

Régine Perron
Laboratoire AGORA
CY Cergy Paris Université
F-95011
Regine.Perron (at) cyu.fr

Introduction à la place des pays du Sud au sein de l'OMC

Depuis la mise en place du GATT, puis de l'OMC, les parts de marchés influencent durablement les relations au sein du système multilatéral. Elles sont négociées entre les partenaires sur la base de la non-discrimination, mais elles restent dans le cadre de la compétitivité mondiale. C'est pourquoi on ne peut nier les conflits, les disputes et les pressions qui ont fortement marqué les négociations commerciales internationales entre les pays concernés, dans le cadre de la libéralisation des échanges. Ces disputes prennent malgré tout un tour plus civilisé, car ces pays qui ont signé les accords du GATT se retrouvent autour d'une table. Auparavant, ces disputes commerciales se réglaient sur les mers à coups de canons et avec l'intervention des corsaires qui travaillaient pour le compte d'un roi... Pourtant, aujourd'hui, ces disputes commerciales prennent une autre dimension au sein de l'OMC et ont aussi tendance à se situer en-dehors de l'OMC elle-même. Les premiers concernés par cette tendance sont les pays du Sud : soit ces derniers cherchent leur place dans cette institution, à la renforcer, soit ils préfèrent conclure en-dehors de l'OMC des accords régionaux, des accords bilatéraux. Quelle est la place des pays du Sud au sein du GATT/de l'OMC ?

Si de nombreuses études existent sur le fonctionnement du GATT (1948-1994) et de l'OMC (depuis 1995) du point de vue juridique et aussi économique, et sur les relations parfois (ou même souvent) conflictuelles entre ses membres, il apparaît que peu de travaux ont été menés sur les gouvernements de pays du Sud participant à ces institutions.

C'est pour susciter de nouvelles recherches qu'une journée d'études a été organisée à partir d'une approche pluridisciplinaire entre histoire, droit et science politique, pour comprendre cette situation et apporter un autre regard sur la place des pays du Sud, que ce soit au sein du GATT de 1960 à 1989, ou après le dernier Cycle de Doha en 2013. Il s'agit de mettre en

lumière les avancées, les obstacles, les compromis et les résultats qui ont déterminé leur avenir économique.

Avant d'aller plus loin, il est utile de retracer les grands épisodes concernant l'introduction progressive des pays du Sud, en fonction des contextes d'indépendance, de leur niveau économique, commercial. Des aménagements ont-ils été apportés par l'OMC en tenant compte de leur situation économique, qui ne sont pas au même niveau que celui des pays industrialisés, ou encore appelés pays développés ? La notion d'égalité entre les partenaires commerciaux intrinsèque à l'OMC permet-elle de les intégrer dans le commerce mondial ?

Une prise en considération progressive des pays en développement

Les pays d'Amérique latine sont les premiers en 1947-1948, puis dans les années 1950, à faire valoir une nécessaire adaptation des règles élaborées par le GATT. Quant aux autres pays du Sud, ils ne sont pas encore sortis, à cette date, de la colonisation, ou alors tout juste pour certains d'entre eux. En effet, l'égalité entre les partenaires commerciaux, établie sur le principe de non-discrimination, entre les pays industrialisés et les pays moins ou non-industrialisés, n'est pas facile à atteindre quand les conditions commerciales ne sont pas semblables. C'est pourquoi les pays d'Amérique latine demandent un traitement de faveur lors de la mise en place du GATT, qui sera réalisé au moment de la baisse des droits de douane, afin de subir moins brutalement le choc de la libéralisation des échanges (art. XVIII). Puis, ils obtiennent la possibilité d'établir des restrictions quantitatives sur certaines importations, ainsi qu'une souplesse tarifaire pour fixer le droit de douane qui protégerait l'industrie naissante dans le pays.

Ces précisions permettent de mettre en exergue cette réflexion, qui a traversé toutes les négociations commerciales du GATT, puis de l'OMC : comment atteindre l'égalité dans la pratique entre les partenaires commerciaux, alors inscrite théoriquement dans les principes de non-discrimination et de réciprocité ?

