti à la discipline de l'AGCS. La négociation à cet égard n'étant pas terminée, les pays en développement devraient faire en sorte que le commerce électronique ne soit pas considéré comme un commerce de marchandises auquel s'appliquerait un accord de durée indéterminée concernant l'admission en franchise de douane. Un tel résultat libéraliserait automatiquement tout le commerce électronique, ce qui limiterait beaucoup le pouvoir de négociation des pays en développement.

Deuxièmement, il y a aujourd'hui certaines divergences de vues sur la question de savoir si les transactions Internet dans lesquelles le fournisseur et l'acheteur d'un service se trouvent dans des pays différents doivent être considérés comme commerce transfrontière ou consommation à l'étranger. Dans les engagements qu'ils ont pris dans le cadre des négociations sur les services durant le Cycle d'Uruguay et après, on peut penser que les Membres partaient du principe que ces transactions étaient un commerce transfrontière. En effet, si on les considère comme une consommation à l'étranger, la catégorie appelée commerce transfrontière des services sera quasiment vide. Dans ces conditions, on peut soutenir que les transactions électroniques doivent être considérées comme des transactions transfrontières.

Troisièmement, dans le domaine de la protection des DPI, les pays en développement devront se préparer à la possibilité que les deux traités de l'OMPI conclus en décembre 1996 mais qui ne sont pas encore en vigueur soient intégrés dans le cadre de l'OMC. Ces traités impliquent des engagements importants en matière de répression des atteintes au droit d'auteur, que les pays en développement devront étudier de près. Bon nombre d'entre eux n'ont pas les moyens nécessaires pour faire respecter les dispositions de ces traités et régler les différends dans ce domaine.

Enfin, des pays en développement comme l'Inde qui ont la capacité d'exporter des services qualifiés par l'Internet devraient négocier énergiquement pour obtenir un accès élargi aux marchés des pays développés durant le prochain cycle de négociations. Pour cela, il faudra négocier sur deux fronts. D'une part, les pays en développement doivent chercher à obtenir que les pays développés libéralisent l'importation dans des secteurs dans lesquels ils ont un avantage comparatif et, d'autre part, ils

doivent chercher à faire reconnaître leurs diplômes, leurs qualifications, leurs normes et leurs licences ou certificats sur les marchés d'autres pays.

Toutefois, dans le domaine du commerce électronique, les problèmes qui se posent aux pays en développement ne se limitent pas à la négociation. Au contraire, pour la plupart des pays en développement, la contrainte majeure est interne. Leurs réseaux de télécommunications sont très insuffisants puisque la densité de lignes téléphoniques est généralement inférieure à 3 pour 100 habitants. Le commerce électronique peut certes croître rapidement même avec un réseau aussi peu développé, mais il est probable qu'il restera une enclave et n'apportera pas tout ce qu'il pourrait apporter. On peut soutenir que, si le réseau de télécommunications était meilleur et la distribution d'électricité plus fiable, même les exportations indiennes de logiciels auraient pu progresser beaucoup plus vite qu'elles ne l'ont fait. Pour des motifs d'efficacité, si l'on admet que le commerce électronique abaisse le coût des transactions, il faudrait chercher à le développer non seulement dans les relations internationales mais aussi dans le cadre national. Cela nécessite un développement des réseaux de télécommunications. Enfin, des réformes du secteur financier sont indispensables pour promouvoir l'expansion du commerce électronique, tant sur le plan intérieur que sur le plan international. En particulier, l'absence de systèmes de paiement électronique tels que les cartes de crédit freinera considérablement l'expansion du commerce électronique.

Le commerce électronique offre des possibilités sans précédent aux pays tant développés qu'en développement. Dans un premier temps, il est probable que les principaux bénéficiaires seront les pays développés, mais à long terme les pays en développement pourraient avoir encore plus à y gagner, car pour le moment ils n'ont pas les infrastructures nécessaires pour tirer le meilleur parti de l'Internet, et ils pourraient sauter différentes étapes technologiques par lesquelles les pays développés ont dû passer

NOTES

¹ Voir le premier bilan du Cycle d'Uruguay faite par le Secrétariat de la CNUCED, documents TDR/14 et TDR/14/Supp.1.

² Voir document du GATT MTN.TNC/MIN(94)/6 - Conclusions du Ministre des affaires étrangères de l'Uruguay, Président du Comité des négociations commerciales, Marrakech, 15 avril 1994.

³ Voir Déclaration de Midrand et Un partenariat pour la croissance et le développement, *adoptés par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement à sa neuvième session*, Midrand, 27 avril 1996, document TD/377 du 24 mai 1996.

⁴ Voir la publication conjointe CNUCED/OMS intitulé « International Trade in Health Services : A development perspective », Genève 1998, UNCTAD/ITCD/TS B/5 et WHO/TFHE/98.1.

⁵ Voir la note d'information rédigée par le Secrétariat de la CNUCED pour la réunion d'experts sur le tourisme et les voyageurs sous la cote TD/B/COM.1/EM.6/2 et les recommandations concertées, document TD/B/COM.1/EM.6/3.

⁶ Voir la note d'information rédigée par le Secrétariat de la CNUCED pour la réunion d'experts des services environnementaux sous la cote TD/B/COM.1/EM.7/2 et les recommandations concertées, document TD/B/COM.1/EM.7/3.

⁷ Voir publication de la CNUCED intitulée « Préparation des futures négociations commerciales multilatérales: questions à étudier sous l'angle du développement », UNCTAD/ITCD/TSB/6.

⁸ Voir plus loin le document sur le traitement spécial et différencié dans le contexte de la mondialisation.

⁹ Voir la note d'information rédigée par le Secrétariat de la CNUCED pour la réunion d'experts de l'agriculture sous la cote TD/B/COM.1/EM.8/2 et les recommandations concertées, document TD/B/COM.1/EM.8/L.1.

¹⁰ Voir la note d'information publiée par le Secrétariat de la CNUCED pour la réunion d'experts du transport aérien sous la cote TD/B/COM.1/EM.9/2 et les recommandations concertées, document TD/B/COM.1/EM.9/L.1.

¹¹ Voir site Web du G15 : <http://www.sibexlink.com.my/g15/publications/wpno6.htm>.

¹² Voir Déclaration de la Conférence des Ministres du commerce extérieur de l'OUA/Communauté économique africaine sur la troisième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), Seattle (États-Unis), 30 novembre – 3 décembre 1999.

¹³ Voir à ce sujet le chapitre suivant.

¹⁴ Selon l'expression employée par Sergio Delgado dans « La Ronda Uruguay, el Desarrollo de America Latina », Patricio Leiva éditeur, Santiago du Chili, 1995.

¹⁵ Lorsque la télévision locale a interrogé les paysans qui manifestaient, l'un d'entre eux a dit qu'il protestait contre les obstacles au commerce et les subventions concernant les produits agricoles, tandis qu'un autre protestait contre la libéralisation du commerce des produits agricoles qui menaçait la survie des petits exploitants familiaux. Une jeune manifestante m'a poliment demandé si la protestation aurait un effet : empêcherait-elle l'OMC de continuer à tuer des gens ?

¹⁶ Voir Déclaration sur la contribution de l'Organisation mondiale du commerce à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial, par. 5.

¹⁷ Le présent chapitre se fonde sur les différentes idées formulées lors du processus d'élaboration de ces initiatives de négociation en 1999; il a été rédigé par Victor Ognitvsev, avec la contribution de Murray Gibbs, Mina Mashayekhi, Xiaobing Tank, Simonetta Zarrilli, Miho Shirotori et Stefano Inama, et tient compte des débats de nombreuses réunions de pays en développement.

¹⁸ Voir UNCTAD/ITCD/TED/2, 1997, publication des Nations Unies, numéro de vente E.97.II.D.14, et UNCTAD/ITCD/TSB/6, 1999, publication des Nations Unies, numéro de vente F.99.II.D.17.

¹⁹ Voir document de l'Assemblée générale A/52/898, 13 mai 1998.

²⁰ Ces propositions ont été présentées dans le cadre du processus préparatoire de l'OMC, voir doc. WT/GC/W/251, 13 juillet 1999.

²¹ Voir la Déclaration des ministres africains sur la dixième session de la CNUCED et les défis du développement en Afrique, août 1999; le Consensus de Beyrouth de 1999 (AS/MM/77(IX)/3), août 1999; la Déclaration de Saint-Domingue (LA/MM/77(IX)/1), août 1999; le Projet de Consensus de Bangkok (TD(X)/PC/5), octobre 1999; la Déclaration (TD/38) et le Plan d'action (TD(X)/PC/4) de Marrakech, octobre 1999.

²² Voir doc. TD/380 du 29 juillet 1999.

²³ WT/MIN(98)/DEC/1, 25 mai 1998.

²⁴ Commerce et investissement, commerce et politique de la concurrence, transparence des marchés publics et facilitation du commerce.

²⁵ On entend par questions nouvelles les questions suivantes : commerce et investissement, commerce et politique de la concurrence, transparence des marchés publics, facilitation du commerce, commerce électronique, et normes du travail.

²⁶ Voir « The 23rd Quadilateral Trade Ministers Meeting », Tokyo, 11-12 mai 1999; Communiqué du Conseil de l'OCDE réuni à l'échelon ministériel, 27 mai 1999 et communiqué du G8, 20 juin 1999. Voir aussi le document de l'OMC WT/GC/W/230 du 6 juillet 1999 dans lequel l'Argentine, l'Australie, le Chili, la Chine, la Corée, le Costa Rica, Hong Kong, la Hongrie, le Maroc, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la République tchèque, Singapour, la Suisse, la Thaïlande et l'Uruguay ont proposé de lancer un grand cycle de nouvelles négociations commerciales multilatérales; et la Déclaration du Sommet de l'APEC tenu à Auckland (Nouvelle-Zélande), 13 septembre 1999.

²⁷ Voir la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'approche de l'UE en vue du cycle du millénaire de l'OMC, 8 juillet 1999.

²⁸ Voir document de l'OMC WT/GC/W/255, communication de la République dominicaine, du Honduras et du Pakistan, 16 juillet 1999.

²⁹ Voir Carlos M. Correa, « Technology, Transfer in the WTO Agreements », CNUCED, août 1999.

³⁰ Selon les pays en développement, l'assistance financière devrait être un des éléments importants du traitement spécial et différencié prévu par les futurs Accords commerciaux multilatéraux, de façon à leur permettre de s'acquitter de leurs obligations et d'exercer leurs droits.

³¹ L'expérience a démontré que, sans aide financière, il est très difficile à de nombreux pays en développement d'honorer toutes leurs obligations et d'exercer tous leurs droits découlant des AMC.

³² Ces problèmes ont été décrits dans une proposition formulée par un groupe de 12 pays en développement (documents WT/GC/W/354 et 355). Dans certains cas, il y a coïncidence entre les problèmes de mise en œuvre et les résultats attendus (voir encadré 7 ci-après).

³³ Ces propositions ont été présentées dans le processus préparatoire par les Membres suivants : Union européenne – doc. WT/GC/W/245 (Approche des CE en matière de commerce et d'investissement); Japon – doc. WT/GC/W/239 (Accord sur l'investissement); Suisse – doc. WT/GC/W/263 (Négociations sur le commerce et l'investissement); Corée – doc. WT/GC/W/267 (Commerce et

investissement); Hong Kong, Chine – doc. WT/GC/W/268 (Négociations sur le commerce et l'investissement); Pologne – doc. WT/GC/W/277 (Investissement); Costa Rica – doc. WT/GC/W/280 (Négociations relatives à un cadre multilatéral pour les investissements).

³⁴ Il convient de rappeler que l'Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives, adopté dans le cadre des Nations Unies, est actuellement le seul code vraiment multilatéral régissant la concurrence et qu'il a la forme d'une recommandation approuvée à l'unanimité par l'Assemblée générale, que les trois Conférences de réexamen de l'ONU ont reconfirmé à l'unanimité leur acceptation de cet ensemble et du mandat de la CNUCED dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence (en 1985, 1990 et 1995 respectivement), et que l'Assemblée générale a convoqué une quatrième Conférence de réexamen en septembre 2000. Le « traitement spécial et différencié des pays en développement », qui est un des principes convenus dans l'Ensemble, pourrait être repris dans tout instrument de l'OMC, car dans ces instruments ce traitement est aussi un principe universellement accepté.

³⁵ Le mot « affilié » pourrait être défini au sens de l'article XXVIII de l'AGCS.

³⁶ On entend par biens et services « nouveaux ou améliorés » des biens ou services qui sont nouveaux ou améliorés du point de vue de l'entreprise qui bénéficie de l'aide.

³⁷ La formule suisse est la suivante : $T_1 = c T_0 / (c + T_0)$, où c = coefficient de réduction ($c > 0$); T_1 = le taux de droit après réduction et T_0 = le taux de droit initial. Plus le coefficient de réduction est bas, plus le pourcentage de réduction est élevé.

³⁸ Doc. WT/GC/W/382.

³⁹ Doc. WT/GC/W/383, du 5 novembre 1999.

⁴⁰ Projet de Déclaration ministérielle, 19 octobre 1999.

