

Les pays du Sud dans le système commercial multilatéral

Mehdi ABBAS*

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) est pleinement entrée en fonction le 1^{er} janvier 1995. Elle est l'héritière de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT selon l'acronyme anglais). L'OMC ne constitue pas une réelle rupture par rapport à ce qu'était le GATT. Toutefois, continuation ne signifie pas identité. En effet, elle est dotée d'un agenda beaucoup plus extensif qui l'amène à se prononcer sur l'ensemble des questions traversant la nouvelle économie internationale. Parmi celles-ci figure en bonne place l'intégration des économies en développement dans le système commercial multilatéral¹.

Par système commercial multilatéral nous entendons l'ensemble des accords juridiques, des règles commerciales négociées et des dispositifs institutionnels et de procédure issus des négociations de l'Uruguay Round et gérés par l'OMC. Il s'agit donc d'analyser la position d'un ensemble particulier de pays dans ce dispositif juridique et institutionnel². Cependant, la situation actuelle ne

peut être comprise sans un bref retour à ce que fut la relation entre les économies en développement et le GATT d'une part, et les évolutions qui ont conditionné les différentes phases du cycle d'Uruguay de l'autre. Résumer cinquante ans de relations économiques et commerciales concernant près d'une centaine de pays est impossible. C'est pourquoi nous privilégierons dans ce qui suit la dynamique institutionnelle et les stratégies des acteurs dans les négociations.

Le complexe de l'OMC marque une réorientation du traitement juridico-institutionnel des économies du Sud. Cette réorientation est placée sous le signe de la *normalisation*. Elle signifie la fin de l'exceptionnalité des règles, mesures, pratiques et disciplines relatives à ce groupe particulier de pays ce qui n'est pas sans conséquence en terme de politique commerciale, de politique économique en générale et donc en matière de développement, dimension que nous ne pouvons occulter.

L'OMC en tant que *member-driven organization* (voir **encadré 1**) reproduit — en les atténuant sous certains aspects — les dimensions hiérarchique et polarisante des relations économiques internationales issues de l'inégalité des acteurs en présence. C'est pourquoi nous ne pouvons faire abstraction de la relation entre les Centres et les Périphéries. D'emblée indiquons que le complexe institutionnel — objet d'études — est issu de compromis entre les grandes puissances économiques et que les normes qui le structurent expriment leurs préférences.

Aussi, au-delà des aspects juridiques, le cadre au sein duquel se joue l'insertion internationale des quatre-vingtième des pays, c'est-à-dire leur mode de développement de long terme, présente des biais institutionnels et procéduriers défavorables aux économies du Sud. Il est dès lors possible de parler d'un *statu quo asymétrique* pour

* UFR de Sciences Economiques, Université Pierre Mendès France, Grenoble.

¹ Voir *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay*, 1994, p. 6 et la *Déclaration ministérielle de Singapour*, p. 3. Pour les aspects opérationnels voir l'initiative conjointe OMC – CNUCED – Banque mondiale en faveur des pays les moins avancés, Document disponible sur le site internet de l'OMC : www.wto.org. Ainsi que le cadre intégré en faveur des PMA de l'OMC, *Rapport 1999*, pp. 37 – 39.

² L'OMC ne possède aucune définition des catégories de pays qu'elle distingue à savoir les pays en développement, les pays les moins avancés et les pays en transition. Elle reprend les classifications du système onusien. La liste officielle des pays en développement est

établie par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Sur les 48 PMA, 29 sont membres de l'OMC. Dans les différents développements de ce travail nous utiliserons les catégories contenues dans les accords juridiques sans pour autant nous interdire un recours à des expressions plus parlantes telle que pays foyers – pays dominés, économies motrices – économies dominées, Centre – Périphérie.

caractériser leur position et les relations qu'elles entretiennent avec les autres membres.

1 – Le statut juridique différencié des pays en développement dans le GATT

Dès sa création en 1948 le GATT est qualifié de « *club de riches* » puisque sur les 23 pays fondateurs 11 seulement appartenaient à la catégorie des pays en développement. C'est pourquoi dans les premières années les relations entre l'institution et ces pays peuvent être qualifiées de dormantes. La première réforme institutionnelle du GATT (1955) n'a même pas pris en compte leurs revendications. Il faudra attendre 1958 pour voir un document de travail estampillé GATT relatif aux problèmes que rencontrent ces pays à l'exportation¹. Dès lors, durant la période 1959 – 1979 s'engage un processus de prise en compte de certaines revendications de pays en développement, d'autant que quantitativement ils sont devenus majoritaires. Ce processus avait pour ligne directrice le *traitement différencié*.

Bien que flexible, le cadre institutionnel du GATT est construit autour de deux principes : la *réciprocité* et la *non discrimination*². Les pays en développement ont constamment revendiqué leur non application. Ils ont, par conséquent, proposé que les relations commerciales multilatérales reposent sur les concepts de *non réciprocité* et du *traitement différencié*, ce qui a abouti à une dualité des normes. Il est important de relever que le contexte international de l'époque présentait une configuration des rapports de forces plutôt favorable à l'expression d'une telle approche.

1.1 – Droit du développement et discrimination positive

Le début des années soixante est marqué par la mise en place d'un complexe institutionnel

orienté vers le développement économique (voir **encadré 2**) contribuant à l'émergence du droit au développement³. Ce dernier constitue une reconnaissance de l'intervention de l'Etat et du volontarisme politique dans les domaines économique et social. Mais, surtout la reconnaissance de l'impossibilité d'appliquer les mêmes obligations à des pays de niveau de développement différents. Cette évidence sera formalisée dans le principe de la *discrimination positive*. Ainsi, « en droit du développement, s'est-on attaché dès l'origine, tout en prônant l'égalité formelle, à rechercher des correctifs juridiques à celle-ci, au moyen de ce que la doctrine française a appelé la « discrimination positive » (G. de Lacharrière) ou « l'inégalité compensatrice » (C. A. Colliard) »⁴. Donc, entre une égalité formelle et des inégalités réelles le choix d'une dualité des normes s'est institutionnalisé. La dualité de normes conduit à celles des statuts. Dès lors, la discrimination positive s'impose progressivement à l'ensemble des organisations internationales et devient la norme dans l'approche des relations qu'entretiennent les pays en développement qui en sont membres.