Les critères d'adhésion pour les pays en développement

Au cours des années 1950 et 1960, s'est particulièrement posée la question des critères d'adhésion des pays en développement au GATT. Le GATT reconnaît deux sortes de pays peu développés : ceux dont « l'économie est en voie de développement » et ceux dont l'économie « ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers

stades de son développement » (GATT, 1947, article XXVIII). Quant au critère du pays en voie de développement, c'est le produit national brut (PNB) par habitant, qui est le plus communément retenu. Dans les années 1960, il était fixé à 500 dollars.

Toutefois, il faut souligner que la catégorie de pays en voie de développement est elle-même disparate : « [...] la volonté des États intéressés semble jouer un rôle considérable dans l'appartenance à la catégorie des sous-développés : ceux qui ne veulent pas en sortir y restent, et ceux qui veulent y entrer ne sont pas repoussés » (de Lacharrière, 1967 : 704). C'est pourquoi on trouve dans cette catégorie des niveaux de développement très différents. Il en est de même encore aujourd'hui à l'OMC (par exemple, la Chine appartient à cette catégorie).

Lors de la réunion ministérielle du GATT en 1957, on a noté que certains aspects perturbaient le commerce international :

- 1-la prédominance du protectionnisme agricole exprimée par des mesures restrictives dans le commerce international,
- 2-les variations brutales des prix des produits primaires accompagnées par des grandes fluctuations des bénéfices des producteurs de ces produits,
- 3-la constitution de stocks stratégiques alimentaires qui tablent sur la spéculation,
- 4-et l'échec des pays sous-développés à élargir leurs exportations pour équilibrer leurs besoins croissants en importations (Perron, 2018 : 197).

Le 30 novembre 1957, le GATT décide alors de créer un comité d'experts afin d'examiner ces problèmes soulevés par les pays moins-développés et afin d'apporter des solutions. Ce sera le rapport Haberler de 1958.

Le rapport Haberler de 1958

Quelles sont les conclusions de ce rapport? « Le commerce des pays sous-développés ne progresse pas à un rythme aussi rapide que celui des pays industriels, les prix des produits de base accusent des fluctuations à court terme excessives et les pays ont de plus en plus recours à des mesures de protection de l'agriculture » (GATT, 1958 : 88). Ce rapport institutionnalise alors la division internationale des échanges entre les pays industrialisés et les pays non-industrialisés sur la base de l'avantage comparatif au niveau du commerce international. Une autre recommandation a été adoptée, qui est de mettre au point : « la stabilisation des marchés des différents produits, chaque fois qu'il est possible de le faire sans inconvénient » (GATT, 1958 : 8). Ce sera alors concrétisé par les accords internationaux de produits de base, qui

reposent sur des mécanismes de stocks régulateurs. Par la suite, ils se sont avérés peu efficaces. Les causes sont multiples : absence de volonté politique des États signataires de mettre en œuvre les dispositions des accords, manque de discipline pour le stockage ou le déstockage des produits, fluctuations des cours des matières premières. Cette politique des accords internationaux durera jusqu'aux années 1980, quand la crise de la dette du Tiers Monde amènera le FMI et la Banque mondiale à y mettre fin, pour miser davantage sur l'ouverture des marchés (Valluis, 2013 : 13-14).

Pour revenir au rapport Haberler, il met l'accent sur un aspect majeur : « il conviendrait donc d'atténuer le protectionnisme agricole aussi bien dans les pays exportateurs que dans les pays importateurs et en même temps d'orienter de plus en plus l'assistance économique aux pays sous-développés vers la formulation de l'aide financière directe en renonçant progressivement aux exportations bon marché » (GATT, 1958 :10).

Enfin, le comité met le doigt sur un obstacle important à l'ouverture des marchés des pays industrialisés aux produits de base du Tiers Monde : « pour les principaux produits qui sont frappés de droits fiscaux dans les pays industriels de l'Europe continentale de l'Ouest (tels que le café, le thé et le tabac), il semble que l'incidence soit suffisamment élevée pour freiner considérablement la consommation et la demande d'importations» (*Ibid.*).