⁴¹ Rappelons que, dans le Cycle d'Uruguay, les pays en voie d'accession ont été exclus des négociations relatives à la modification ou à l'application des dispositions du GATT, ainsi que de la négociation de nouvelles dispositions (MIN.DEC, Part I, F *b*). La participation aux négociations sur le commerce des services a été régie par les mêmes dispositions.

⁴² L'expression exacte est « traitement différencié et plus favorable ».

⁴³ Ces éléments étaient clairement mentionnés dans la résolution adoptée à l'issue de la sixième session de la CNUCED.

⁴⁴ Par exemple au paragraphe 14 de la résolution 159 (VI).

⁴⁵ Il n'existe qu'un petit nombre d'exceptions qui permettraient aux pays en développement et aux PMA en particulier d'obtenir une prolongation de la période de transition. En vertu de l'Accord sur les ADPIC, les PMA peuvent, sur présentation d'une demande dûment motivée, obtenir une prolongation des mécanismes de transition. Les pays en développement peuvent aussi demander au Conseil du commerce des marchandises de prolonger la période de transition pour l'élimination des MIC. En vertu de l'Accord sur les SMC, les PMA et les pays en développement à faible revenu (moins de 1 000 dollars par habitant) sont exemptés de l'interdiction de verser des subventions à l'exportation subordonnées aux résultats à l'exportation, tandis que les autres doivent éliminer progressivement leurs subventions à l'exportation dans un délai de huit ans, c'est-à-dire avant la fin de 2003. Toutefois, les pays en développement peuvent demander une prolongation de ce délai au Comité des subventions et des mesures compensatoires.

⁴⁶ *USTR Strategic Plan, FY 1997-FY 2002*, Office of the United States Trade Representative, 30 septembre 1997.

⁴⁷ Les négociations sur le mouvement des personnes physiques ont jusqu'à présent été très peu concluantes. L'accès aux circuits de distribution et aux réseaux d'information reste très insuffisant.

⁴⁸ Ce débat concernant le SGP paraît ne plus être d'actualité dans un monde où chacun reconnaît les avantages du libre-échange. Les pays donateurs de préférences considèrent que le SGP est une charge et leur fait perdre des recettes douanières.

⁴⁹ Dans le cas des pays en développement qui demandent cette prolongation au Comité des subventions et des mesures compensatoires avant la fin de 2002.

⁵⁰ L'article 71.1 de l'Accord sur les ADPIC prévoit des réexamens, à partir de 2000, à la lumière de tout fait nouveau pertinent qui pourrait justifier une modification de l'Accord.

⁵¹ Pour une analyse du traitement de l'agriculture dans le cadre du GATT, comportant une description détaillée de l'Accord sur l'agriculture, voir Josling, Tim, Stefan Tangermann et Thorald K. Warley (1996), *Agriculture in the GATT*, Houndmills, Londres et New York : Macmillan Press.

⁵² Selon la Déclaration ministérielle, le programme de travail du Conseil général comprendra : a) des recommandations concernant : i) les questions, y compris celles qui sont soulevées par les Membres, se rapportant à la mise en œuvre des accords et décisions existants; ii) les négociations déjà prescrites à Marrakech, pour garantir que ces négociations commenceront dans les délais; iii) les travaux futurs déjà prévus dans les autres accords et décisions existants

avalisés à Marrakech; *b*) des recommandations concernant d'autres travaux qui pourraient être effectués à l'avenir sur la base du programme de travail commencé à Singapour; *c*) des recommandations sur le suivi de la Réunion de haut niveau sur les pays les moins avancés; *d*) des recommandations découlant d'examen d'autres questions proposées et convenues par les Membres au sujet de leurs relations commerciales multilatérales.

⁵³ Finger, J.M. Ingco, M.D., Reincke, U., *The Uruguay Round – Statistics on tariff Concessions Given and Received*, Banque mondiale, 1996.

⁵⁴ CNUCED, *Incidences tarifaires du Cycle d'Uruguay sur les exportations des pays en développement : crêtes tarifaires et progressivité des droits*, étude conjointe CNUCED/OMC (TD/B/COM.1/14/Rev.1) 1999.

⁵⁵ OCDE, *The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Processed Agricultural Products*, 1997.

⁵⁶ Les droits spécifiques sont un montant fixe par quantité de produit importé (par exemple 20 dollars le kg). Les autres droits non *ad valorem* sont les droits composites (combinaison de droits *ad valorem* et droits spécifiques), et les droits mixtes, c'est-à-dire un droit *ad valorem* et un droit spécifique, le plus élevé étant retenu.

⁵⁷ « Computation of *ad valorem* equivalents of specific tariffs », étude officieuse de la CNUCED, 1998.

⁵⁸ Une partie des utilisations des contingents n'ont pas été notifiées. En mai 1998, on avait reçu des notifications relatives à 996 contingents tarifaires en 1995 (sur un total de 1 261). On en avait reçu 989 en 1996 (sur un total de 1 278) et 173 en 1997 (sur un total de 1 207). En 1995, 85% des pays (28 sur 33) ayant une obligation de notification ont notifié l'utilisation de leurs contingents tarifaires. Ce pourcentage a diminué en 1996 (74%, soit 26 pays sur 34) et en 1997 (33%, soit 12 pays sur 36), en raison du retard des notifications relatives aux années les plus récentes.

⁵⁹ OMC, *Méthodes d'administration et utilisation des contingents tarifaires* (AIE/S4/Rev.1), 1998.

⁶⁰ Selon la définition officiellement approuvée au Sommet mondial de l'alimentation en 1996, la sécurité alimentaire est assurée lorsque tous les peuples, en tout temps, ont accès, sur le plan physique et économique, à des aliments suffisants, sûrs et nutritifs, répondant à leurs besoins diététiques et à leurs préférences alimentaires, de façon à pouvoir mener une vie active et saine.

⁶¹ Le 7 décembre 1998, le Brésil a saisi l'Organe de règlement des différends au motif que l'application par l'UE du traitement spécial et différencié en faveur des pays andins et des pays du Marché commun

d'Amérique centrale, dans le cadre du schéma SGP de l'UE (admission en franchise de droits du café soluble), associée au programme de lutte contre la production et le trafic de drogue de ces pays, avait un impact négatif sur ses exportations vers l'UE (WT/DS154/1).

⁶² On trouvera des statistiques détaillées sur les variations de la disponibilité de l'aide alimentaire dans OMC, « Examen des niveaux d'aide alimentaire », note du Secrétariat (G/AG/W/36), novembre 1998.

⁶³ Konandreas, P., « Issues related to the continuation of the reform process in agriculture » (document présenté à la réunion spéciale d'experts de la CNUCED sur la préparation des futures négociations commerciales multilatérales : questions à étudier sous l'angle du développement, septembre 1998).

⁶⁴ CNUCED, « Some considerations concerning the availability of adequate supplies of basic foodstuffs from external sources to LDCs and NFIDCs », communication à la dix-septième réunion du Comité de l'agriculture de l'OMC (17-18 novembre 1998).

⁶⁵ Voir Panos Konandreas (FAO), « Issues related to the Continuation of the Reform Process in Agriculture ». Document présenté au Groupe spécial d'experts du Secrétaire général de la CNUCED sur la préparation des futures négociations commerciales multilatérales : questions à étudier sous l'angle du développement, CNUCED, Genève, septembre 1998.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ En novembre 1998, les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires étaient les suivants : Barbade, Botswana, Côte d'Ivoire, Égypte, Honduras, Jamaïque, Kenya, Maroc, Maurice, Pakistan, Pérou, République dominicaine, Sénégal, Sri Lanka, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago, Tunisie et Venezuela.

⁶⁸ Les produits en question sont ceux des chapitres 01 (produits alimentaires et animaux vivants, y compris les poissons, sucre, café, thé et aliments pour animaux), 1 (boissons et tabac), 22 (graines et fruits oléagineux) et 4 (matières grasses) de la CTCI (Rev.3).

⁶⁹ On ne dispose pas de données pour trois PMA (Guinée équatoriale, Érythrée et Tuvalu).

⁷⁰ Pour la FAO, les produits alimentaires de base sont les céréales, les produits de l'élevage, les légumineuses, les racines et tubercules et les fruits et légumes. Pour établir ce tableau, on a employé la valeur moyenne des importations de « produits alimentaires » sur la période 1990-1992, telle qu'elle

est donnée au tableau 11 du document de la FAO intitulé « Definition of net food importing countries » (ESC/M/95/4, novembre 1995).

⁷¹ CNUCED, Rapport sur le commerce et le développement 1998.

⁷² Le processus de libéralisation progressive doit résulter de négociations bilatérales, plurilatérales ou multilatérales (article XIX.4).

⁷³ Voir CNUCED, “Information on the temporary migration regime in force in selected developed countries” et “Harmonization and recognition of professional qualifications”,

⁷⁴ Cela signifie qu'en principe tous les modes et secteurs devraient faire l'objet de négociations, mais pas nécessairement que les listes d'engagements résultant de la négociation seraient globales.

⁷⁵ Il serait injustifié de demander aux pays en développement de prendre des engagements de *statu quo* au début du cycle, en particulier du fait qu'ils ne disposent pas de capacités de production compétitives pour l'exportation. Dans de nombreux pays, le cadre institutionnel et réglementaire nécessaire pour renforcer les capacités de production et d'exportation n'existe pas encore. En outre, dans de nombreux pays, les réglementations réformées depuis peu de temps ne sont pas encore rôdées et l'on n'a pas convenablement analysé et déterminé le coût social et économique de la libéralisation.

⁷⁶ L'utilisation d'une méthode fondée sur une formule a pour effet de multilatéraliser le processus d'échange de demandes et d'offres en l'appliquant à tous les Membres, secteurs et modes de fourniture. Il s'agit de définir un ensemble de sous-secteurs et d'engagements d'accès aux marchés et de traitement national, par mode et par mesure, qui pourraient être acceptés par tous les Membres ou du moins par une masse critique d'entre eux. Les États-Unis ont proposé une telle méthode pour éliminer toutes les restrictions relatives au commerce électronique. L'Australie, le Chili et la Nouvelle-Zélande ont proposé l'élimination de toutes les prescriptions liées à la nationalité et au domicile. Une approche par groupe a aussi été proposée pour les services environnementaux et touristiques, qui pourrait être complétée par une approche fondée sur une formule pour accroître d'un certain pourcentage les plafonds de prises de participation étrangères.

⁷⁷ L'objectif serait de traduire les dispositions de l'article IV en engagements plus contraignants. On pourrait aussi ajouter une disposition plus spécifique, par exemple rédigée sous la forme suivante : « Pour réaliser cet accès, il faudra que les pays développés inscrivent des engagements supplémentaires dans leurs listes d'engagements spécifiques et offrent aux entreprises et aux institutions des incitations pour les encourager à transférer leurs technologies et à ouvrir l'accès à leurs circuits et réseaux ». On pourrait

aussi introduire, sous forme d'engagements additionnels, des mesures concrètes de création de capacités pour renforcer le secteur des services des pays en développement, ainsi que des niveaux d'importation de référence. Il faudrait évaluer l'efficacité des points de contact en ce qui concerne la fourniture de renseignements pertinents aux pays en développement, ce qui serait particulièrement important pour permettre à ces pays de tirer parti des possibilités qu'offre le commerce électronique.

⁷⁸ Le texte est libellé comme suit : « Mesures accordant un traitement différencié en ce qui concerne le développement des opérations existantes, l'établissement d'une nouvelle présence commerciale ou l'exécution d'activités nouvelles, dans le cas où un membre adopte ou applique une mesure contraignante ou ayant pour effet de contraindre une personne des États-Unis, en raison de sa nationalité, à réduire sa participation au capital d'un fournisseur de services d'assurance opérant sur le territoire du Membre à un niveau inférieur à ce qu'il était le 12 décembre 1997 ». Dans le secteur de l'assurance, les Philippines ont prévu d'appliquer une clause d'antériorité en inscrivant sur leurs listes la disposition suivante : « Les limitations concernant l'accès aux marchés signalées ci-dessous... ne s'appliqueront pas aux compagnies d'assurance/réassurance agréées à capitaux entièrement ou majoritairement étrangers déjà en place à compter de l'entrée en vigueur du présent Accord de l'OMC sur les services financiers. » Ces limitations concernent principalement les prises de participation (limitées à 5 % dans l'assurance-vie et dans l'assurance non vie et à 40 % dans les services annexes de la réassurance). La Thaïlande quant à elle, en ce qui concerne les services bancaires et les autres services financiers (à l'exclusion de l'assurance), ne prévoit aucune limitation visant la présence commerciale de succursales de banques étrangères pour les succursales existantes dans le cadre de la structure de capital actuelle. De plus, en ce qui concerne les banques de droit thaïlandais, il est prévu que la Banque centrale peut assouplir la limite visant les participations étrangères aux fonds propres et les participations combinées d'une personne et de personnes liées à cette personne, à des conditions annoncées par le Ministre des finances : « Une telle participation au capital social est autorisée pour une durée maximale de dix ans, étant entendu que les étrangers qui deviennent actionnaires pendant cette période pourront ensuite faire valoir la règle de l'antériorité pour ce qui est du montant en chiffres absolus de leur participation. »

⁷⁹ Autre exemple, l'ALENA, qui est un accord concernant trois pays seulement, a nécessité des centaines de pages de réserves.