1.2 – Dualité des normes et du traitement dans le cadre du système commercial multilatéral

Compte tenu de la complexité de la réforme institutionnelle du GATT et afin d'éviter des blocages et de ne pas mettre en péril le principe du consensus dans la prise de décision, les Parties Contractantes ont opté pour une intégration duale des pays en développement en ajoutant des textes juridiques à l'Accord général plutôt que d'en modifier les principes opérationnels (voir **tableau 1**). C'est ce qui explique le rajout de la Partie IV « *Commerce et Développement* » et de la clause d'habilitation.

¹ Il s'agit du *Rapport Haberler* du nom de l'économiste présidant le panel d'experts (R. Campos, J. Meade, J. Tinbergen, G. Haberler).

² La réciprocité (article II) signifie qu'un pays bénéficiant d'un abaissement tarifaire concédé par un autre pays doit accorder à ce pays une concession équivalente. La non discrimination (articles I et III) renvoie à l'application inconditionnelle des clauses de la nation la plus favorisée et du traitement national.

³ L'expression droit international du développement date de la résolution 1710 de l'ONU de décembre 1961 proclamant la 1^{ère} décennie de l'ONU pour le développement. Pour une présentation générale de cet aspect particulier des relations internationales voir G. FEUER, H. CASSAN, *Droit international du développement*, 2^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1991. Pour une perspective différente de la question voir A. PELLET, *Le droit international du développement*, PUF, Paris, 1987.

⁴ G. FEUER, H. CASSAN, *Ibid.*, p. 33.

La Partie IV est une réelle reconnaissance de l'inégalité compensatrice. Elle concerne l'accès des pays en développement aux marchés des pays industrialisés et s'articule à l'Article XVIII du GATT qui autorise la protection du marché national. Toutefois, la promotion des exportations est assurée par les concessions unilatérales qu'accordent les pays industrialisés à ces exportations [Article XXXVII. 1. a, XXXVIII. 3. b]. La logique de la Partie IV place donc les pays en développement en situation de demandeur donnant lieu à une asymétrie contraire à l'esprit de la non-réciprocité recherchée. Cette asymétrie se confirme lors de la reconnaissance institutionnelle d'un traitement préférentiel inconditionnel pour les pays en développement le 25 juin 1971. La contradiction que constitue une telle pratique par rapport à la norme du GATT n'a pu être dépassée qu'en accordant une dérogation générale — un *waiver* — pour une durée de 10 ans à la clause de la nation la plus favorisée autorisant par-là même des politiques commerciales dérogatoires en leur faveur. Ce processus aboutit à la *clause d'habilitation* négociée dès 1973 et pleinement reconnue à la fin du Tokyo Round en 1979. D'une part, elle constitue la reconnaissance

de la légalité juridique de tout traitement préférentiel en faveur des pays en développement. D'autre part, elle introduit le principe de gradation dans le traitement des pays en développement. Ce dernier signifie que les droits et obligations appliqués à ce groupe de pays dépendent de leur niveau de développement saisi au travers du revenu par habitant.

Le Tokyo Round constitue donc la dernière négociation où un texte juridique spécifique et dérogatoire en direction du Tiers Monde est élaboré. Cependant, il convient de s'interroger sur la stratégie du Sud dans le GATT. En effet, en revendiquant un régime dérogatoire ces pays se sont mis à l'écart de la dynamique institutionnelle. Ne participant pas, ou si peu, aux différentes négociations, ils ne profitaient d'aucun de leurs résultats. En outre, l'octroi de dérogations ou de faveurs à leur destination résultaient de la plus ou moins bonne volonté des pays foyers. Il n'en demeure pas moins que ces derniers en retirant les secteurs du textile — habillement et de l'agriculture des négociations commerciales multilatérales ont réduit l'intérêt de celles-ci pour des pays dont ces produits constituent l'essentiel des exportations.

Les éléments clés du traitement des pays en développement dans le GATT

	Application par les pays en développement	Application par les pays développés
Non réciprocité	Article XVIII du GATT Article XII Article XXVIII	Partie IV Commerce et Développement
Traitement préférentiel		Article XXV du GATT <i>waiver</i> général pour 10 ans. Système généralisé de préférences (1971). Clause d'habilitation du Tokyo round.

Encadré 1 : Nature et logique de l'Organisation Mondiale du Commerce

L'OMC renvoie à trois dimensions. Tout d'abord, c'est une *organisation internationale* à caractère économique dotée d'une personnalité juridique (Article VIII), de plein exercice et dotée d'une structure institutionnelle (Article IV et VI). Elle se voit reconnaître par les Etats membres le monopole de la négociation commerciale multilatérale dans le cadre soit de nouveaux rounds soit de *l'agenda incorporé* (Article III. 2). Sur le plan formel, le renforcement est notable par rapport à la situation du GATT qui n'était qu'un accord en forme simplifiée (*executive agreement*) et provisoire. Cependant, si le GATT en tant qu'institution a cessé d'exister, il n'en va pas de même de son droit matériel puisqu'il est incorporé dans la structure juridique de la nouvelle organisation au travers du *GATT de 1994*. Dans l'ordre des organisations économiques internationales l'OMC est plus que l'OCDE qui n'est qu'une organisation de consultation (*consulting organization*). Par contre, elle est moins que le FMI ou la Banque mondiale qui possèdent un directoire ou un conseil d'administration auxquels sont délégués des pouvoirs procéduriers et substantifs.

Ensuite, l'OMC est un *ensemble de textes et d'accords juridiques* (29 accords et mémorandums d'accord à quoi s'ajoutent les trois accords signés depuis 1995). L'Acte Final signé à Marrakech constitue un *engagement unique et global* (Article II) auquel il n'est pas possible d'apporter des réserves (Article XVI.5) mettant fin au « *GATT à la carte* ». Cet ensemble constitue un *régime juridique unifié* dont la gestion est assurée par l'OMC. En effet, bien que les organes de tête de l'organisation (la Conférence ministérielle et le Conseil général) bénéficient du *pouvoir d'auto-interprétation* des divers accords commerciaux multilatéraux, l'OMC ne possède pas une fonction créatrice de droit. Elle est une organisation de consolidation et de gestion des accords négociés et approuvés par les Etats. N'étant pas investie du pouvoir de créer du droit dérivé en matière de commerce multilatéral, l'OMC demeure sous le contrôle étroit de ses membres. Le principe du *dédoublement fonctionnel* fait que le Conseil général assume des fonctions d'administration des accords. Or, c'est un organe politique puisque composé des Etats membres. Ceci nous amène à la troisième et dernière caractéristique sans doute la plus importante du point de vue opérationnelle.