Evolution des négociations commerciales internationales

Le Dillon Round (1960-1962) est marqué par cette prise de conscience que les mesures commerciales aménageant la concurrence pour les pays moins développés devraient faire partie des règles officielles établies et reconnues par le GATT, et ne devraient pas constituer des dérogations à la règle. Dès lors, le GATT retient deux mesures commerciales en faveur des pays en développement : renforcer les restrictions temporaires à l'importation pour protéger l'industrie naissante et accorder la non-réciprocité¹.

Les grandes négociations commerciales multilatérales suivantes, du Kennedy Round des années 1960 au Cycle de Doha de 2013, ont essayé de prendre davantage en compte la place de ces pays du Sud. Mais les problèmes soulevés à ce moment-là restent constants jusqu'à nos jours, à savoir le protectionnisme des marchés agricoles des pays industrialisés, la constitution

¹ Pour les détails du Dillon Round, voir Perron (2018), p. 193-230.

des stocks stratégiques (d'ordre alimentaire) et l'ouverture des marchés aux produits industriels des pays du Sud².

Cependant, l'Uruguay Round de 1986 à 1995 est déterminant pour les pays en voie de développement, car il débouche sur la création de l'OMC. Les nouveaux Accords de Marrakech de 1994 ont remplacé et actualisé les accords du GATT signés en 1947. Il s'agissait de répondre tout d'abord à l'adhésion massive des pays au GATT après la chute du mur de Berlin. Et ces nouveaux accords ont actualisé la prise en compte des produits agricoles et des textiles jusque-là exclus des négociations, et ont aussi renforcé la part prise dans le commerce par les services.

Désormais, les négociations commerciales ne reflètent plus les alliances idéologiques de la Guerre froide, mais voient émerger des nouvelles alliances régionales résolues à exercer une vraie influence (Perron, 2014). De plus, ces pays du Sud se sont engagés à appliquer les accords de l'OMC comme les pays développés.

Ces accords de l'OMC reprennent les grands principes de base déjà énoncés par le GATT, comme la non-discrimination, le traitement égal (sans dumping) pour les produits importés et nationaux, la baisse des droits de douane et le commerce loyal. Mais l'OMC traite désormais de l'agriculture, des textiles et des vêtements, en plus de l'industrie, des services (les banques, les assurances, les transports, les télécommunications), des brevets, des marchés publics, des normes industrielles et de la sécurité des produits, de la réglementation relative à l'hygiène alimentaire, de la propriété intellectuelle...

Enfin, les dernières négociations, appelées le cycle de Doha (2001-2013), ont eu pour objectif de répondre aux demandes des pays du Sud parce que ces derniers ont éprouvé des difficultés à appliquer les accords de l'OMC depuis le cycle de l'Uruguay. On peut retenir deux grands dossiers parmi les autres.

Tout d'abord, ce cycle vise à supprimer tous les obstacles au commerce loyal, comme les subventions, la concurrence à l'exportation et les mesures de sauvegarde spéciales liées à l'agriculture et la pêche, ce que réclament les pays du Sud. Mais les États-Unis et l'Union européenne refusent. C'est le plus gros obstacle. En fait, quatre acteurs jouent un rôle déterminant dans ces négociations sur les produits agricoles : ce sont le Brésil, l'Inde, les États-Unis et l'Union européenne.

² Pour les détails sur le Kennedy Round, voir *Ibid.*, p. 231-248.

Ensuite, le deuxième dossier brûlant du cycle de Doha vise à améliorer l'accès aux marchés des produits industriels en provenance des pays en développement (AMNA en anglais). Pour cela, le grand défi est d'obtenir la réduction des droits de douane sur les produits industriels (finis ou semi-finis) dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement.

Mais les pays du Nord demandent en contrepartie que les pays du Sud ouvrent les marchés à leurs services, ce que ces derniers refusent. Le 7 décembre 2013, un accord *a minima* a finalement été conclu entre les 159 membres de l'OMC, en abandonnant la plupart des objectifs fixés par le Cycle de Doha en 2001. Cet accord porte sur : « la facilitation des échanges », ce qui signifie une simplification des procédures douanières ; sur l'agriculture : l'autorisation de la subventionner au-delà du niveau fixé par l'OMC au nom du programme de sécurité alimentaire, c'est-à-dire en constituant des stocks alimentaires et en s'engageant à ne pas les écouler à des prix cassés (ce point a principalement été revendiqué par l'Inde) ; sur l'aide au développement, en autorisant « les pays pauvres à exporter leurs produits vers les pays riches en franchise de droits de douane ». **Références ?**