⁸⁰ Les obstacles à l'accès aux marchés ont été recensés dans le document de la CNUCED intitulé « Moyens d'améliorer l'accès aux réseaux d'information et aux filières de distribution et leur utilisation (TD/B/CN.4/42).

⁸¹ Dans un pays en développement qui manque cruellement d'investissements étrangers directs et de personnel très qualifié, les éventuels fournisseurs de services étrangers ne sont pas en concurrence avec les travailleurs nationaux.

⁸² Il devient de plus en plus difficile d'attirer et de retenir des salariés dans les entreprises informatiques. Par exemple, d'après le numéro du 5 octobre 1999 de l'International Herald Tribune, la société Intel a besoin d'engager 7 500 techniciens et cadres chaque année, et en moyenne les informaticiens changent d'employeur tous les six mois, c'est-à-dire que le taux de rotation est généralement estimé à 50 %.

⁸³ Tout ce texte est fondé sur les articles et les dispositions de l'Accord général sur le commerce des services, Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, textes juridiques, OMC, 1995, p. 344-385.

⁸⁴ Cela engloberait les nationaux qui travaillent pour des filiales à l'étranger, ce qui ne correspond pas à la définition du mode 4.

⁸⁵ Annexe sur le mouvement des personnes physiques fournissant des services relevant de l'Accord, Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay, textes juridiques, OMC 1995, p. 373.

⁸⁶ L'annexe dit très clairement que l'AGCS ne s'applique pas aux mesures affectant les personnes physiques qui cherchent à accéder au marché du travail d'un Membre, ni aux mesures concernant la citoyenneté, la résidence ou l'emploi à titre permanent. De même, il n'empêche pas les Membres d'appliquer des mesures pour réglementer l'admission ou le séjour temporaire de personnes physiques sur leur territoire, y compris les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité de leurs frontières et policer le passage de leurs frontières par les personnes physiques. En outre, le simple fait d'exiger un visa pour les personnes physiques de certains Membres et pas pour celles d'autres Membres ne sera pas considéré comme une mesure de nature à annuler ou à compromettre les avantages découlant des engagements spécifiques.

⁸⁷ Notamment les études sectorielles récentes faites par les Secrétariats de l'OMC et de la CNUCED.

⁸⁸ Après le Cycle d'Uruguay, des négociations se sont poursuivies sur les mouvements de personnes physiques, ce qui a amené six Membres de l'OMC à prendre des engagements modestes, et quatre de ces six Membres ont spécifié que ces engagements ne concernaient que certains secteurs et services ou certains métiers.

⁸⁹ Afrique du Sud, Australie, Autriche, Finlande, Islande Israël, Norvège, République tchèque, Slovaquie, Slovénie et Union européenne (12).

⁹⁰ Grenade, Koweït et Pays-Bas pour les Antilles néerlandaises.

⁹¹ La limite d'un an ne s'applique pas aux étudiants et aux patients d'établissements médicaux, qui restent résidents de leur pays d'origine même si la durée de leur séjour dans un autre pays dépasse un an.

⁹² Voir les analyses antérieures que la CNUCED a faites de la première de l'intégration, dans les documents TD/B/WG.8/2 du 19 juin 1995 et UNCTAD/ITD/17 du 6 octobre 1995.

⁹³ Voir J.O. C.351 du 22 novembre 1996.

⁹⁴ Voir la décision de la Commission du 18 février 1997 relative à l'ouverture d'une consultation internationale dans le cadre des procédures de règlement des différends, concernant les modifications apportées aux règles d'origine des produits textiles des États-Unis, modifications ayant pour effet que certains produits transformés dans la Communauté européenne ne bénéficient plus de l'origine communautaire (J.O. L 62 [1997]), et le document de l'OMC G/TBT/D/13 du 3 juin 1997 intitulé « États-Unis – Mesures affectant les textiles et les vêtements : demande de consultations présentée par les Communautés européennes ». Les États-Unis et l'UE auraient convenu des arrangements intérimaires concernant ce différend, dans l'attente d'une solution définitive dans le cadre du processus d'harmonisation des règles d'origine à l'OMC.

⁹⁵ Pour une analyse plus fouillée des interactions entre l'origine et les contingents concernant les textiles, voir le document CR/XXV/SLV/6 du 20 mai 1997 du Bureau international des textiles et des vêtements, présenté au Conseil des représentants à sa 25^e session, San Salvador, 10-13 juin 1997.

⁹⁶ Voir la proposition du Gouvernement égyptien communiquée sous la cote WT/CG/W/136. En revanche, les États-Unis ont déjà indiqué que le Conseil des ADPIC devrait engager des travaux pour examiner s'il est souhaitable de modifier l'Accord sur les ADPIC en éliminant l'exclusion de la brevetabilité des plantes et animaux et en incorporant les dispositions essentielles de la Convention UPOV concernant la protection des obtentions (document WT/CG/W/115).

⁹⁷ Pour une analyse des différentes approches proposées, voir Correa, 1984; Posey and Dutfield, 1996.

⁹⁸ Plusieurs pays (Tunisie, Bolivie, Chili, Iran, Maroc, Algérie, Sénégal, Kenya, Indonésie, Niger, Panama) protègent ces œuvres par la loi nationale sur le droit d'auteur.

⁹⁹ Voir South Center, 1998, p. 26.

¹⁰⁰ Voir rapport du Groupe spécial, États-Unis-Inde, WT/DS50/R, 5 septembre 1997 (WTO 97-3496) et WT/DS550/AB/R, 19 décembre 1997 (97-5539).

¹⁰¹ Voir les communications de la République dominicaine et du Honduras (WT/GC/W/119), de l'Égypte (WT/GC/W/136) et surtout de l'Inde (WT/GC/W/147).

¹⁰² Voir WTO/CTE/1, 12 novembre 1996.

¹⁰³ Pour une justification et des propositions à cet égard, voir la communication de l'Inde publiée sous la cote WT/GC/W/147.

¹⁰⁴ Il convient de noter que l'Assemblée mondiale de la santé a approuvé en mai 1999 une résolution chargeant l'OMS d'étudier les questions liées à l'application des Accords de l'OMC dans la mesure où elles peuvent avoir des incidences sur la santé publique.

¹⁰⁵ Voir chapitre III.

¹⁰⁶ Voir la communication de l'Inde WT/GC/W/147.

¹⁰⁷ D'après ce principe, appliqué par la plupart des pays du monde, le droit à un brevet revient au premier déposant. Aux États-Unis, le brevet est accordé au « premier inventeur », ce qui selon certains serait une cause de différends complexes et créerait un fardeau excessif pour les inventeurs.

¹⁰⁸ Cette modification est aussi proposée par l'Union européenne (WT/GC/W/193).

¹⁰⁹ Voir WT/GC/W/115 et WT/GC/W/193.

¹¹⁰ Pour une analyse de ces conventions, voir Vinje, 1997.

¹¹¹ Ce droit peut être assujéti au principe de l'épuisement (article 6.1).

¹¹² Dans son discours à l'Assemblée nationale annonçant que la France ne participait plus aux négociations, le Premier Ministre français a expliqué que le processus de consultation et d'évaluation des négociations avait abouti à la conclusion que le projet d'AMI posait des problèmes fondamentaux car il plaçait les intérêts privés au-dessus de la souveraineté de l'État. Il a dit que la France proposerait de nouvelles négociations dans un cadre dans lequel tous les intéressés, et en particulier les pays en développement, pourraient y être associés.

¹¹³ *The Uruguay Round Negotiations on Investment : Lessons for the Future*, par Murray Gibbs et Mina Mashayekhi (14 mai 1998).

¹¹⁴ Toutefois, il ne suffit pas d'éliminer les restrictions pour attirer des investisseurs. Les autres facteurs qui ont une influence majeure sur les décisions d'implantation sont la taille du marché, la situation géographique, la stabilité

socio-politique, le cadre juridique, la qualité des infrastructures et la qualification de la main-d'œuvre.

¹¹⁵ Voir *Trade and FDI Policies : Pieces of a New Strategic Approach to development*, Manuel R. Agosin et Francisco J. Prieto, mars 1993.

¹¹⁶ Les mesures concernant les investissements et liées au commerce ont été considérées pour la première fois comme l'objet d'un débat spécifique au GATT en 1981, dans le cadre des discussions concernant l'ajustement structurel et la politique commerciale. Les États-Unis ont présenté au Groupe consultatif des 18 un rapport sur les prescriptions de résultats et les incitations liées à l'investissement. Dans ce rapport, ils se disaient préoccupés par le fait que le recours croissant à ce genre de mesures, par tous les pays du monde, pourrait affecter les intérêts commerciaux de pays tiers au point de compromettre des avantages négociés dans le cadre du GATT. Rapport du Groupe consultatif des 18, document du GATT N° L/5210, reproduit dans GATT, IBDD, Supplément N° 28, p. 73 (1982).

¹¹⁷ Pour faire en sorte que la question de l'investissement soit traitée spécifiquement dans le cadre du GATT, les États-Unis ont demandé le 31 mars 1982 que le Conseil du GATT crée un groupe spécial chargé d'examiner certaines pratiques faussant le commerce dans la mise en œuvre de la loi du Canada sur l'examen de l'investissement étranger. Ils ont aussi fait des propositions concrètes en vue de négociations sur l'investissement. Voir document du GATT Prep.com (86)/W/35 (11 juin 1986).

¹¹⁸ Les États-Unis ont cherché à classer les MIC en plusieurs catégories : i) celles qui empêchent, réduisent ou détournent les importations en limitant la vente, l'achat et l'utilisation de produits importés; ii) celles qui restreignent la capacité d'exportation des producteurs du pays d'origine et de pays tiers; et iii) celles qui gonflent artificiellement les exportations du pays d'accueil, ce qui fausse les courants d'échanges sur le marché mondial. En outre, ils ont demandé qu'on examine si certains concepts de politique commerciale, à savoir la non-discrimination (traitement NPF et traitement national), la prohibition (comme elle découle des articles I, II, XI et XVI), la transparence et le règlement des différends, pourraient s'appliquer aux MIC.

¹¹⁹ Voir communications des CE, documents MTN.GNG/NG12/W/8, W/10 et W/22, et des pays nordiques, documents MTN.GNG/NG12/W/6 et W/23.

¹²⁰ Voir le rapport sur la réunion tenue du 30 octobre au 2 novembre 1987 (document MTN.GNG/NG12/4), dans lequel les positions de certains pays en développement sont résumées.

¹²¹ Voir les communications de la Malaisie, de Singapour, de l'Inde, du Mexique et du Bangladesh (MTN.GNG/NG12/W/13, 17, 18, 19 et 21). Le Mexique a proposé qu'on fasse une analyse empirique des effets de deux MIC (prescriptions de résultats à l'exportation et prescriptions de participation d'investisseurs locaux au capital). Voir aussi la communication commune de plusieurs pays en développement (Argentine, Brésil, Cameroun, Chine, Colombie, Cuba, Égypte, Inde, Tanzanie et Yougoslavie) et le projet de déclaration sur les MIC présenté par le Bangladesh, le Brésil, la Colombie, Cuba, l'Égypte, l'Inde, le Kenya, le Nigéria, le Pakistan, le Pérou, la Tanzanie et le Zimbabwe (MTN.GNG/NG/W/25 et 26).

¹²² Toutefois, les subventions liées à de telles prescriptions sont assujetties aux disciplines définies par l'Accord SMC.

¹²³ Dans l'affaire CEE-Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants, le Groupe spécial de 1990 a suggéré une interprétation large du champ d'application de l'article III. Il a considéré que le caractère général de la disposition selon laquelle toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, etc. de produits importés sur le marché intérieur conduit à penser que non seulement les prescriptions qu'une entreprise est juridiquement contrainte de respecter, telles que celles examinées par le Groupe spécial de la loi canadienne sur l'examen de l'investissement étranger, mais aussi celles qu'une entreprise accepte volontairement afin d'obtenir du gouvernement un avantage, constituent des prescriptions au sens de cette disposition. Il a noté que la CEE subordonnait l'octroi d'un avantage, en l'occurrence la suspension de la procédure engagée au titre de la disposition anti-échappatoire, à des engagements de limiter l'utilisation de pièces ou matériaux d'origine japonaise (sans imposer de limitations semblables sur l'utilisation de produits similaires d'origine communautaire ou autre), et donc à des engagements d'accorder aux produits importés un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale pour ce qui est de leur utilisation sur le marché intérieur. GATT, IBDD, Supplément N° 37, p. 142, 211.

¹²⁴ Communication de l'Inde intitulée : « Proposals regarding the Agreement on Trade Related Investment Measures in terms of paragraph 9 (a) (1) of the Geneva Ministerial Declaration », présentée en vue de la Conférence ministérielle de 1999.