L'OMC appartient à ses membres puisqu'elle est fondée sur le principe de *l'égalité des Etats*. Ceux-ci, contrairement à ce qui est observable au niveau du FMI et de la Banque mondiale, ne se voient affecter d'aucune pondération (« *un Etat, une voix* », Article IX.1). Elle constitue donc une *member-driven organization*, ce qui signifie que l'ordre du jour, le déroulement des négociations ainsi que les travaux et différents groupes de travail sont du ressort exclusif des Etats membres. Elle apparaît comme un prolongement de leur diplomatie commerciale. Le Secrétariat de l'OMC n'a aucun pouvoir et ne prend aucune décisions, ce qui explique sa composition réduite (pas plus de 500 personnes). Aussi, l'OMC en tant qu'institution est essentiellement *réactive* jamais *incitative*.

Dès lors, ce sont les stratégies de négociation des Etats qui dessinent la physionomie de l'Organisation et non pas l'inverse. Aussi, les inégalités structurelles de l'économie internationale se reproduisent au niveau institutionnel. N'oublions pas que 2/3 des pays en développement ne possèdent pas de délégation permanente à l'OMC et que sur les 48 pays les moins avancés seulement 14 ont une délégation. Comment pourraient-ils défendre de façon efficace leurs intérêts ? C'est pourquoi les règles négociées à l'OMC reflètent un compromis entre les pays industrialisés : La *Quadrilatérale* (Etats-Unis, Canada, Union européenne et Japon). Le système OMC répond en grande partie à leurs intérêts et préférences, ce qui n'exclut pas l'existence de rivalités entre ces économies comme vient de l'illustrer la dernière Conférence ministérielle de Seattle.

Bibliographie sélective

Dominique CARREAU, Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, 4ème édition, L. G. D. J., Paris, 1998.

Patrick MESSERLIN, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, IFRI-Dunod, Paris, 1995.

Dominique PANTZ, *Institutions et politiques commerciales internationales*, Armand Colin, 1998.

Michel RAINELLI, *L'Organisation mondiale du commerce*, coll. Repères, éd. La Découverte, 1996.

Site internet de l'OMC : <www.wto.org>

2 – L'Uruguay Round : le cycle de la redéfinition

Le cycle de l'Uruguay est lancé sur l'initiative des Etats-Unis qui ont pour objectif, vu l'agenda proposé, de redéfinir le GATT en lui-même¹. Dès lors, cette négociation constitue pour les pays en développement un round de réorientation et de recomposition. Cependant, l'action de rénovation des cadres et des règles de l'échange demeure du ressort des grandes puissances commerciales et économiques. Les négociations aboutissent à un ensemble d'accords, expression de leurs choix et préférences quant à l'orientation de leurs structures de production et d'échange, et impliquant une série d'ajustements défensifs de la part du restant des économies.

Les huit années que dure la négociation (1986 – 1994), douze si on y ajoute la phase de prénégociation (1982 – 1994), verront une dégradation de la situation interne et internationale de l'ensemble Tiers Monde. Paradoxalement, ce round est marqué par une double évolution de leur part. D'un côté, un changement d'attitude vis-à-vis de l'institution. D'un autre côté, un changement de stratégie dans la négociation avec une participation active. Néanmoins, ce paradoxe est en partie levé si l'on intègre le fait que la « crise » de la dette et les plans d'ajustement structurel ont conduit ces pays à s'ouvrir et à s'extravertir². La libéralisation unilatérale des économies en développement est un processus engagé avant même l'ouverture du round. Il ira en s'accroissant durant toute la décennie quatre-vingts³. Dès lors, cette négociation apparaît

comme un élément de consolidation multilatérale des « réformes » économiques engagées⁴. Par ailleurs, la différenciation des trajectoires économiques au sein de l'ensemble Tiers Monde explique la nouvelle configuration relationnelle entre l'institution et ces pays. L'émergence d'économies à capacité exportatrice a rendu la structure institutionnelle attractive contribuant ainsi à la fin des stratégies de groupes (*bloc-wide-negotiating strategy*)⁵. Il est indéniable que l'unité du Sud dans l'OMC a totalement disparu. Il est possible d'identifier un ensemble d'économies intermédiaires (asiatiques et d'Amérique Latine) aux positions souvent très proches de celles des économies industrialisées regroupées sous l'expression de la *Quadrilatérale*⁶.

En dernier, le cycle d'Uruguay a donné lieu à une compartimentalisation des secteurs et dossiers négociés. La structure de la négociation influence le processus, le contenu et donc le résultat. Or, l'OMC institutionnalise cette pratique au travers

favorables aux prescriptions libérales et du FMI et de l'OMC.

⁴ La coopération avec les institutions de Washington figure en bonne place dans l'agenda de l'OMC. Il existe un risque de *conditionnalité institutionnelle croisée*.

⁵ La réintégration des dossiers agricole et textile-habillement explique l'intérêt du Sud pour la négociation. Toutefois, cette réintégration, voulue par les Etats-Unis, est motivée par le désir de ceux-ci de s'attirer le soutien des pays en développement en faveur d'un nouveau round vis-à-vis du refus européen et japonais.

⁶ On évoque souvent le *Groupe de Cairns* actif sur le volet agricole et regroupant pays développés et pays en développement. Il faudrait citer le fait que l'Accord sur les droits de propriété (TRIPS) a été mis en place grâce à la participation de cinq pays en développement (le *Groupe des cinq plus cinq*). Il en va de même pour la négociation d'un Accord Multilatéral sur l'Investissement dans l'OMC. A priori les PVD sont contre. Réellement il est possible de distinguer trois positions. Les économies dynamiques asiatiques et les économies d'Amérique Latine n'ont rien contre une négociation d'un accord identique à celui élaboré au sein de l'OCDE. Un second groupe mené par l'Inde et l'Indonésie conditionne sa position en fonction de la portée de la clause du traitement national. Si elle ne s'applique qu'après l'établissement, à l'instar de ce qui est pratiqué dans le GATS, il ne s'opposerait pas à un accord. Le dernier groupe, de loin le plus nombreux, s'oppose à un accord, mais de fait il n'a d'autre solution que de signer si jamais une telle négociation devait aboutir. En outre, plusieurs groupes informels transcendent le clivage vertical au sein de l'OMC et sont constitués à la fois de pays industrialisés et pays en développement (*Groupe des invisibles*, *Groupe Beaux-Rivages*).