Des problèmes non résolus jusqu'à nos jours

Du rapport Haberler de 1958 au cycle de Doha (2001-2013), les problèmes auxquels sont confrontés les pays du Sud restent constants, comme le protectionnisme des marchés agricoles des pays industrialisés, la constitution des stocks stratégiques (d'ordre alimentaire) et l'ouverture des marchés aux produits industriels des pays du Sud. Cependant, les pays du Sud affichent aussi un certain protectionnisme avec des droits de douane élevés, en particulier sur les produits d'ordre alimentaire afin de protéger leurs systèmes agricoles. Quant aux droits de douane qui devaient protéger leurs industries naissantes, il s'est avéré que ces mesures accordées par le GATT n'ont pas été très efficaces.

Ainsi, se pose encore aujourd'hui la question d'un ajustement des échanges commerciaux au niveau mondial, entre les pays développés et les pays en voie de développement. Mais, parmi ces derniers, certains sont devenus des pays émergents : la Chine, l'Inde et le Brésil.

La paralysie de l'OMC dans le processus du cycle de Doha a conduit de nombreux pays membres à conclure des accords bilatéraux, alors déjà en hausse depuis les années 1990 et cela en-dehors de l'OMC. Ce qui veut dire que le principe de la réciprocité n'est plus appliqué.

Dès lors, que deviennent aujourd'hui les pays du Sud dans ce contexte ? D'après les statistiques de la CNUCED, il en ressort que la situation reste peu changée en 2019. Trois grandes régions du monde sont les principales exportatrices de produits manufacturés : l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie de l'Est et du Sud. Les matières premières minérales et agricoles représentent pour l'Afrique les trois quarts de ses exportations totales (76,9%), et les produits manufacturés de l'ordre de 23, 1%³.

La place des pays du Sud au sein de l'OMC

Les articles réunis dans ce numéro des *Cahiers d'AGORA* sont issus de de la journée d'études organisée en juin 2019 à CY Cergy Paris Université (ex-Université de Cergy-Pontoise), avec le concours de François David de l'université du Littoral, Côte d'Opale, de Mohamed Sassi de l'université de Tunis, ainsi qu'avec le laboratoire de recherches AGORA, l'Institut d'Etudes Avancées et l'UFR Lettres et Sciences Humaines de CY Cergy Paris Université. Ces contributions permettent d'apporter un autre regard sur la place des pays du Sud au sein de l'OMC, et de mettre en lumière les avancées, les obstacles, les compromis et les résultats qui ont déterminé leur avenir économique. Que tous les participants à cette manifestation en soient vivement remerciés ici.

Les articles sont répartis en quatre parties, et seront ici présentés brièvement⁴. La première partie est introductive avec l'article de Vincent Tomkiewicz qui nous donne un aperçu sur la place des pays du Sud au niveau du fonctionnement juridique de l'OMC. Par exemple, il met en lumière leurs difficultés à bien être représentés sur place face aux deux grands partenaires commerciaux, les Etats-Unis et l'Union européenne. Quant à l'article de Guia Migani, il nous présente une vue d'ensemble sur les relations entre les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) et l'Union européenne au sein de l'OMC. Malgré les avancées de l'Uruguay Round, les pays africains restent moins intégrés dans le commerce mondial que l'Amérique latine et l'Asie. Quant à la représentation du groupe ACP au siège même de l'OMC à Genève, son absence de coordination et son hétérogénéité ne lui offre pas une meilleure visibilité.

Les parties suivantes rassemblent les articles qui étudient spécifiquement une région du monde, ou un pays relevant d'une même région. La deuxième partie se concentre ainsi sur

³ Voir pour l'année 2019 : <https://stats.unctad.org/handbook/MerchandiseTrade/ByProduct.html>

⁴⁴ Chaque article a son résumé en première page.