¹²⁵ En général, les pays en développement emploient des MIC qui imposent certains résultats à l'investisseur, par exemple des résultats à l'exportation, ou des incitations fiscales, alors que les pays développés emploient surtout des MIC prenant la forme de subventions pour encourager les investisseurs à exporter ou de primes. Dans les négociations sur les MIC, les

États-Unis ont présenté une liste de 14 types de MIC, dont des incitations, qu'il faudrait limiter. Le Gouvernement japonais a appuyé cette liste mais ne souhaitait pas limiter les incitations. L'UE a proposé une liste de huit mesures et n'a pas inclus de dispositions concernant les incitations, les transferts de technologie ou les licences, car ces mesures sont employées dans le cadre des politiques industrielles et des politiques de développement régional à l'échelon national et à l'échelon communautaire.

¹²⁶ Les MIC ne sont pas les seules mesures qui imposent des prescriptions de résultats. Une incitation à l'investissement « pure », par exemple un allègement d'impôt lié à l'importance des activités locales, ou des primes pour la formation liées au nombre de salariés d'origine locale, ont des effets similaires à ceux d'une prescription de résultats. On trouve ce genre de contre-partie dans plusieurs pays, tant développés qu'en développement.

¹²⁷ La question des incitations (c'est-à-dire l'octroi d'un avantage spécifique qui entraîne une dépense publique en rapport avec l'établissement, l'acquisition, l'expansion, la gestion, l'exploitation ou la conduite d'un investissement) a été un des aspects les plus délicats des négociations sur l'AMI. Les participants n'étaient pas tous d'accord sur la nécessité d'un texte spécifique. Certains ont proposé d'incorporer un programme de travaux futurs dans ce domaine, de la même façon qu'on l'a fait dans le cadre de l'AGCS et de l'Accord sur les MIC. Le projet de texte prévoit que les principes du traitement national, du traitement NPF et de la transparence s'appliqueront aux incitations. De nombreux participants ne pensaient pas que toutes les incitations soient nuisibles et inefficaces et considéraient qu'il faut comparer les effets de distorsion que les incitations ont sur les décisions d'investissement aux avantages qui pourraient résulter de la réalisation d'objectifs sociaux légitimes, tels que le développement régional, la protection de l'environnement ou la promotion de la R&D. Il faudrait aussi examiner les éventuels chevauchements entre l'Accord SMC et l'AGCS et tenir compte du fait que la plupart des incitations sont octroyées à un niveau infra-national et comportent des mesures fiscales pour lesquelles l'AMI prévoyait une exception.

¹²⁸ Département du commerce des États-Unis, *The Use of Investment Incentives and Performance Requirements* (Washington, D.C. : 1977), p. 1-2. L'étude de base de 1977 faite par le Département du commerce, qui a fourni les éléments ayant servi à formuler la position de négociation des États-Unis dans ce domaine, a montré que 27 % des filiales d'entreprises des États-Unis établies dans les pays en développement recevaient une ou plusieurs incitations à investir, la proportion étant de 25 % dans les pays développés. Toutefois, les pays en développement appliquaient plus souvent que les pays développés des prescriptions de résultats aux entreprises des États-Unis : 29 % contre 6 %.

¹²⁹ Hardeep Puri and Delfino Bondad, « TRIMS, development aspects and the General Agreement », *Uruguay Round: Further Papers on Selected Issues* (UNCTAD/ITP/42), 1990, p. 55.

¹³⁰ Theodore H. Moran and Charles S. Pearson, « Tread carefully in the field of TRIP (Trade-Related Investment Performance) measures », *The World Economy*, vol. 11, N° 1 (1988), p. 121.

¹³¹ La liste des prescriptions de résultats interdites par l'AMI est plus large et comprend de nombreuses prescriptions actuellement autorisées par le GATT et l'AGCS, mais certaines d'entre elles seraient admises si elles sont liées à l'octroi d'un avantage. L'AMI prohibe les prescriptions de teneur en produits d'origine nationale et de résultats à l'exportation.

¹³² Le Bureau du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR) donne, dans son rapport intitulé *1994 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, une liste de 24 pays développés et en développement qui emploient au moins une MIC (Washington, 1994). D'après une étude UNCTC/CNUCED, les gouvernements européens offrent des primes à concurrence de 60 % du montant total de l'investissement; les gouvernements des États des États-Unis ont donné jusqu'à 325 millions de dollars par projet (soit 108 000 dollars par emploi) à des entreprises étrangères. Ces subventions ne sont pas expressément subordonnées à des prescriptions de teneur en produits d'origine nationale ou de résultats à l'exportation, mais ce serait être de mauvaise foi que de soutenir qu'elles ne sont pas des MIC. La Federal Reserve Bank of St. Louis a trouvé une corrélation entre les dépenses de promotion de l'investissement des différents États des États-Unis et les exportations de ces États. Ces politiques ont aussi un effet de substitution des importations entre pays développés. De plus, l'évolution est inquiétante. Au cours de la dernière décennie, le montant moyen des dépenses consacrées par les différents États des États-Unis pour attirer des investisseurs étrangers et promouvoir les exportations a augmenté de plus de 600 %. *The Impact of Trade-Related Investment Measures on Trade and Development* (publication des Nations Unies, numéro de vente E.91.II.A.19), 1991, p. 9.

¹³³ Voir Stefan Tangermann, *Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture by Major Developed Countries*, UNCTAD/ITD/16.

¹³⁴ Par exemple, avec une méthode fondée sur une liste négative, les participants auraient présenté de longues listes de réserves, et des services nouveaux seraient automatiquement assujettis aux disciplines de l'AGCS sauf si l'on prenait des mesures visant expressément à les en exclure.

¹³⁵ Dans la négociation de l'ALENA, on a adopté la méthode de la liste négative et l'Accord comporte des centaines de pages d'annexes contenant les

listes de réserves. Cela montre les difficultés que soulèverait cette méthode à l'OMC. Pour l'AMI aussi on avait employé la méthode de la liste négative, et les réserves d'une poignée de pays de l'OCDE occupaient à elles seules 600 pages.

¹³⁶ Hardeep Puri and Philippe Brusick, « Trade-related investment measures : Issues for developing countries in the Uruguay Round », *Uruguay Round: Papers on Selected Issues* (UNCTAD/ITP/10), 1989, p. 219.

¹³⁷ Ce document de référence est conçu pour faire en sorte que les avantages dont jouissait l'ancien exploitant monopolistique ne soient pas employés au détriment des nouveaux venus sur le marché des télécommunications. Pour ce qui concerne la prévention des pratiques anticoncurrentielles, il dispose qu'il faudra appliquer des mesures appropriées pour empêcher les fournisseurs qui, individuellement ou collectivement, ont une position dominante d'adopter ou de maintenir des pratiques anticoncurrentielles. Ces pratiques sont notamment les subventions croisées, l'utilisation de renseignements obtenus d'autres concurrents et le fait de ne pas mettre à la disposition des autres fournisseurs de services, dans des délais raisonnables, des renseignements techniques sur les équipements essentiels et les renseignements commercialement pertinents dont ils ont besoin pour fournir leurs services.

¹³⁸ Il a été proposé que cette question soit inscrite au programme de travail incorporé de l'AMI. Les mêmes questions se sont posées durant la négociation de l'AMI. Le projet d'AMI contient des dispositions relatives aux monopoles et autres pratiques anticoncurrentielles, mais pas de disposition visant les pratiques des entreprises.

¹³⁹ Guatemala – Enquête antidumping concernant le ciment Portland du Mexique, WTO, WT/DS60/R, 19 juin 1998, par. 25 (communication de tierce partie des États-Unis).

¹⁴⁰ Ces données et les autres données qui figurent dans cette section proviennent de la Division des règles de l'OMC.

¹⁴¹ En 1998, ont ouvert des procédures antidumping les Membres de l'OMC suivants : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Canada, CE, Chili, Colombie, Corée, Costa Rica, Equateur, États-Unis, Inde, Indonésie, Israël, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Panama, Pérou, Philippines, République tchèque, Trinité-et-Tobago, Turquie, Venezuela.

¹⁴² Australie, Canada, EC, États-Unis.

¹⁴³ Contre 34 pour les États-Unis, 22 pour la CE, 13 pour l'Australie et 8 pour le Canada.

¹⁴⁴ La CE en tant que telle a aussi été visée par une enquête.

¹⁴⁵ Pour ce calcul, nous avons considéré comme pays en développement les pays suivants : Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Bulgarie, Chili, Chine, Colombie, Corée, Costa Rica, Croatie, Equateur, Égypte, Honduras, Hong Kong, Hongrie, Inde, Indonésie, Kazakhstan, Macédoine, Malaisie, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, Philippines, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, Thaïlande, Trinité-et-Tobago, Turquie, Ukraine, Venezuela et Zimbabwe.

¹⁴⁶ Miranda, Torres, Ruiz, *The International Use of Anti-Dumping – 1987-1997* 32:5 *Journal of World Trade*, 5-72 (1998).

¹⁴⁷ Id., p. 64.

¹⁴⁸ Vermulst, Waer, *EC Anti-Dumping Law and Practice*, at 2 (1996).

¹⁴⁹ Toutefois, certains pays appliquent un droit antidumping résiduel à d'autres pays.

¹⁵⁰ Voir aussi Vermulst, *Adopting and Implementing Anti-Dumping Laws – Some Suggestions for Developing Countries*, 31:2 *Journal of World Trade*, 5-24 (1997).

¹⁵¹ Lorsqu'un pays a déterminé, dans une enquête, qu'un autre pays versait des subventions, cela suscite souvent des plaintes similaires de nombreux autres pays.

¹⁵² Les mesures de sauvegarde doivent en principe être prises sur une base non discriminatoire.

¹⁵³ A cet égard, il convient de souligner que les trois premiers différends en matière de dumping et de subventions dont l'OMC a été saisie concernaient l'application par des pays en développement (Brésil - noix de coco déshydratée, Guatemala – ciment portland et Mexique – sirop de maïs à haute teneur en fructose) de mesures antidumping ou compensatoires.

¹⁵⁴ Vermulst, Waer, *EC Anti-Dumping Law and Practice*, page 3 (1996).

¹⁵⁵ Il pourrait être dans l'intérêt des pays en développement de demander des modifications de fond des dispositions de l'AAD et de l'ASMC, mais à ce stade il serait peut-être plutôt nocif de faire des propositions précises. En particulier, les États-Unis se sont montrés très réservés à l'égard de la nécessité de négocier une réforme de ces accords. En préconisant des réformes concrètes longtemps à l'avance de toute négociation, on risque d'inciter les États-Unis (entre autres) à durcir leur opposition et à se distancier encore plus des négociations dans ces domaines. Par conséquent, du point de vue des pays en développement, le mieux au stade actuel pourrait être de faire en sorte que les questions préoccupantes soient inscrites sur l'ordre du jour de la Conférence de Seattle, pour examen futur, tout en évitant de prendre une position précise sur

les éventuelles modifications à faire, jusqu'au moment où l'ouverture de futures négociations aura été décidée. Ces les pays pourraient donc pour le moment se contenter de faire inscrire à l'ordre du jour de la Conférence ministérielle deux points : les questions de mise en œuvre et le traitement spécial des pays en développement.

¹⁵⁶ En réalité, les autorités du pays importateur ont une grande marge de manœuvre pour ce qui est du détail du calcul. De plus, l'application sans discrimination de la règle de la *meilleure information disponible*, en particulier dans le cas d'entreprises des pays en développement, peut amener à conclure à l'existence d'un dumping à tort.

¹⁵⁷ Les droits antidumping ne sont pas des sanctions et le dumping n'est en fait pas interdit par le système du GATT/OMC :

Il y avait aussi lieu de rappeler l'histoire de la négociation de l'article VI. L'intention des rédacteurs de cet article n'avait pas été de condamner le dumping en soi mais de restreindre la possibilité de prendre des mesures pour lutter contre le dumping et le subventionnement. Cet historique montrait par ailleurs que l'on ne s'était jamais mis d'accord, pas même pendant les négociations du Tokyo Round qui ont abouti à l'adoption du Code antidumping en 1979, sur le point de savoir si l'on pouvait encourager le pays exportateur à prendre des mesures pour éviter le dumping ou justifier son action. »

Japon – Commerce des semi-conducteurs, Rapport du Groupe spécial adopté le 4 mai 1988 (L6309), GATT, IBDD, 35^{ème} Supplément, 126-179, page 141 (1989).

¹⁵⁸ C'est en partie pour cette raison que certains accords de libre-échange comme l'ANZCERTA et l'EEE (et peut-être le MERCOSUR) interdisent les actions antidumping visant les autres Membres de la zone. Voir Hoekman, Competition Policy and Regional Integration Agreements (Banque mondiale 17/2/1998).

¹⁵⁹ Lorsque les premières lois antidumping ont été promulguées au début du XXe siècle, leur justification théorique était de lutter contre le dumping de rapine.

¹⁶⁰ Voir Hoekman, Mavroidis, Dumping, Anti-Dumping and Antitrust, *Journal of World Trade*, 27-52 (1996); Messerlin, Should Anti-Dumping Rules Be Replaced by National or International Competition Rules?, *World Competition*, 37-54 (1995). Voir également Miranda, Should Anti-Dumping Laws Be Dumped?, 28:1 *Law and Policy in International Business*, 255-288 (1996).