¹ Notons d'emblée qu'avant de changer les règles du jeu il faut que la nature du jeu ait changé. Cette volonté de réorganiser le système commercial multilatéral reflète un changement plus profond de la régulation économique et de l'action étatique. La réorientation de la politique monétaire américaine et l'ouverture d'une ère libérale constituent les éléments les plus visibles de la *Grande transformation* qui posera la question de la légitimité économique et politique des Etats.

² Voir *Informations et Commentaires*, n° 108, juillet-septembre 1999.

³ Cette évolution est l'élément central de l'évolution des pays du Sud dans le système GATT – OMC. A ce niveau il faut indiquer que l'orientation libérale est soutenue au niveau intérieur et qu'il existe au sein des économies périphériques des intérêts fermement établis

des comités et sous comités. Dès lors, cette structure est plutôt favorable à l'éparpillement des acteurs et sert les intérêts de ceux qui privilégient des négociations bilatérales ou plurilatérales¹. Certes, les coalitions sectorielles et les différents regroupements d'Etats constituent une forme d'échappatoire. Mais, ils demeurent en l'état actuel d'une faible efficacité².

Il n'en demeure pas moins que la rénovation du cadre et des règles de l'échange constitue le principal résultat de l'Uruguay Round. La nouvelle organisation mondiale du commerce se voit doter par les Etats Membres d'un agenda beaucoup plus étendu et approfondi que celui du GATT. D'une part, du fait de l'inscription dans la discipline commerciale de nouveaux secteurs et, d'autre part, de l'inscription dans l'agenda de l'Organisation des *mesures au-delà des frontières*, c'est-à-dire d'un ensemble de disposition affectant les procédures internes de régulation et donc l'organisation des marchés intérieurs.

3 – La place des économies du Sud dans le complexe institutionnel de l'OMC

Notons d'entrée que les accords de l'OMC, contrairement au GATT, ne comporte pas un texte juridique général concernant les pays en développement à l'instar de la Partie IV. Certes, celle-ci est toujours présente dans le cadre du GATT de 1994. Cependant, il existe une hiérarchie juridique entre les divers accords. En cas de conflit d'interprétation entre le GATT de 1994 et l'accord de l'OMC, c'est l'accord instituant cette dernière qui prévaut. Par ailleurs, Alors que dans le cadre du GATT on employait l'expression de « traitement différencié et plus favorable », les

textes de l'OMC utilisent celle de « traitement spécial et différencié ». Ce « jeu du langage » n'est pas que formel.

En effet, en terme de pratique et procédures commerciales les accords de l'OMC ont deux implications :

- une restriction du droit de contrôle, de maîtrise et d'usage des instruments commerciaux à l'importation. Elle découle de la *multilatéralisation* des codes commerciaux (accord sur le dumping et l'antidumping, sur les sauvegardes et sur les subventions) auparavant obligatoires uniquement pour les pays industrialisés. De fait, les mesures de défense commerciale sont beaucoup plus réglementées dans l'OMC³ ;

- une restriction dans le système généralisé de préférences. Chacune des économies de la Quadrilatérale a réduit son schéma de préférences accordé aux exportations des PVD⁴. Par ailleurs, le cas de la banane et les remises en cause récurrentes de la convention de Lomé illustrent la tendance à la contestation du principe préférentiel.

Du point de vue institutionnel le traitement des pays en développement évolue vers une normalisation à terme, un terme qui demeure toutefois imprécis. En effet, le socle du traitement différencié dans l'OMC renvoie aux délais d'ajustement (dérogations limitées dans le temps et / ou délais plus longs pour internaliser certaines obligations). L'idée de la gradation, élaborée au sein de l'OCDE, ne s'applique plus désormais que pour les PMA. Il pourrait sembler logique d'introduire une différenciation entre les droits et obligations en fonction du niveau de développement. Or, la détermination de ce niveau est du ressort des pays industrialisés.

3.1 – Les éléments du traitement spécial et différencié de l'OMC

Le traitement spécial et différencié peut être saisi au travers de quatre éléments (voir **Tableau 2**) :

¹ N'est-ce pas ce qui s'est produit depuis 1995 avec la signature de trois accords relatifs aux échanges internationaux de services négociés et signés par les principaux offreurs excluant *de facto* les autres membres de l'Organisation.

² On relèvera l'effort de recomposition mener par les économies du Sud. Ainsi chaque mardi les pays africains se réunissent. Les pays d'Amérique Latine se rencontrent périodiquement dans le cadre de la SELA (système économique latino-américain) ou du Groulac (Groupe des pays latino-américain et Caraïbe). Les pays de l'ASEAN ont de plus en plus tendance à parler d'une seule voix à l'OMC. Néanmoins, à l'heure actuelle cet effort ne débouche par sur des stratégies de négociation.

³ Notons que l'Article XVIII. b a fait l'objet d'une rénovation s'adressant explicitement aux pays en développement.

⁴ Voir UNCTAD, *Ways and Means of Enhancing the Utilization of Trade Preferences*, UNCTAD, 1998, p. 3.

a. *L'allongement des délais* dans la mise en application des obligations contenues dans les différents accords. Cet allongement des délais concerne de nombreux accords et varie entre 2 et 10 ans. Les pays les moins avancés se voient accorder des délais toujours plus longs généralement la période qui leur est accordée est de 50 % plus longue ;

b. *Des seuils plus favorables* impliquant un niveau moindre d'obligation qu'il s'agisse de la réduction des droits de douane, de la réduction des subventions, de l'application des sauvegardes ;

c. *Des procédures simplifiées* en ce qui concerne le règlement des différends, les consul-

tations pour la balance des paiements (Mémorandum d'accord relatif à la balance des paiements) ou certaines procédures de mise en œuvre telles celles relatives à l'article VI du GATT 1994 ;

d. *Une assistance technique* plus soutenue pour ce qui est de la mise en application des différents accords et plus spécialement les accords dits techniques. Contrairement à ce qui avait cours dans le GATT, l'assistance n'est pas fournie pour préparer la négociation mais également pour mettre en œuvre les obligations contenues dans les accords.