l'Afrique, avec le Maghreb et la CEDEAO. L'article d'Anis Ben Ali nous présente un bilan des pays du Maghreb qui n'offrent pas un front uni au sein de l'OMC. L'Algérie, la Libye, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie ont certes des points communs, mais leurs économies sont diverses. Aucun des cinq pays du Maghreb n'a pour principal partenaire un autre pays de la même région, mais l'Union européenne est pour chacun le partenaire commercial le plus important. L'intégration régionale du Maghreb pourrait être une solution d'avenir. L'article de Mohamed Sassi porte plus spécifiquement sur les relations entre la Tunisie et l'Union européenne, marquées par le dossier agricole qui est fort sensible. Depuis l'Uruguay Round, la Tunisie a misé sur le libre-échange, ce qui n'a pas pour autant rendu sa situation plus facile, à cause de la fragilité du tissu économique. L'article de Joseph Diouf s'interroge sur la place au sein de l'OMC de l'Afrique de l'Ouest, rassemblée dans la CEDEAO. Afin d'être mieux représentés et défendus au sein de l'OMC, les pays de l'Afrique de l'Ouest ont alors créé une organisation régionale, la CEDEAO en 1975. Le libre-échange ne profite pas à ces pays, alors aux prises d'enjeux liés au développement lui-même. La solution d'un marché véritablement inter-régional pourrait alors aider la CEDEAO à développer ses propres échanges.

La troisième partie rassemble les articles sur la Francophonie. Comme le rappelle François David, cette organisation a inscrit dans ses programmes la question du développement économique en relation étroite avec les règles du commerce mondial, mais aussi les exigences posées depuis 20 ans par l'ONU, en particulier les *Objectifs de développement durable* (ODD). Son article s'inscrit dans une réflexion sur le libre-échange et sur le développement, alors définis par les pays relevant du Nord et qui sont ensuite appliqués aux pays du Sud. Il appelle à une nouvelle approche du développement qui respecterait les points de vue de ces derniers. L'article de Dang Hong Khanh met en lumière que la Francophonie, plus exactement l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), pourrait être considérée comme une passerelle entre l'OMC et les petits Etats francophones dont leurs voix sont peu audibles. L'exemple du Vietnam développant ses relations bilatérales avec l'Afrique, dans le respect des règles du commerce mondial, illustre justement l'apport de l'OIF dans les négociations de l'OMC. L'article de Phan Labays offre une autre perspective sur le rôle de l'OIF au sein de l'OMC, et cette fois-ci sur le plan culturel. L'action de l'OIF a été en effet décisive pour défendre et préserver le droit international défini par l'UNESCO sur la protection de la diversité culturelle dans le monde. Cet article considère que le libre-échange ne peut s'appliquer à ces biens communs, que sont les langues et les cultures plurielles.

La quatrième partie termine ce tour d’horizon des pays du Sud avec la position particulière du BRICS, et plus particulièrement à travers deux pays, le Brésil et la Russie. L’article de Paulo Roberto de Almeida et d’Hildete de Moraes Vodopives met en valeur que la diplomatie active du Brésil depuis la création du GATT en 1947, l’ancêtre de l’OMC, lui a conféré le rôle de chef de file des pays en développement. Le Brésil s’affirme dans la compétition mondiale agricole, tout en étant tourné vers son marché intérieur. Même si le Brésil combat le protectionnisme des pays industrialisés, en réclamant une vraie libéralisation des échanges, il n’est pas exempt de contradictions au niveau des investissements étrangers et du respect des normes de propriété intellectuelle. L’article de Boris Vinogradov nous relate l’adhésion de la Russie à l’OMC en 2012, avec comme espoir de relancer l’économie du pays après la dislocation de l’URSS au début des années 1990. Ainsi, tous les membres du BRICS font dorénavant partie de l’OMC. Leur objectif commun vise à redessiner une nouvelle carte du monde où leur place sera reconnue. Cependant, l’exercice montre ses limites en fonction des intérêts proprement nationaux, ce qui pose la question d’une stratégie gagnante pour l’ensemble des pays du Sud.

Conclusion

Plusieurs thèmes communs, importants à souligner, se dégagent de ces contributions sur la place des pays du Sud dans l’OMC : la représentation des pays du Sud au sein de l’OMC avec une délégation permanente à Genève ; la question du libre-échange adapté à des pays en voie de développement ; le protectionnisme des pays du Sud eux-mêmes ; l’intégration régionale et le marché inter-régional comme solution à la faiblesse de leurs économies ; le leadership du Sud au sein de l’OMC. Alors, la place des pays du Sud au sein de l’OMC pourrait-elle être considérée comme prioritaire ? Pourtant, elle l’a été lors du cycle de Doha, qui a abouti à une véritable confrontation entre le Sud et le Nord. D’où l’échec de ce cycle de négociations en 2013.