¹⁶¹ Voir aussi Tharakan, Vermulst, Tharakan, *Anti-Dumping and Competition : A Case Study*, *The World Economy* (1998); Mavroidis, Van Siclen, *The Application of the GATT/WTO Dispute Settlement Resolution System to Competition Issues*, 31:5 *Journal of World Trade*, 5-48 (1997).

¹⁶² Dans le domaine du droit de la concurrence de la CE, voir par exemple l'affaire 62/86, *AKZO Chemie c Commission*, [1991] ECR, p. 3359; *Tetra Pak International SA c Commission*, [1994] ECR, par. II-147-149.

¹⁶³ Toutefois, il est clair que dans de nombreux cas il serait difficile de démontrer de façon concluante que le pays exportateur est fermé, et à quel degré, en particulier lorsque l'accès au marché est restreint de fait. En outre, si l'on introduisait une telle prescription, le principal problème serait de construire un modèle valable pour faire ces déterminations. Ce modèle devrait être à la fois transparent et objectif et ne pas être corseté par des règles de procédure rigides qui ne sont plus conformes aux réalités ou à la situation des marchés. En outre, une telle tâche alourdirait considérablement le travail des autorités chargées des enquêtes dans les pays en développement.

¹⁶⁴ A cet égard, il y a eu beaucoup de débats au sujet de l'introduction de notions du droit de la concurrence dans les enquêtes antidumping (voire du remplacement du régime antidumping par un régime multilatéral de la concurrence). Il a été dit que de nombreuses pratiques qui violent actuellement les lois antidumping dans le cas de ventes à l'importation ne seraient pas contestables au regard du droit national de la concurrence. Toutefois, de nombreux observateurs s'accordent sur le fait que la mise en place de règles multilatérales complètes sur la concurrence serait une tâche extrêmement ambitieuse et qu'il est donc peu probable qu'un tel cadre remplace les mesures antidumping avant de nombreuses années.

¹⁶⁵ Comme nous l'avons déjà dit plus haut, la seule disposition est celle de l'article 15 qui demande aux pays développés de « prendre spécialement en considération la situation des pays Membres dans l'*application* des droits antidumping ».

¹⁶⁶ Toutefois, cette approche n'est pas sans inconvénient, et en particulier, si une enquête est quand même ouverte après qu'on ait constaté que la situation n'a pas été suffisamment améliorée, la durée totale de la procédure et la charge de travail qu'elle implique pour le pays exportateur pourraient être en fait plus importantes.

¹⁶⁷ Il faut noter que cette exemption ne s'applique qu'à la voie multilatérale et non à la voie unilatérale (application de droits compensateurs).

¹⁶⁸ Article 27.2 a).

¹⁶⁹ Toutefois, en vertu de l'article 27.5, un pays en développement Membre répondant aux critères de l'annexe VII dont certains produits d'exportation deviennent compétitifs (la compétitivité étant définie à l'article 27.6) devra progressivement éliminer les subventions à l'exportation de ces produits sur une période de huit ans.

¹⁷⁰ Article 27.2 b).

¹⁷¹ Bolivie, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Égypte, Ghana, Guatemala, Guyane, Inde, Indonésie, Kenya, Maroc, Nicaragua, Nigéria, Pakistan, Philippines, République dominicaine, Sénégal, Sri Lanka et Zimbabwe.

¹⁷² Article 11.1 de l'AAD.

¹⁷³ Par exemple, dans l'affaire du chlorure de potassium provenant notamment du Bélarus, le réexamen intérimaire entrepris en août 1995 n'a été terminé qu'en février 1998, soit 30 mois plus tard.

¹⁷⁴ A l'heure actuelle, en particulier dans les domaines des machines, des textiles et de l'agriculture.

¹⁷⁵ L'expérience a montré que l'absence de définition précise de ces expressions peut facilement permettre des abus.

¹⁷⁶ Waer, Vermulst, *EC Anti-Subsidy Law and Practice After the Uruguay Round: A Wolf in Sheep's Clothing?*, 33:4, *Journal of World Trade*.

¹⁷⁷ *Idem*.

¹⁷⁸ Étant entendu que cette durée d'amortissement est conforme aux règles comptables du pays concerné.

¹⁷⁹ L'auteur tient à remercier en particulier K. Bergholm, T. Chillaud, M. Gibbs, R. Griffin, J. Magalhães, M. Shirotori et le personnel du South Center pour leurs renseignements et observations.

¹⁸⁰ National Research Council (1995), *Standards, Conformity Assessment, and Trade*, Washington D.C., National Academy Press.

¹⁸¹ S.M. Stephenson (1997), *Standards, conformity assessment and developing countries*, Organization of American States, Trade Unit.

¹⁸² Stewart, T.P. Editor (1993) *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer – Boston.

¹⁸³ En ce qui concerne l'agriculture, la Déclaration ministérielle de Punta del Este prévoit que les négociations viseront à obtenir une libéralisation accrue du commerce des produits agricoles et à assujettir toutes les mesures qui affectent l'importation et la concurrence à l'exportation à des règles et

disciplines du GATT renforcées et plus efficaces, en tenant compte des principes généraux régissant les négociations, en :

« iii)...limitant autant que possible les effets négatifs que les règlements et obstacles sanitaires et phytosanitaires peuvent avoir sur le commerce des produits agricoles, en tenant compte des accords internationaux pertinents ».

¹⁸⁴ Les négociations sur l'Accord SPS ont été conduites par l'Argentine, l'Australie, le Canada, la CE, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les pays nordiques et les États-Unis.

¹⁸⁵ A l'époque du Cycle d'Uruguay, le Groupe de Cairns se composait des pays suivants : Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Thaïlande et Uruguay. Sa composition a changé depuis, car l'Afrique du Sud s'y est jointe tandis que la Hongrie l'a quitté.

¹⁸⁶ Les États-Unis ont demandé que le Groupe de négociation chargé de l'agriculture crée un groupe de travail qui s'occuperait des mesures sanitaires et phytosanitaires car celles-ci, en raison de leur technicité, se prêtaient mal à des négociations multilatérales. D'après les États-Unis, les résultats des travaux de ce groupe pourraient ensuite être intégrés dans le projet de texte global négocié par le groupe de négociation.

¹⁸⁷ Selon l'annexe A de l'Accord, l'évaluation des risques est « l'évaluation de la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie sur le territoire d'un Membre importateur en fonction des mesures sanitaires et phytosanitaires qui pourraient être appliquées, et des conséquences biologiques et économiques qui pourraient en résulter; ou l'évaluation des effets négatifs que pourrait avoir sur la santé des personnes et des animaux la présence d'additifs, de contaminants, de toxines ou d'organismes pathogènes dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux. »

¹⁸⁸ Voir : OMC (1999), *Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary (SPS) Measures*.

¹⁸⁹ La première plainte était celle déposée par les **États-Unis** en 1995 au sujet des prescriptions appliquées par la République de Corée aux produits importés des États-Unis en ce qui concerne leur date de péremption. Les États-Unis ont contesté les fondements scientifiques sur la base desquels la Corée appliquait une durée de péremption uniforme et soutenait que cette mesure restreignait les importations. Ils ont allégué qu'il y avait eu violation entre autres des articles 2 (droits et obligations fondamentaux) et 5 (évaluation des risques et détermination du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire) de

l'Accord SPS. Toutefois, les parties ont trouvé une solution amiable : la Corée a accepté d'autoriser les producteurs d'aliments surgelés et de viande conditionnée sous vide à fixer leurs propres dates de péremption. Une affaire similaire, dans laquelle le **Canada** contestait les règlements coréens relatifs à la date de péremption et à la désinfection de l'eau en bouteille, a également été réglée par des consultations bilatérales.

¹⁹⁰ En 1996, les **États-Unis** ont contesté les mesures de la Corée concernant l'inspection et l'analyse des produits agricoles importés en Corée. Selon les États-Unis, ces mesures restreignaient les exportations et paraissaient incompatibles avec les articles 2 (droits et obligations fondamentaux) et 5 (évaluation du risque et détermination du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire) de l'Accord SPS. En 1997, les **Communautés européennes** ont contesté une interdiction des importations de volailles et de produits à base de volailles imposée par les États-Unis. Les CE soutenaient que, alors que l'interdiction était prétendument motivée par des considérations de sécurité, elle n'indiquait pas pourquoi les volailles européennes étaient d'un jour à l'autre devenues inacceptables sur le marché des États-Unis. Elles ont donc soutenu que l'interdiction était incompatible notamment avec les articles 2, 3 (harmonisation), 4 (équivalence), 5 et 8 et l'annexe C (l'annexe C et l'article 8 traitent tous deux des procédures de contrôle, d'inspection et d'homologation) de l'Accord SPS. En 1998, l'**Inde** a contesté les restrictions qui résulteraient d'un règlement des CE établissant un système dit de récupération cumulative pour déterminer certains droits d'importation perçus sur le riz. D'après l'Inde, le nouveau règlement limitait le nombre d'importateurs de riz de provenance indienne et restreignait ses exportations de riz vers les CE. L'Inde soutenait que l'article 5 de l'Accord SPS en particulier avait été violé. La même année, la **Suisse** a contesté des mesures concernant l'importation de produits laitiers et le transit de bovins appliquées par la République slovaque. Selon la Suisse, ces mesures avaient un impact négatif sur ses exportations de fromage et de bétail et étaient notamment incompatibles avec l'article 5 de l'Accord SPS. En 1998, le **Canada** a contesté certaines mesures appliquées par les CE à l'importation de résineux du Canada. Il a soutenu que les CE avaient violé entre autres les articles 2, 3, 4, 5 et 6 (adaptation aux conditions régionales) de l'Accord. La même année, le **Canada** a contesté des mesures appliquées par un État des États-Unis qui interdisait l'entrée ou le transit de camions canadiens transportant des bovins, des porcins et des céréales. Il a soutenu que cet État avait violé entre autres plusieurs articles et les annexes B (transparence) et C de l'Accord.

¹⁹¹ Octroi d'une compensation au moyen de concessions commerciales, le plus probablement en accroissant l'accès aux marchés des autres produits agricoles exportés par les États-Unis, transformation de l'actuelle interdiction

permanente en une interdiction provisoire fondée sur les éléments pertinents; levée de l'interdiction des importations et application d'un système d'étiquetage obligatoire qui préciserait que les animaux ont été traités aux hormones de croissance.

¹⁹² Comité SPS, *Examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, G/SPS/12, mars 1999.

¹⁹³ OCDE (1997), *Product standards, conformity assessment and regulatory reform*, TD/TC/WP(96)49/Rev.2.

¹⁹⁴ Programme conjoint FAO/OMS de normes alimentaires, Comité des principes généraux du Codex, *Amélioration des procédures pour l'adoption des normes Codex et mesures visant à faciliter le consensus*, CX/GP 99/5, mars 1999.

¹⁹⁵ La Commission emploie actuellement les procédures intérimaires établies par la FAO.

¹⁹⁶ Une séance d'information a été organisée en novembre 1998.

¹⁹⁷ Il faut veiller à la transparence de l'élaboration des programmes et de l'approbation des normes afin de faciliter la recherche d'un consensus; le programme de travail des organismes internationaux de normalisation devrait tenir compte des priorités commerciales; il faudrait publier des normes internationales actualisées dans les meilleurs délais; enfin, les activités des organismes internationaux de normalisation et les normes qu'ils produisent doivent être cohérentes tant sur le plan interne que par rapport aux travaux des autres organismes, et doivent être mis à jour. Voir : Comité OTC, note de la Communauté européenne, G/TBT/W/87, 14 septembre 1998.

¹⁹⁸ En vertu de la nouvelle approche adoptée par la CE au milieu des années 80, l'harmonisation des lois se limite à l'adoption, au moyen de directives, des prescriptions essentielles auxquelles les produits mis sur le marché doivent être conformes. L'élaboration des spécifications techniques est confiée aux organismes de normalisation de la CE, comme le Comité européen de normalisation (CEN) et le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC). Les spécifications techniques ne sont pas obligatoires et sont donc des normes facultatives. Voir W.S. Atkins (1996), *The Single Market Review Series, Sub-series III – Dismantling of Barriers: Technical Barriers to Trade*, Web site: europa.eu.int/comm/dg15/studies.

¹⁹⁹ Sources : sites europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/121021.htm et europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/121002.htm.

²⁰⁰ Comité OTC, *Equivalence des normes : mesures intérimaires visant à faciliter le commerce en l'absence de normes internationales pertinentes*, note de la Nouvelle-Zélande, G/TBT/W/88, 15 septembre 1998.

²⁰¹ « Les Membres se prêteront sur demande à des consultations en vue de parvenir à des accords bilatéraux et multilatéraux sur la reconnaissance de l'équivalence de mesures sanitaires ou phytosanitaires spécifiées ».

²⁰² S.M. Stephenson (1997), op. cit.