Tableau 2 : Les clauses relatives aux pays en développement dans les accords de l'OMC

OBJET	Niveau moindre d'obligation	Application plus renforcée des obligations	Allongement des délais	Assistance technique
Balance des paiements	PED / PMA			PED
Sauvegardes	PED	PED		
Antidumping		PED		
Subventions	PED / PMA	PED	PED / PMA	
GATS*	PED	PED / PMA	PED / PMA	PED / PMA
TRIMS*	PED	PED / PMA	PED / PMA	
TRIPS*		PMA	PED / PMA	PED / PMA
ORD*		PED / PMA		PED
OEPC*	PED / PMA			PED / PMA
Licences d'importation	PED	PED / PMA	PED	
Evaluation en douane	PED	PED	PED	PED
Inspection avant embarquement				PED
Règles d'origine				
Barrières techniques	PED	PED	PED / PMA	PED
Mesures sanitaires et phytosanitaires		PED / PMA	PED / PMA	PED
Agricultures	PED / PMA	PED / PMA	PED	PED / PMA
Textile – habillement		PMA	PMA	

* GATS : Accord général sur le commerce des services

* TRIMS : Accord sur les mesures d'investissement liées au commerce

* TRIPS : Accord sur les droits de propriété intellectuelle

* ORD : Organe de règlement des différends

* OEPC : Organe d'examen des politiques commerciales

3.2 – Vers la fin du traitement spécial et différencié ?

La fin du « GATT à la carte » a pour conséquence, du point de vue des pays en développement, la fin des dérogations et exemptions à la discipline générale de l'accord. Ces pays doivent donc satisfaire à deux obligations : accepter l'ensemble des accords et accepter l'ensemble des obligations découlant des nouveaux secteurs négociés. Les quatre éléments précédents convergent vers une normalisation à terme de la position institutionnelle des pays du Sud dans le système commercial multilatéral. Nous sommes passés d'une logique où se négocient des clauses dérogatoires à une logique où se négocient des délais d'ajustements puisque le niveau moindre d'application est conçu en termes temporaires. Par ailleurs, au sein de l'Organisation se développe une approche positive orientée vers la négociation de nouveaux corpus de règles d'orientation plutôt libérale et ceci pour l'ensemble des nouveaux sujets à traiter (commerce et investissement, commerce et concurrence, normes sociales et environnementales, mouvement des personnes physiques... etc.)¹.

Le corpus de règles négocié à l'OMC vise non seulement la libéralisation des échanges mais aussi l'harmonisation des pratiques commerciales et des mesures de régulation économique relevant de l'ordre interne². C'est donc à une confrontation des modèles socio-économiques que nous assistons au travers des négociations commerciales multilatérales. Au vu de leur complexité et de leur technicité et du fait que beaucoup de pays en développement, et encore moins les pays les moins avancés, ne possèdent pas une délégation permanente chargée de suivre les travaux à l'OMC, ces économies subissent des asymétries institutionnelles. C'est pourquoi elles ont signé les accords tout en indiquant leur extrême prudence. Le fait est là. Beaucoup de pays du Sud soutiennent l'OMC par défaut. Ils n'ont pas d'autre alternative sauf à se retrouver face à l'unilatéralisme des grandes puissances.

¹ Le GATT privilégiait l'approche dérogatoire.

² Voir Y. BERTHELOT, « Plus d'obligations, moins d'incertitudes : les pays en développement et l'Uruguay Round », *Politique étrangère*, été 1993, pp. 351 – 366.

4 – Enjeux pour les économies du Sud dans le système commercial multilatéral

Le complexe institutionnel de l'OMC s'inscrit pleinement dans la « nouvelle orthodoxie du développement »³ lui offrant un moule juridique de consolidation et de légitimation. Elle développe une séquence particulière faite d'une série d'enchaînements implicites et explicites liant libéralisation commerciale et croissance économique. Notons qu'il existe dans le discours de l'OMC une équivalence entre les termes de *croissance* et de *développement*. Cette séquence prend appui sur le postulat que l'application intégrale des accords de l'Uruguay round — condition *sine qua non* — conduit à un accroissement de la demande mondiale adressée aux produits des pays en développement. Dès lors, grâce à la dynamique exportatrice et aux revenus qu'elle génère s'enclenche un processus de croissance du PIB qui permet d'une part, un dégagement de fonds pour une rationalisation productive et une diversification à l'exportation et, d'autre part, une amélioration des conditions environnementales et sociales au sein des pays en développement, l'argument rejoignant celui du développement durable. L'OMC s'envisage dans cette perspective comme *réductrice d'incertitude* car elle garantit une prédictibilité de la politique suivie et renforce la sûreté du système commercial multilatéral.

Toutefois, la séquence ne porte pas uniquement sur l'expansion des exportations. L'insertion internationale des pays en développement passe par une libéralisation des importations, c'est-à-dire une ouverture non discriminatoire de l'espace économique national à la concurrence seul moyen d'éliminer les activités non compétitives, d'améliorer le bien être des consommateurs et de réduire les coûts des inputs importés entrant dans la production des biens exportables rendant ceux-ci plus compétitifs et favorisant ainsi l'expansion des exportations point de départ de la séquence.

La hiérarchisation des relations commerciales internationales, les rapports de forces et le poids

³ Voir G. GRELLET, « Pourquoi les pays en voie de développement ont-ils des rythmes de croissance aussi différents ? », *Revue Tiers Mondes*, tome XXXIII, n° 129, janvier – mars 1992, pp. 31 – 66.

de l'histoire sont évacués de cette séquence. Par ailleurs, elle postule l'équivalence des spécialisations, ce à quoi s'ajoute le fait que l'intégration internationale n'est saisie qu'au travers l'accroissement de la participation aux échanges internationaux.