La solution se trouverait ailleurs, dans ces tentatives de trouver des solutions concrètes avec des réformes ciblées, comme permettre aux pays du Sud, ne le pouvant pas, de disposer d’une délégation permanente à l’OMC grâce à un fonds collectif, plutôt que de leur offrir une semaine par an. Ne pas être vu au sein d’une institution multilatérale, c’est tout simplement ne pas être entendu et ne pas être pris en considération dans les négociations. Nous sommes en effet dans la configuration d’une institution qui repose sur l’action de chaque Etat, bénéficiant

d'une représentation souveraine grâce à son poids diplomatique et économique. C'est pourquoi les pays du Sud gagneraient à surmonter leurs différends, leur hétérogénéité, en se rassemblant dans des instances (groupes, institutions, coalitions...) qui renforceraient ainsi leur poids non seulement au sein de l'OMC, mais aussi dans les échanges commerciaux. Malgré tout, ils restent des partenaires précieux pour les pays du Nord tant au niveau de l'exportation de leurs matières premières minérales et agricoles, que pour l'importation des produits manufacturés. Et cela même si leur poids au niveau du commerce mondial, en-dehors des pays émergents, reste relatif, du fait des droits de douane déséquilibrés entre pays du Nord et pays du Sud, du fait du prix bas à l'exportation et des prix élevés à l'importation pour le Sud. Ces deux derniers éléments ont été signalés depuis 1958 et représentent un travail de (très) longue haleine afin de parvenir à une égalité plus effective entre les partenaires commerciaux. Dans ce but, quel serait le meilleur modèle ?

Le libre-échange est plus facilement supportable aux économies solides, pouvant affronter la concurrence ; le protectionnisme pourrait être une solution à court et moyen terme comme l'ont fait les pays asiatiques qui ont adopté le modèle du « vol des oies sauvages ». Mais il faut aussi avoir les moyens de l'industrialisation, ce que tous les pays du Sud ne possèdent pas vraiment. Alors, la solution résiderait-elle dans l'intégration régionale ? Elle était un modèle à suivre impérativement à la fin de la guerre froide dans le cadre du rattrapage par rapport au Nord. Aujourd'hui, elle semble avoir marqué le pas. Peut-être retrouvera-t-elle un nouveau souffle ? Elle reste en effet la solution la plus immédiatement accessible, à condition de former des intégrations régionales homogènes. A ce niveau, il s'agit davantage de volonté politique, comme l'ont montré les premiers pas de l'intégration européenne.

Pourtant, l'action de l'OIF pour défendre au sein de l'OMC la diversité culturelle de l'UNESCO a été payante. Un livre n'a certes pas le même poids que le soja, mais *scripta manent*. Et le soja pourrait ne plus s'exporter aussi bien dans dix ans, si des décisions liées à l'environnement et au réchauffement climatique commencent à être prises en considération au sein de l'OMC d'une manière systématique. Les pays du Sud pourraient utiliser ces arguments comme levier afin de faire valoir leur poids dans les échanges mondiaux et faire entendre leur voix à l'OMC... Peut-être la nouvelle directrice-générale de l'OMC, Ngozi Okonjo-Iweala, pourra y contribuer, étant elle-même Nigériane.

Références

Bibliographie

GATT (1958), *L'évolution du commerce international : Rapport d'un groupe d'experts*, Genève, GATT.

de Lacharrière G. (de) (1967), « Aspects récents du classement d'un pays comme moins développé », *Annuaire français de droit international* (13), pp. 703-716.

Perron R. (2014), *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, PUPS.

Perron R. (2018), *Histoire du multilatéralisme II. L'organisation du bloc occidental dans la compétition économique (1958-1963)*, Paris, PUPS.

Valluis (2013), « Sécurité alimentaire : pour des stocks de réserve », FARM (Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde, reconnue d'utilité publique), *Point de vue* (1), pp. 1-33.