²⁰³ L'approche globale en matière d'essai et de certification a été élaborée par la CE pour faciliter la reconnaissance mutuelle entre organismes d'essai et de certification, et l'Organisation européenne d'essais et de certification a été créée pour mettre en place l'infrastructure nécessaire.

²⁰⁴ Pour plus de précisions au sujet des accords commerciaux régionaux, voir S.M. Stephenson, op. cit.

²⁰⁵ Le Comité OTC a décidé de s'occuper des problèmes liés aux accords de reconnaissance mutuelle et pourrait rédiger des lignes directrices à cet effet. Voir Comité OTC, *Premier examen triennal du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce*, G/TBT/5, 19 novembre 1997.

²⁰⁶ Voir document G/RO/W/32 du 23 mai 1998.

²⁰⁷ Extrait des documents préparatoires de la Conférence ministérielle de 1999 : document officiel sur les questions de mise en œuvre. Communication de la Zambie, de la Jamaïque, du Kenya, du Pakistan, du Sri Lanka et de la Tanzanie, JOB(99)/3169 du 3 juin 1999.

²⁰⁸ La première partie de cette règle élargit le champ d'application de toute rubrique qui désigne un article particulier non seulement à l'article complet, mais aussi à ce même article sous forme incomplète ou non terminée, à condition que, tel que présenté, il possède le caractère essentiel de l'article complet ou fini. La deuxième partie dispose que les articles complets ou finis présentés sous forme non assemblée ou démontée doivent être classés à la même rubrique que l'article assemblé. Lorsque les marchandises sont présentées sous cette forme, c'est généralement pour des raisons de commodité pour l'emballage, la manutention et le transport.

²⁰⁹ Ce chapitre est en grande partie fondé sur Veena Jha et René Vossenaar, « Breakig the Deadlock, a Positive Agenda on Trade, Environment and Development? », in Gary P. Sampson and W. Bradnee Chambers, *Trade, Environment and the Millennium*. Université des Nations Unies, 1999.

²¹⁰ Nations Unies, Sommet Planète Terre +5, Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21, juin 1997, paragraphe 29.

²¹¹ Toutefois, il y a eu certains progrès en ce qui concerne l'élaboration d'accords et d'instruments multilatéraux pour régler le commerce des produits interdits sur le marché intérieur : Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause, projet de Convention sur les polluants organiques persistants (POP) et Convention de Bâle.

²¹² Des organismes comme la CDD, la CNUCED et le PNUE ont souligné la nécessité d'offrir des mesures d'appui (création de capacités, amélioration de l'accès aux ressources financières et du transfert de technologie) pour aider les pays en développement à atteindre les objectifs convenus à l'échelle multilatérale dans les AEM, conformément au principe de la responsabilité commune mais différenciée. Il a aussi été souligné que les AEM pourraient employer différents instruments (aussi bien des mesures d'appui que des mesures commerciales) pour atteindre leurs objectifs. Enfin, la CNUCED et d'autres organismes ont souligné la nécessité d'examiner les effets sur le commerce extérieur et l'économie des pays en développement des différents instruments employés ou proposés dans les AEM.

²¹³ Voir PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1999, chapitre 2 « Les nouvelles technologies et la course mondiale au savoir ».

²¹⁴ En vertu de l'Accord sur les ADPIC, pour être brevetable, il faut qu'une invention soit nouvelle, qu'elle implique une activité inventive et qu'elle soit susceptible d'application industrielle. Il a été soutenu que l'Accord sur les ADPIC ne semble tenir compte que du modèle d'innovation correspondant à l'industrialisation des pays du Nord. Il ne tient pas compte des systèmes d'innovation moins structurés et communautaires dans lesquels les paysans du Sud produisent, sélectionnent, améliorent et reproduisent diverses variétés végétales et diverses races d'animaux d'élevage. En conséquence, le matériel génétique des pays du Sud n'est pas protégé au même degré que celui obtenu par la biotechnologie moderne. Apparemment, la propriété intellectuelle des paysans du Sud n'est pas reconnue et leurs droits ne sont donc pas protégés. WWF, The UN Biodiversity Convention and the WTO TRIPS Agreement, Discussion Paper.

²¹⁵ Selon l'interprétation qui est faite de l'article 27 de l'Accord sur les ADPIC, le brevetage du matériel génétique pourrait transformer un nombre croissant de formes de vie en produits brevetables, ce qui aurait des conséquences durables sur l'environnement, l'économie, la culture et l'éthique. WWF, op. cit.

²¹⁶ L'UPOV régit un système international de protection des obtentions. Elle compte 37 pays qui sont principalement des pays développés. Le Traité

UPOV de 1978 autorise certaines exceptions pour permettre aux agriculteurs et aux obtenteurs d'employer des variétés protégées. Toutefois, il va être remplacé par le nouveau Traité de 1991, qui supprime ce privilège dans le cas des agriculteurs et donne aux obtenteurs un droit de regard sur la récolte de semences protégées. Le Traité de 1991 est entré en vigueur le 24 avril 1998. En conséquence, la version 1978 a été fermée à la signature le 24 avril 1999. Voir : <http://www.upov.org>.

²¹⁷ Le droit international des traités emploie différentes règles pour déterminer l'ordre de priorité des traités. L'une de ces règles est que les traités les plus récents priment les traités les plus anciens et, si l'on applique cette règle, l'Accord sur les ADPIC (qui a été arrêté à la fin du Cycle d'Uruguay en décembre 1993 et signé en avril 1994) primerait la Convention sur la diversité biologique (adoptée en mai 1992). Toutefois, en vertu d'une autre règle selon laquelle les traités les plus spécifiques priment les traités généraux, ce serait la Convention sur la diversité biologique qui primerait car ses dispositions relatives à la protection des DPI dans le contexte du transfert de technologie pour la promotion de la biodiversité sont plus spécifiques que celles de l'Accord sur les ADPIC. Il convient aussi de rappeler que selon l'article 16.5 de la Convention, « les parties contractantes, reconnaissant que les brevets et autres droits de propriété intellectuelle peuvent avoir une influence sur l'application de la Convention, coopèrent à cet égard sans préjudice des législations nationales et du droit international *pour assurer que ces droits s'exercent à l'appui et non à l'encontre de ces objectifs* » (non souligné dans le texte). WWF, op. cit.

²¹⁸ WTO/CTE/W/67.

²¹⁹ Selon la terminologie de l'ISO, l'éco-étiquetage du type 1 est un système dans lequel le label est accordé par un tiers à des produits qui répondent à de multiples critères environnementaux prédéterminés, généralement après une analyse du cycle de vie.

²²⁰ Dans le cadre de l'ISO, on a fait des progrès pour ce qui est de l'élaboration de principes directeurs concernant la transparence, l'évaluation de la conformité et la reconnaissance mutuelle.

²²¹ Rene Vossenaar, UNCTAD work on strategic environmental assessment, in Ole Christian Fauchald and Mads Greger (editors), *Environmental assessment of trade agreements and policy*, Nordic Council of Ministers. TemaNord 1998:551.

²²² Par exemple, Action 21 appelle tous les pays à collaborer pour chercher à résoudre les problèmes environnementaux sur la base de « responsabilités communes mais différenciées ». Cela signifie notamment qu'il

faut offrir aux pays en développement une aide financière et un meilleur accès aux marchés et à la technologie, et faciliter le transfert de technologie.

²²³ Voir « Building Capacity in Trade, Environment and Development, UNCTAD's Technical Co-operation Programme », UNCTAD/DITC/TED/Misc.7.

²²⁴ Rene Vossenaar, Process and Production Methods, Sizing up the Issues from the South. In Halina Ward and Duncan Brack (editors), *Trade, Investment and the Environment*, The Royal Institute of International Affairs. Earthscan Publications Ltd. London, 1998.

²²⁵ L'article 8.2 c de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires autorise, sous certaines conditions, l'aide « visant à promouvoir l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales imposées par la loi et/ou la réglementation qui se traduisent pour les entreprises par des contraintes plus importantes et une charge financière plus lourde ». Toutefois, l'article 31 précise que les dispositions de certains articles, et notamment celles de l'article 8.2 c), seront d'application pour une période de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC et que, au plus tard 180 jours avant la fin de cette période, le Comité des subventions examinera leur fonctionnement « en vue de déterminer s'il convient de prolonger leur application, soit telles qu'elles sont actuellement rédigées soit sous une forme modifiée, pour une nouvelle période. »

²²⁶ L'article 13 de l'Accord sur l'agriculture précise que durant la période de mise en œuvre (c.à.d. jusqu'au 1^{er} janvier 2001), les mesures de soutien interne qui sont totalement conformes aux dispositions de l'Annexe 2 de l'Accord (mesures n'ayant qu'un impact minime sur le commerce, dites de la « catégorie verte ») sont exclues des engagements de réduction. Ces mesures sont notamment les dépenses de protection de l'environnement, et devaient expirer à la fin de 2000, sauf prorogation.

²²⁷ Ainsi, le Groupe africain a souligné que la dernière phrase de l'article 27.3 b dit clairement que le Conseil est chargé d'examiner les dispositions de fond de cet article, et qu'on ne peut pas interpréter cette phrase comme un mandat limité à l'examen de l'application de l'alinéa.

²²⁸ Veena Jha and Rene Vossenaar, « Mainstreaming environment in the WTO : Possible implications for developing countries ». Document rédigé pour l'atelier sur le commerce et l'environnement tenu à Los Baños (Philippines), du 11 au 13 novembre 1999. UNCTAD/FIELD Project on Strengthening Research and Policy-Making Capacity on Trade and Environment in Developing Countries (Project INT/98/A61).

²²⁹ Voir le Code de la CNUCED sur le transfert de technologie, le Code des Nations Unies sur les sociétés transnationales, etc.

²³⁰ L'Ensemble a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la résolution 35/63 du 5 décembre 1980.

²³¹ Voir par exemple l'annexe 3 de CNUCED, *The outcome of the Uruguay Round: An initial assessment. Supporting papers to the Trade and Development Report, 1994, doc. UNCTAD/DR/14 (Supplement) ISBN 92-1-112362-2. Publication des Nations Unies, numéro de vente E.94.II.D.28.*

²³³ Voir OCDE 1992a; OCDE 1992b; OCDE, 1996.

²³⁴ Aux États-Unis par exemple, en 1996, 61 % des dépenses de R&D étaient financées par le secteur privé et 73 % des activités étaient réalisées par le secteur privé (Callan, Costigan and Keller, 1997, p. 8). Au Japon, ces chiffres dépassaient 70 % dans les deux cas (OCDE, 1996, p. 31).

²³⁵ Si l'on exclut la Chine du calcul, le pourcentage n'est que de 4 %.

²³⁶ CNUCED, 1998, p. 19.

²³⁷ Pour une analyse complète et détaillée, voir Mytelka 1992.

²³⁸ Par exemple, la seule société IBM a formé plus de 400 alliances stratégiques.

²³⁹ Même les technologies financées par des fonds publics ou mises au point par des établissements publics sont généralement propriété exclusive de l'établissement qui les a obtenues. Une technologie détenue par un établissement public n'est pas équivalente à une technologie qui serait dans le domaine public, c'est-à-dire que toute partie intéressée pourrait librement employer.

²⁴⁰ Voir, par exemple, Correa, 1997; Reichman, 1997.

²⁴¹ Dans de nombreuses lois nationales, une licence peut être accordée en cas de refus de traiter lorsque le titulaire du brevet a refusé d'accorder une licence volontaire à des conditions commerciales raisonnables, et en particulier lorsque cela porte préjudice au développement ou à l'établissement d'une activité commerciale ou industrielle ou à l'approvisionnement d'un marché extérieur (voir par exemple la loi du Royaume-Uni sur les brevets, article 48.3.d).

²⁴² Pour une analyse de cet article, voir Roffe, 1998.

²⁴³ Le chapitre IV du projet de Code contenait des dispositions détaillées au sujet des pratiques restrictives dans les arrangements de transfert de technologie.

²⁴⁴ En 1996, le Gouvernement fédéral a financé 34 % des dépenses de R&D des États-Unis (Callan, Costigan and Seller, 1997, p. 8).

²⁴⁵ Voir à ce sujet Eisenberg, 1997.

²⁴⁶ Créé par l'industrie du camionnage aux États-Unis au début des années 70, l'EDI consiste à échanger des documents et des renseignements entre les ordinateurs de deux entreprises sans intervention humaine. Des chaînes de magasins comme WalMart emploient cette technologie pour relier leurs fournisseurs directement à leur système de gestion des stocks. Ainsi, les fournisseurs sont automatiquement avertis et autorisés à expédier des marchandises lorsque les rayons sont vides. Selon *The Economist* (8 mai 1997), 95 % des entreprises classées dans les 1 000 premières entreprises de *Fortune* emploient l'EDI.

²⁴⁷ Le lecteur qui souhaiterait se familiariser davantage avec les différents moyens de commerce électronique pourra lire l'étude plus détaillée du Secrétariat de l'OMC intitulée *Le commerce électronique et le rôle de l'OMC*, Etudes spéciales N° 2 (Genève : Organisation mondiale du commerce), 1998. En outre, *The Economist* a publié deux enquêtes détaillées sur le commerce électronique dans ses numéros du 19 mai 1997 et du 26 juin 1999.