Cet ensemble de mesures vise la mise en place d'un *régime commercial neutre*, c'est-à-dire un régime de commerce extérieur libéral, perméable aux flux commerciaux et de capitaux¹. Aussi, derrière le terme de neutralité se dissimule un ensemble de mesures et une vision particulière du rôle de la régulation étatique dans la gestion de l'articulation du national et de l'international². La neutralité signifie que l'Etat n'exprime aucune préférence de structure. Au contraire, il se contente de s'insérer dans la division internationale du travail telle qu'elle se présente à lui, ce qui revient à admettre qu'il subit les préférences des autres acteurs (Etats et firmes), ceux-là mêmes qui dessinent les grandes lignes d'une division internationale du travail toujours défavorable aux économies des Périphéries. C'est donc une emprise de structure qui s'organise sous l'égide de l'OMC. L'orientation qui prend forme à l'OMC vis-à-vis de la majorité des pays en développement montre une tendance certaine à les concevoir comme un espace pour le redéploiement des structures de production et d'échange originaires des pays foyers de l'économie internationale. L'inclusion de trois nouveaux secteurs (droits de propriété intellectuelle, services et investissement) dans le champ de compétence de l'OMC montre qu'au sein de celle-ci s'élabore une protection des intérêts privés face à ceux des Etats. En effet, les détenteurs de droits

de propriété intellectuelle, les fournisseurs de services et les investisseurs constituent une seule et même entité : les firmes transnationales³.

5 – Quelle perspective pour les Périphéries ?

Il se dégage de ces quelques lignes que les accords de l'OMC sont porteurs d'une approche particulière de l'insertion internationale des économies périphériques. Autrement dit, ils contiennent une dimension relative à la question du développement économique de ces pays.

L'articulation de la séquence OMC au contenu opérationnel des principaux accords joue en défaveur du développement que l'on mette sous ce terme le projet d'industrialisation nationale ou de construction d'un capitalisme autochtone. Même si l'on reprend le discours sur la diversification commerciale mis en avant par l'organisation l'on n'aboutit à une conclusion identique⁴. En portant son analyse sur la dimension commerciale, l'OMC en a une vision restrictive. En effet, une diversification commerciale passe par une diversification de la base productive. Or, nous l'avons vu les nouvelles règles du commerce international rendent difficile sinon impossible un processus de densification du tissu économique. Ce n'est pas avec un minimal dans un environnement largement ouvert où la moindre mesure réglementaire est jugée créatrice de distorsion ouvrant la voie à des procédures de règlement de différends qu'il est possible de mener des politiques industrielles, de rattrapage technologique, de protection sanitaire et environnementale ou de développement humain. Ensuite,

¹ D'ailleurs l'OMC ne se montre-t-elle pas favorable à l'ouverture aux IDE tant que ceux-ci permettent un accroissement des exportations du pays d'accueil ? Il ne s'agit donc pas d'investissements destinés au marché intérieur mais orientés vers l'extérieur. Voir OMC, *Rapport 1996*, OMC, Genève, pp. 65 – 68.

² A. O. Krueger écrit que « la politique des réformes n'est pas simplement un processus de changement d'un ou deux aspects de la régulation et du comportement gouvernemental. Elle requiert une réorientation franche et rigoureuse des agences gouvernementales loin des fonctions politiques de "contrôles" vers la fourniture de services publics et un *level-playing field* pour les activités économiques privées », A. O. KRUEGER, *Trade Policies and Developing Countries*, The Brookings Institution, 1995, p. 64.

³ Les rapports de forces FTN – Périphéries, constitutifs des relations asymétriques Centre – Périphéries, sont pour diverses raisons dont on ne peut traiter présentement, défavorables aux économies du sud, accentuant ainsi les effets asymétriques des règles mises en place à l'OMC.

⁴ OMC, *Principaux éléments qui bloquent le développement des affaires internationales et besoins de coopération technique des pays les moins avancés à cet égard : une perspective commerciale*, OMC, WT/LDC/HL/3, 1997, OMC, *Market access for Least developed countries*, WT/LDC/HL/14, OMC, 1997, S. Gayi, « The Uruguay Round, Trade Diversification and the LDCs' », in C. PATEL, S. GAYI (dir), *Trade Diversification in the Least Developed Countries*, Edward Elgard, 1997, pp. 210 – 235.

l'option choisie — l'apport extérieur et la mise en place d'un environnement réglementaire favorable aux firmes transnationales — ne garantit en rien l'engagement d'une politique industrielle de diversification productive et à terme commerciale. Qui parle de diversification productive parle d'une stratégie d'investissement à long terme au sein de laquelle l'Etat joue un rôle essentiel. Ceci n'est en rien contradictoire avec une ouverture commerciale ou une intégration à l'économie mondiale. Par contre, elle est en contradiction avec la conception de la régulation économique qui se met en place à l'OMC.

Les années soixante-dix et quatre-vingt furent une période de désillusionnement du Tiers Monde face à l'échec de sa stratégie de développement national. Le rattrapage du Centre, objectif implicite ou explicite de toutes les politiques de développement, n'est pas au rendez-vous. Tout au contraire. L'adoption des politiques du « tout marché » en vue du rattrapage n'ont pas produit les effets escomptés. Les décennies perdues se

succèdent. Pour conclure laissons la parole à I. Wallerstein²⁴ qui, nous semble-t-il, pose la bonne question. En effet, il ne s'agit « pas de savoir si telle ou telle politique publique a conduit ou non au développement économique. *La question est de savoir s'il va subsister encore longtemps dans le monde d'aujourd'hui une croyance dans le développement économique grâce à mise en œuvre de quelque politique publique que ce soit* ». La combinaison des nouvelles règles du système commercial multilatéral, de l'action des institutions financières multilatérales et des orientations nouvelles des élites dirigeantes du Tiers Monde nous conduit à être extrêmement sceptique sur la réponse.

²⁴ I. WALLERSTEIN, *L'Histoire continue*, édition de l'aube, Paris, 1990, pp. 25 – 26

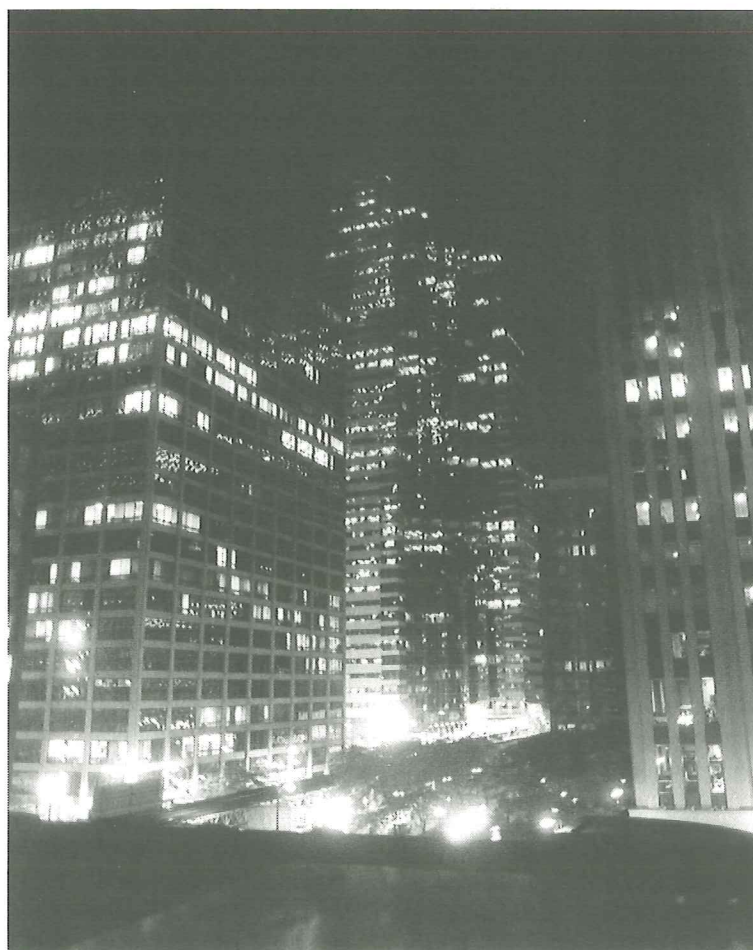


Photo J. Maillard, BIT 1987, Gratte-ciel de Chicago

Encadré 2 : La CNUCED, la voix « enroutée » du Sud.

Les années 1950 et 1960 voient s'affirmer un mouvement commun lié aux indépendances nationales des pays du Tiers Monde qui émerge dans les relations internationales comme bloc revendicatif. Le mouvement débute réellement avec la conférence de Bandung en avril 1955. L'enjeu de la Guerre froide influence grandement la position et le rôle que peuvent avoir ces pays au niveau international.

Ainsi, dès le début des années cinquante le développement devient une priorité de la communauté internationale. Il s'établit un consensus sur cette question dont il résultera la mise en place d'un complexe institutionnel en faveur du développement. En 1960 la Banque mondiale crée l'Association Internationale pour le Développement au moment où commence la « première décennie du développement » déclarée les Nations Unies. C'est dans ce cadre qu'est créé le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), en 1965, issu de la fusion du Programme Elargi d'Assistance Technique et du Fonds Spécial. De plus, 1966 est l'année de la création de l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (l'ONUDI). Mais, du point de vue du rééquilibrage des relations économiques internationales, l'organisation qui a sans aucun doute eu la plus grande influence est la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) créée en 1964. Elle constitue « la première instance internationale où se posa de manière exhaustive, sur la base d'un rapport de force pays riches – pays pauvres, le problème de l'inégalité économique dans le monde » (J. P. Thérien).

La CNUCED a bénéficié à ses débuts de l'élan volontariste en faveur du développement, mais aussi du charisme de son premier directeur R. Prebisch, qui a su lui donner sa propre doctrine. Pour la première fois une division du monde en terme économique entre un Nord et un Sud, un Centre et une Périphérie, est formulée au niveau international, reléguant la division Est – Ouest au second plan. Le rapport de R. Prebisch, *Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique* est devenu le manifeste des pays du Tiers Monde dans les négociations économiques internationales. Ce texte reprend les thèses de la CEPAL pour en généraliser les conclusions à l'ensemble des pays du Tiers Monde. Formulées dans une conférence internationale sous l'égide de l'ONU, les idées de Prebisch, acquièrent une certaine légitimité, devenant, par-là même, la synthèse des revendications des pays en développement et le référentiel autours duquel se sont articulés leurs efforts. Le fascicule contient, par ailleurs, une critique de la politique du GATT envers les pays en développement ce qui a conduit d'emblée à considérer la CNUCED comme un « anti-GATT ». Le clivage Nord – Sud s'est personnifié dans ces deux organisations. En tout cas la création de la CNUCED a été le facteur déclenchant de l'évolution du GATT par rapport aux problèmes des économies du Sud.

La CNUCED est ouverte à l'ensemble des pays membres de l'ONU ou membres d'une de ses agences spécialisées, contrairement au GATT. Le but avoué de sa création est la formulation et la mise en place d'une nouvelle politique commerciale et de développement au niveau international. Nouvelle, par rapport à celle préconisée par le GATT, mais aussi parce qu'elle a une approche globalisante et internationaliste du processus de développement. J. P. Thérien parle, au sujet de l'agenda de la CNUCED, *d'espace d'intervention ou d'aire de travail*. Elle s'est assignée de transformer les relations internationales « sur le plan de la division internationale du travail et sur le plan de la division internationale du pouvoir » par une action au niveau commercial et financier favorable au développement (H. Singer). Ainsi, sont abordées i) la question des exportations de matières premières, ii) l'industrialisation et l'accroissement des exportations industrielles des PVD, iii) la négociation d'un nouveau partage des ressources financières internationales, iv) l'impact des Firmes transnationales sur la croissance et le développement du Tiers Monde, v) la négociation de changements institutionnels au niveau du FMI, de la Banque mondiale et du GATT, v) les préférences Sud – Sud et la *self-reliance*. La CNUCED n'a jamais prôné une déconnexion du commerce international ou un refus de participer au système commercial

international. Au contraire, son approche considérait le commerce international comme un véhicule et un accélérateur du développement économique. L'insertion du Sud dans le système commercial international était un objectif primordial de la Conférence. Le Système Généralisé des Préférences en offre une illustration. Elle a permis de mettre à jour la contradiction que recèle la structure de l'économie internationale vis-à-vis des pays en développement. Elle a donc développé un discours articulé autour de l'inégalité des niveaux de développement (revendication de la non réciprocité et élaboration de la Partie IV du GATT) et des asymétries de pouvoir (les codes de bonne conduite des sociétés multinationales (1978), sur les transferts de technologie (1980) et sur les pratiques commerciales restrictives (1980)) et milité pour un développement des capacités internes de production et une réforme du fonctionnement de l'économie de marché (les accords internationaux sur les produits de base).