²⁴⁸ La rédaction de cet article a été grandement facilitée par les échanges de courrier électronique que j'ai eus avec Aaditya Mattoo et la possibilité d'avoir accès aux travaux qu'il est en train de mener de concert avec Ludger Schuknecht pour une étude qui doit prochainement paraître sous le titre « Trade Policies for Electronic Commerce ».

²⁴⁹ L'absence de droits de douane sur le commerce des services est un problème important et très négligé. Si les droits de douane ont pour objectif de lever des recettes, le principe de l'efficacité voudrait qu'il s'applique également aux services. Toutefois, cette question n'a pas du tout été examinée dans la littérature universitaire ou celle relative à la politique commerciale, car les chercheurs ont encore tendance à considérer que les services ne font pas l'objet d'un commerce international, tandis que les responsables de la formulation des politiques commerciales ne veulent pas effrayer les investisseurs étrangers en assujettissant à des taux de droits plus élevés les services fournis depuis l'étranger.

²⁵⁰ Cette option est ouverte même dans le cas des transactions entre entreprises. Par contre, lorsqu'une entreprise étrangère vend un produit par voie électronique directement au consommateur du pays importateur, on ne voit pas très bien comment on pourrait assujettir la transaction à des droits intérieurs.

²⁵¹ Cette proposition pourrait s'expliquer par le fait que, dans les négociations du Cycle de Seattle, les États-Unis pourraient vouloir obtenir que

le commerce Internet soit considéré comme un commerce de marchandises. Si à ce moment-là les pays se sont déjà engagés sur un moratoire permanent des droits de douane, le commerce Internet sera automatiquement exempté de toute restriction à la frontière.

²⁵² Les débats concernant le commerce électronique sont souvent axés sur la fourniture transfrontière, mais il y a aussi du commerce électronique par le biais d'une présence commerciale (mode 3) et par mouvement de personnes physiques (mode 4). Par exemple, lorsqu'une banque étrangère offre des services de banque électronique aux résidents d'un pays, la transaction est considérée comme une transaction en mode 3. De même, lorsque des informaticiens se déplacent dans un pays étranger et y offrent leurs services par voie électronique, ce commerce sera considéré comme une transaction en mode 4.

²⁵³ Il convient aussi, pour être exhaustif, de mentionner l'article IX de l'AGCS relatif aux pratiques commerciales, qui prévoit des consultations et des échanges de renseignements entre les Membres concernés lorsque les fournisseurs ont des pratiques anticoncurrentielles.

²⁵⁴ Selon la définition donnée dans l'annexe, l'expression « services publics de transport des télécommunications » s'entend de tous services de transport des télécommunications offerts au public et supposant la transmission en temps réel d'informations fournies par le client entre deux points ou plus sans qu'il y ait modification quelconque de bout en bout de la forme ou du contenu de ces informations. Les « réseaux » publics de transport des télécommunications s'entendent de l'infrastructure publique de télécommunications qui permet les télécommunications entre deux extrémités terminales définies du réseau ou plus.

²⁵⁵ Cela signifie que si un pays a inscrit la fourniture de services Internet sur sa liste nationale même sans prendre l'engagement de leur appliquer le traitement national, les fournisseurs étrangers doivent bénéficier d'un accès non discriminatoire aux réseaux et services publics de transport de télécommunications.

²⁵⁶ Ce renseignement a été fourni par Dewang Mehta dans son exposé à la Conférence de l'OMC sur le thème « Possibilités offertes par le commerce électronique pour les entreprises des pays en développement », le 19 février 1999, et résumé dans le document de l'OMC WT/COMTD/18.

²⁵⁷ La libéralisation simultanée de l'investissement étranger direct a contribué à ce processus. La présence d'entreprises étrangères en Inde a joué un rôle important en établissant un lien entre la demande de différents services dans leurs pays d'origine et l'offre de l'Inde.

²⁵⁸ Il y a en Chine et en Inde respectivement 2,3 et 1,1 téléphones pour 100 habitants, contre 59,5 aux États-Unis. Parmi les pays en développement, seuls Hong Kong et Singapour ont une densité de lignes téléphoniques comparable à celle des pays développés. Voir tableau 2, p. 7, WTO (1998), *op. cit.*

²⁵⁹ Pour plus de précisions, voir CNUCED, *Dimensions juridiques du commerce électronique*, 4 mai 1999, TD/B/COM.3/EM.8/2.

²⁶⁰ Les renseignements figurant dans ce paragraphe et le suivant proviennent de CNUCED, 27 juillet 1998, *Possibilités qui s'offrent aux pays en développement d'accroître leurs exportations de services dans certains secteurs*, TD/B/COM.1/21.

²⁶¹ OCDE, 1997, *Le monde en 2020 : vers une nouvelle ère mondiale*.

ANNEXES

Conférence ministérielle de l'OMC
Troisième session
Seattle, 30 novembre-3 décembre 1999

**ALLOCUTION DU SECRETAIRE GENERAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES**

M. Kofi Annan

J'aimerais tout d'abord remercier les autorités et les habitants de Seattle d'accueillir cette conférence très importante, mais, manifestement, très controversée. Je me demande si les participants avaient conscience de ce qui les attendait !

Pour ma part, je suis très heureux d'être ici, et particulièrement honoré d'être invité à prendre la parole à l'occasion de cette réunion, qui est effectivement d'une grande importance. J'espère et je suis convaincu qu'elle restera dans les annales comme la Conférence qui aura lancé le "cycle du développement" et jeté les bases d'un système commercial mondial qui sera équitable tout autant que libre.

Dans le passé, les pays en développement se sont entendu dire et redire qu'ils avaient tout à gagner de la libéralisation des échanges, et qu'ils devaient ouvrir leurs économies.

C'est ce qu'ils ont fait, souvent au prix de gros sacrifices. Pour les pays les plus pauvres, le coût de la mise en œuvre des engagements commerciaux peut excéder le budget de toute une année.

Mais, à maintes reprises, ils ont été déçus par les résultats, non pas parce que le libre-échange leur est néfaste, mais parce que ce qu'ils en retirent demeure insuffisant.

Dans le dernier grand cycle de libéralisation du commerce – le Cycle d'Uruguay – les pays en développement ont abaissé leurs droits de douane, comme on le leur avait demandé. Mais, dans l'absolu, nombre d'entre eux maintiennent encore des obstacles tarifaires élevés, ce qui a pour effet non seulement de restreindre la concurrence, mais aussi de priver leurs propres producteurs d'importations essentielles, et donc de ralentir la croissance économique.

Or, même dans ces conditions, ils ont constaté que les pays riches avaient réduit *leurs* droits de douane dans des proportions moindres que les pays pauvres. Il n'est pas surprenant que beaucoup d'entre eux s'estiment dupés.

Les pays industrialisés, semble-t-il, ont la chance de pouvoir exporter entre eux des produits manufacturés, mais, de la part des pays en développement, ils continuent de ne vouloir que des matières premières, pas des produits finis. De ce fait, les droits de douane moyens sur les produits manufacturés qu'ils importent des pays en développement sont à présent *quatre fois plus élevés* que ceux qu'ils appliquent aux produits qui proviennent essentiellement des autres pays industrialisés.

Des moyens de plus en plus sophistiqués ont été trouvés pour exclure les importations en provenance du tiers monde; et c'est dans les domaines où les pays en développement sont les plus compétitifs, tels que les textiles, les chaussures et l'agriculture, que ces mesures protectionnistes font le plus mal.

Dans certains pays industrialisés, on dirait presque que les économies émergentes sont considérées comme incapables de participer honnêtement à la concurrence de sorte que, lorsqu'elles produisent quelque chose à un prix compétitif, elles sont accusées de dumping et frappées de droits antidumping.

En réalité, ce sont les pays industrialisés qui écoulent leurs excédents alimentaires à des prix de dumping sur les marchés mondiaux – excédents qui sont le produit de subventions représentant chaque année 250 milliards de dollars – faisant ainsi peser une menace sur les moyens de subsistance de millions d'agriculteurs démunis dans le monde en développement, qui ne peuvent pas concurrencer les importations subventionnées.

Il n'est donc guère surprenant que les pays en développement soupçonnent les arguments en faveur du recours à la politique commerciale

pour promouvoir diverses bonnes causes de n'être en fait qu'une autre forme de protectionnisme déguisé.

Je suis sûr que ce n'est généralement pas le cas: ceux qui font valoir de tels arguments expriment habituellement des inquiétudes réelles au sujet des effets de la mondialisation, auxquelles il faut répondre.

Ils ont *raison* d'être préoccupés – au sujet des emplois, des droits de l'homme, du travail des enfants, de l'environnement, de la commercialisation des résultats de la recherche scientifique et médicale. Ils ont raison, surtout, d'être préoccupés par la terrible pauvreté dans laquelle sont condamnés à vivre tant d'habitants des pays en développement.

Mais il ne faut pas faire de la mondialisation le bouc émissaire des échecs des politiques intérieures. Le monde industrialisé ne doit pas essayer de résoudre ses propres problèmes au détriment des pauvres. Il est rarement judicieux d'avoir recours aux restrictions commerciales pour s'attaquer à des problèmes qui ne proviennent pas du commerce mais d'autres domaines de la politique nationale et internationale. En aggravant la pauvreté et en faisant obstacle au développement, ces restrictions ajoutent souvent aux problèmes qu'elles essayent de résoudre.

L'expérience pratique a montré que le commerce et l'investissement entraînent non seulement le développement économique, mais aussi des normes plus élevées en matière de droits de l'homme et de protection de l'environnement. Tous ces éléments se mettent en place lorsque les pays adoptent des politiques et institutions appropriées. De fait, une société civile en développement *insistera* généralement pour que soient adoptées des normes élevées, dès qu'on lui en donne la possibilité.

Ce qu'il faut, ce n'est pas que de nouveaux obstacles viennent entraver le commerce mondial, mais que les gouvernements se montrent plus déterminés à s'attaquer directement aux problèmes sociaux et politiques, et à doter les institutions qui existent à cette fin du financement et des pouvoirs dont elles ont besoin. Les Nations Unies et leurs institutions spécialisées sont chargées de promouvoir les causes du développement, de l'environnement, des droits de l'homme et du travail. Nous pouvons contribuer à résoudre les problèmes.

Le secteur privé aussi. Les sociétés transnationales, qui sont les principaux bénéficiaires de la libéralisation économique, doivent assumer

une partie de la responsabilité en ce qui concerne ses conséquences sociales et environnementales.

Les droits économiques sont inséparables des responsabilités sociales. C'est pourquoi j'ai proposé, il y a quelque temps cette année, un Pacte mondial entre les entreprises et les Nations Unies, dans le cadre duquel nous aiderons le secteur privé à agir conformément aux principes internationalement acceptés dans les domaines des droits de l'homme, des normes du travail et de l'environnement. Les réactions ont été jusqu'à présent encourageantes, et je suis certain que nous pouvons obtenir des résultats non négligeables en travaillant plus étroitement ensemble.

Mais *la présente* réunion, et *la présente* Organisation ne doivent pas être détournées de leur mission essentielle, qui est de faire en sorte que, cette fois-ci, un nouveau cycle de négociations commerciales apporte réellement les avantages du libre-échange au monde en développement. À moins que nous ne convainquions les pays en développement qu'ils trouvent réellement leur compte dans la mondialisation, il deviendra impossible de contenir le choc en retour contre ce processus. Ce serait une tragédie pour le monde en développement et, à vrai dire, pour le monde tout entier.

Le commerce est préférable à l'aide. Si les pays industrialisés prennent plus de mesures pour ouvrir leurs marchés, les pays en développement pourront augmenter leurs exportations de plusieurs milliards de dollars par an, beaucoup plus que ce qu'ils perçoivent actuellement sous forme d'aide. Pour des millions et des millions de pauvres, cela pourrait leur permettre de passer de leur misère actuelle à une vie décente. Et malgré tout, le coût pour les pays riches serait dérisoire.

En fait, il se pourrait que les pays industrialisés se rendent à eux-mêmes un service. On a calculé que certains d'entre eux consacrent jusqu'à 6 ou 7 % de leur produit national brut à divers types de mesures de protection commerciale. Il est indéniable que certains de leurs habitants en tirent des avantages, mais il doit certainement y avoir un moyen de les aider moins onéreux et moins préjudiciable pour le reste de la population!

Cette fois, les droits de douane et autres restrictions appliqués aux exportations des pays en développement doivent être réduits de façon substantielle. En ce qui concerne les pays les moins avancés, je suggère que les droits de douane et les contingents soient entièrement supprimés.

Il faudrait par ailleurs que les pays en développement reçoivent une assistance technique, tant pour mener les négociations que pour mettre en œuvre les accords et en retirer les fruits, une fois qu'ils seront conclus. Actuellement, certains d'entre eux n'ont même pas de mission à Genève. Mais la CNUCED - la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement - est là pour les aider, si on lui en donne les moyens.