Pour mener à bien ses fonctions la CNUCED est dotée d'une structure formelle comprenant : une *Conférence plénière*, instance suprême de l'organisation dont elle porte le nom se réunissant une fois tous les quatre ans : Genève (1964), New Delhi (1968), Santiago du Chili (1972), Nairobi (1976), Manille (1979), Belgrade (1983), Genève (1987), Carthagène (1992) et Midrand (1996). Les décisions et recommandations de la Conférence plénière sont adoptées par consensus. Un *Secrétariat* assure la continuité de la vie matérielle de la CNUCED. Il regroupe l'ensemble de l'appareil administratif ainsi que les divisions qui constituent les grands axes des travaux actuels de la CNUCED : Division de la mondialisation et des stratégies de développement, Division du commerce international de biens et services et des produits de base, Division de l'investissement, de la technologie et du développement des entreprises, Division de l'infrastructure des services pour le développement et de l'efficacité commerciale, Bureau du Coordinateur spécial pour les pays en développement les moins avancés. Un *conseil du commerce et du développement* assure la continuité de la Conférence plénière. Il prépare les travaux, suit les recommandations de l'organe suprême, examine l'application des programmes d'action et des activités de coopération et assure la coordination avec les autres organisations internationales. Il est constitué de trois commissions : Commission du commerce des biens et services, et des produits de base, Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières, Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement. Le vote à la majorité est le mode de prise de décision dans la CNUCED. Mais le trait distinctif de cette organisation sont les groupes de pays qui en ont conditionné le fonctionnement. A sa création, elle comptait quatre groupes : la liste A : Afrique, Asie et Yougoslavie, la liste B : les pays développés à économie de marché, la Liste C : les pays d'Amérique Latine et des Caraïbes et la liste D : les pays socialistes d'Europe de l'Est. La combinaison de la liste A et C donne le groupe des 77, véritable moteur de la CNUCED. Depuis lors, le Groupe B s'est autodissous fin 1991, le Groupe D appartient au passé et chacun de ses membres se retrouve isolé. Les 77 quant à eux demeurent seuls face au reste des grandes puissances.

Selon M. Williams, la CNUCED a connu trois phases : la période de formation (1968 – 1973), la période militante (1974 – 1980) et la période de recul (1981 à nos jours). Pour J. P. Thérien, de 1964 à 1999, une seule date est à retenir : 1983. En effet, pour la première fois, les négociations d'une séance plénière n'ont pas abouti à une déclaration finale acceptée par tous les Etats membres faisant ressortir le clivage entre pays développés et pays en développement. La division de M. Williams est pertinente, mais, il est vrai aussi que certaines évolutions ou points de retournement doivent être indiqués. Nous pensons que la « crise » de 1983 est directement liée au retournement de la politique économique internationale amorcé quatre ans plus tôt et amplifié par la vague libérale en totale contradiction avec la doctrine interventionniste de la CNUCED. Par ailleurs, une autre évolution historiquement datée doit être relevée. Il s'agit de la Conférence de Carthagène de 1992 qui marque la réorientation du discours et de la politique de la CNUCED et l'acceptation des principes libéraux. Ce mouvement était déjà perceptible lors de la CNUCED VII de 1987 où la Conférence a appuyé le processus de l'Uruguay Round sans aucune réserve invoquant la nécessité d'ajustements fondamentaux des économies du Tiers Monde. La CNUCED VIII reconnaît le rôle essentiel du marché, l'importance de la mise en place de la démocratie et du respect des droits de l'homme comme impératif au développement et reprend les arguments du développement durable. La CNUCED IX achève cette évolution puisqu'elle « reconnaît dans le marché

et l'initiative privée, les agents dynamiques de l'expansion économique, sans perdre de vue l'influence déterminante d'une bonne gestion des affaires publiques, et d'un Etat efficace mais réduit » (*Rapport du Secrétariat général*, 1996). Nous retrouvons là un condensé des thèses actuelles quant à l'optique libérale de la politique de développement, la saine gouvernance et le retrait de l'Etat.

Le bilan à retirer de l'action de la CNUCED est mitigé. Tout d'abord, à l'instar de J. P. Thérien, il faut relever son « inefficacité opérationnelle chronique » dont la conséquence est la non-réalisation de la quasi-totalité des points de son agenda. J. Fontanel parle lui « des résultats décevants et un prestige politique contesté ». Il est vrai que le « bras de fer » avec le GATT a tourné à son désavantage. La CNUCED s'est placée d'emblée sur le terrain de la confrontation vis-à-vis du GATT. La dynamique institutionnelle a confirmé la prégnance du second. Le passage du GATT à l'OMC n'a fait qu'accentuer l'avantage, voire, l'a irrémédiablement transformé en victoire. Sans doute le jugement de M. C. Smout réduisant la CNUCED à un simple *bureau d'étude* est excessif. Il est néanmoins révélateur du fait que l'équilibre institutionnel international a basculé en faveur de la nouvelle organisation mondiale du commerce et des organisations à caractère financier. A ceci il faut ajouter la double crise de l'économie du développement et du système ONU qui a provoqué une véritable crise existentielle de la CNUCED, pas près d'être finie.

Bibliographie

FONTANEL, Jacques, *Organisations économiques internationales*, Masson, Paris, 2^{ème} édition, 1995.

SINGER, Hans, « La création de la CNUCED et l'évolution de la pensée contemporaine sur le développement », *Revue Tiers Monde*, tome XXXV, n° 139, juillet – septembre 1994, pp. 489 – 498.

SMOUT, Marie-Claude, *Les organisations internationales*, Armand Colin, Paris, 1995.

THÉRIEN, Jean-Philippe, *Une voix pour le Sud – Le discours de la CNUCED*, L'Harmattan, Paris, 1990.

WILLIAMS, Marc, *Third World Cooperation – The Group of 77 in UNCTAD*, St Martin Press, New York, 1990.

Voir aussi le site internet de l'organisation : www.unctad.org