Dans un mois précisément, nous laisserons le XX^e siècle derrière nous. La première moitié de ce siècle a vu le monde presque détruit par la guerre, en partie en raison de sa division en blocs commerciaux rivaux.

La deuxième moitié, en revanche, a connu une expansion du commerce mondial sans précédent, qui a également entraîné une croissance et un développement économiques exceptionnels, même s'ils sont encore très inégalement répartis.

Cette expansion n'a pas été le fruit du hasard. Après le carnage et les dévastations de la deuxième guerre mondiale, des hommes d'État clairvoyants ont à dessein construit un ordre économique et politique régi par des règles qui rendraient possible le libre-échange, et, par là même, estimaient-ils, les guerres futures moins probables. Sur le principe, ils avaient raison.

À cette époque, plusieurs facteurs se sont conjugués pour rendre un tel ordre mondial libéral possible, notamment un large consensus sur le rôle de l'État pour garantir le plein emploi, la stabilité des prix et la protection sociale. De même, la plupart des grandes entreprises étaient encore organisées à l'intérieur d'un seul pays, de sorte que les relations économiques internationales pouvaient être négociées entre États, dont chacun correspondait à une économie nationale distincte, qui pouvait être contrôlée en relevant ou en abaissant les obstacles aux frontières nationales.

Et de la même manière, cela a permis d'établir sans trop de difficultés un ensemble d'organisations internationales qui étaient fondées sur l'ordre économique, et qu'elles appuyaient à leur tour: la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, et l'Organisation des Nations Unies.

Aujourd'hui, le monde est très différent. Les réseaux de production et les réseaux financiers se sont libérés des frontières nationales, et sont

devenus réellement mondiaux. Mais ils ont laissé le reste du système loin derrière.

Les États nations, et les institutions dans lesquelles ils sont représentés, peuvent fixer les règles dans le cadre desquelles les échanges internationaux se déroulent, mais ils ne peuvent plus dicter les conditions de ces échanges entre eux exclusivement. La vie économique ne s'inscrit plus dans un vaste canevas de valeurs partagées et de pratiques institutionnalisées.

Il en résulte qu'au déséquilibre flagrant, en termes de puissance et de richesses, entre pays industrialisés et pays en développement est venu maintenant s'ajouter un deuxième déséquilibre: le fossé qui sépare l'intégration de l'économie mondiale et l'esprit de clocher qui continue d'imprégner les institutions politiques et sociales. Alors que l'économie est mondiale, la politique demeure obstinément locale. C'est pour cette raison, je pense, que tant de gens, même dans le monde industrialisé, se sentent vulnérables et impuissants.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs, ce moment a une telle importance.

De ce que nous déciderons ici, et lors d'un petit nombre de réunions cruciales durant les quelques années à venir, dépendra l'évolution du XXI^e siècle: semblable à la première moitié du XX^e siècle, en pire, ou semblable à la deuxième moitié, en mieux.

Ne tenons pas pour acquis la progression de la liberté du commerce et la primauté du droit. Prenons plutôt la résolution d'étayer le marché mondial libre de valeurs réellement mondiales, et d'en assurer la pérennité par des institutions efficaces.

Faisons preuve de la même autorité pour défendre les droits de l'homme, les normes du travail et l'environnement que pour défendre, comme nous le faisons déjà, la propriété intellectuelle.

Bref, efforçons-nous de surpasser en sagesse et en détermination ceux qui ont jeté les fondations de l'ordre mondial libéral postérieur à la deuxième guerre mondiale. Ils ont fait en sorte que les changements profitent aux peuples, et nous devons faire la même chose.

Conférence ministérielle de l'OMC
Troisième session
Seattle, 30 novembre-3 décembre 1999

DECLARATION DU SECRETAIRE GENERAL DE LA CNUCED

M. Rubens Ricupero

Avant d'arriver à Seattle, nous avons entendu dire et redire qu'il fallait faire de ces nouvelles négociations commerciales un cycle du développement. Notre principal objectif doit être de traduire ces paroles dans la pratique – dans les accords eux-mêmes. C'est la seule façon de concrétiser les efforts engagés par les pays en développement pour devenir des membres à part entière du système et non de simples figurants.

C'est précisément ce que fait la CNUCED : elle encourage les pays en développement à adopter une attitude prospective pour corriger les déséquilibres et modeler un meilleur système dans le cadre du « programme de travail positif » dont on peut déjà mesurer l'incidence par le fait que plus de la moitié des 250 propositions présentées lors du processus préparatoire émanaient de ces pays.

Les pays en développement ont, par le passé, été comparés à des « profiteurs » du système. Cela n'a jamais été vrai et, par leurs actions, les pays en développement ont montré à quel point cette vue était fautive. Ils ont procédé à une libéralisation plus rapide et plus poussée que tout autre pays. Et lors du processus préparatoire de Seattle, ils ont présenté plus de 110 propositions détaillées et concrètes pour s'attaquer aux problèmes spécifiques qu'ils ont recensés comme autant d'obstacles à leur capacité de participer pleinement et effectivement au système commercial multilatéral.

C'est non seulement la meilleure, mais aussi la seule façon de traiter le problème de légitimité, qui se trouve maintenant au cœur même du débat sur le commerce, comme chacun peut le constater en parcourant les articles de presse ou en regardant les manifestations dans les rues.

À l'origine du problème, il y a la mondialisation et ses effets perturbateurs : sécurité de l'emploi, inégalité croissante entre les pays et à l'intérieur de chacun d'eux, sentiment omniprésent que personne n'est plus maître de sa propre destinée. Les réactions hostiles à la mondialisation ont eu des cibles différentes. D'abord cela a été l'ALENA, puis les négociations sur l'investissement à l'OCDE. Maintenant, c'est le tour de l'OMC. À cet égard, le fait que c'est la ville de Microsoft, symbole de l'économie mondialisée, qui est devenue le théâtre des manifestations contre le commerce mondial est révélateur et peut-être paradoxal, même si la plupart des participants venaient d'ailleurs. Ce serait une lourde erreur de ne pas vouloir reconnaître l'importance de ces manifestations. Elles doivent être prises au sérieux.

Pour une organisation internationale, la légitimité s'appuie sur trois éléments principaux : universalité, processus de prise de décision efficace et reposant sur le principe de la participation et partage équitable des avantages procurés par le système.

Sur le plan de l'universalité, l'OMC vient de remporter un grand succès avec les progrès accomplis sur la voie de l'accession de la Chine qui devraient bientôt, on peut l'espérer, mettre un terme à la longue attente d'un cinquième de l'humanité.

Cependant, il reste beaucoup de chemin à parcourir avant d'arriver à un processus d'accession plus juste et plus rapide. Il faudrait pour cela adopter des « procédures accélérées » pour les 19 pays les moins avancés qui attendent encore. Cela signifie aussi qu'il ne faudrait pas imposer aux pays candidats à l'accession des obligations dépassant celles qu'assument déjà les Membres actuels. Maintenant que les États-Unis et la Chine se sont mis d'accord sur les conditions de l'accession de cette dernière, le jeu géostratégique qui a eu de graves répercussions sur de nombreux pays candidats n'a plus de raison d'être.

Mais à mesure que l'Organisation progresse vers l'universalité, elle devient aussi plus grande, plus complexe, plus hétérogène. Sur le plan du processus de prise de décision, l'ancien GATT s'apparentait à un club, ce qui

convenait bien à une entité rassemblant quelques pays idéologiquement proches mais n'est plus adapté à une organisation comprenant 140 nations, dont la Chine, ayant des intérêts différents et des niveaux de développement différents. En tant qu'ancien participant au système dit du « salon vert » du Cycle d'Uruguay, je dois admettre que ce système était loin d'être juste ou transparent pour les nombreuses parties contractantes qui en étaient exclues. Depuis la fin de ce cycle et en raison de la façon dont il s'est terminé, des plaintes se sont accumulées au sujet de l'absence de participation au processus de prise de décision et du manque de transparence de ce processus. On a vu, dans une succession logique, les plaintes entraîner la déception, qui a elle-même amené le public à estimer que l'ensemble du système manquait de légitimité. En conséquence, il est apparu que le système pourrait devenir de plus en plus difficile à gérer, comme l'a montré une série d'épisodes regrettables dont le point culminant a été le processus préparatoire de Seattle organisé à Genève qui n'a débouché sur aucune conclusion.

Si l'on veut aggraver les choses, il suffit de fabriquer un consensus artificiel sur la base de textes négociés par quelques-uns des principaux protagonistes. En fin de compte, cela ne ferait que transformer la déception en rejet. En effet, ce n'est pas l'ampleur du processus qui le rend difficile mais la promotion unilatérale des intérêts d'un seul groupe de pays et le refus persistant de reconnaître les intérêts et les préoccupations légitimes des nations en développement. C'est précisément ce dont témoignent les véritables difficultés que ces pays ont à mettre en œuvre certaines dispositions des Accords sur les ADPIC et les MIC, entre autres.

Le problème de la mise en œuvre n'est que le dernier sur la longue liste des déséquilibres qui faussent un système pendant longtemps axé sur la réduction des droits de douane applicables aux produits industriels entre les pays développés. Cela explique peut-être pourquoi l'agriculture a été en grande partie tenue en dehors des disciplines d'un système qui devait compter avec la construction du Marché commun européen et de sa Politique agricole commune. Soit dit en passant, cela s'est fait non pas grâce à la philosophie officielle du système multilatéral axée sur le libre-échange mais largement à ses dépens. Les subventions massives et les interventions de l'État ont totalement bouleversé le marché, démontré que toutes les prévisions formulées 80 ans auparavant par les économistes réputés étaient fausses et fait de l'Europe l'un des plus gros exportateurs de produits agricoles du monde. La première dérogation dans le secteur de l'agriculture

a été accordée aux États-Unis au début des années 50 et le premier arrangement « à court terme » pour les textiles de coton allait plus tard devenir l'Arrangement multifibres à la fin de cette même décennie. Cela s'est produit dans un cas, il y a près d'un demi-siècle, et dans l'autre il y a plus de 40 ans. Et les nations qui après toutes ces années disent qu'elles ne sont pas encore prêtes à libéraliser totalement le commerce des produits agricoles ou textiles sont souvent celles qui estiment que ce serait faire preuve de trop d'indulgence que de donner aux pays en développement plus de cinq ans pour s'adapter aux transformations complexes intervenues dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle.

Pour mériter l'appellation « cycle du développement », les négociations futures devraient, à tout le moins, corriger ces déséquilibres. Plus précisément, elles devraient premièrement éliminer l'exemple le plus flagrant de déséquilibre : la liberté des pays développés de subventionner massivement leurs exportations de produits agricoles et de placer leurs aides au secteur industriel dans la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action. Deuxièmement, les négociations futures devraient accélérer le démantèlement de l'Arrangement multifibres car, en valeur, 6 % seulement des produits soumis à restriction ont été libéralisés jusqu'à présent. Troisièmement, il est temps de se débarrasser des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits sur un grand nombre de produits pour lesquels les pays en développement sont compétitifs et d'accorder aux exportations des PMA l'accès en franchise consolidé.

Rien ne peut remplacer le système commercial multilatéral, mais ce n'est pas une raison pour se résigner à en accepter les déséquilibres actuels. Après les deux décennies marquées par les négociations du Tokyo Round puis du Cycle d'Uruguay, la grande majorité des pays en développement se sont retrouvés avec des déficits commerciaux plus importants – 3 % de plus que dans les années 70 – et une croissance économique ralentie – 2 % de moins. C'est en partie le résultat de politiques nationales inadéquates bien que, comme je l'ai déjà dit, la plupart de ces nations aient mené à bien des programmes d'ajustement rigoureux et ne puissent plus être traitées de « profiteurs » après la rapide ouverture de ces marchés. Il y a d'autres raisons : la croissance léthargique de l'activité économique et de la demande d'importations des pays avancés, la chute des cours des produits de base et la détérioration des termes de l'échange qui en est résultée. Mais une cause importante de cette situation inquiétante est certainement la présence

d'asymétries dans l'équilibre des droits et obligations mutuels, y compris en matière d'accès aux marchés, qu'il faut enfin éliminer.

Il n'y a que deux solutions qui s'offrent à nous. La première consiste à persister dans la voie mercantiliste en faisant pression sur les pays en développement pour qu'ils ouvrent encore des marchés qui deviendront vite inexistantes, car ces nations ne seront pas en mesure de tirer de leurs exportations les ressources dont elles ont besoin pour payer leurs importations. La deuxième solution est la « stratégie de la marée montante » qui permettra aux pays en développement de sortir de la pauvreté et du sous-développement grâce à leurs exportations en gagnant eux-mêmes l'argent nécessaire pour financer leurs importations de biens d'équipement et de technologies auprès des pays industriels sans accroître leur endettement. J'espère qu'à Seattle c'est la deuxième solution qui sera choisie, la seule qui peut remédier au « déficit de légitimité », remettant au goût du jour le vieux slogan de la CNUCED : « le commerce plutôt que l'aide » avec deux nouvelles formules : « l'accès aux marchés plutôt que la spéculation et l'endettement; le commerce plutôt que les placements spéculatifs ».