

EMMANUEL NYAHOHO

L'OMC

MESURES DE LIBÉRALISATION
ET PERSPECTIVES

Préface de Gil Rémillard



Presses
de l'Université
du Québec

L'OMC

MESURES DE LIBÉRALISATION
ET PERSPECTIVES

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399

Télexcopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca

Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

- CANADA** Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864
- FRANCE** AFPU-D – Association française des Presses d'université
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99
- BELGIQUE** Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 736 68 47
- SUISSE** Servidis SA, Chemin des Chalets 7, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

L'OMC

MESURES DE LIBÉRALISATION
ET PERSPECTIVES

EMMANUEL NYAHOHO

Préface de Gil Rémillard



Presses de l'Université du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada**

Nyahoho, Emmanuel

L'OMC : mesures de libéralisation et perspectives

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-4277-8

1. Organisation mondiale du commerce. 2. Commerce international. I. Titre.

HF1385.N92 2015 382'.92 C2015-940126-7

Les Presses de l'Université du Québec
reconnait l'aide financière du gouvernement du Canada
par l'entremise du Fonds du livre du Canada
et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.
Elles remercient également la Société de développement
des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Conception graphique

Richard Hodgson

Photographies de la couverture

Shutterstock

Mise en pages

Info 1000 Mots

Dépôt légal : 3^e trimestre 2015

› *Bibliothèque et Archives nationales du Québec*

› *Bibliothèque et Archives Canada*

© 2015 – Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

PRÉFACE



Le livre du professeur Nyahoho arrive à point. En effet, alors que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) cherche désespérément à finaliser le Programme de Doha, les accords bilatéraux et régionaux de libre-échange se multiplient partout dans le monde et s'entrecroisent pour former une nouvelle carte du commerce international. Les recherches que le professeur Nyahoho a menées et la réflexion qu'il en dégage dans son livre nous amènent à mieux comprendre les réalités et enjeux de cette nouvelle carte de commerce international et ses différentes perspectives d'évolution.

Est-ce à toute fin pratique l'échec du Programme de Doha et, par le fait même, de l'OMC, comme certains le prétendent? Ou peut-on encore prendre les choses en main et trouver des compromis sur les sujets les plus sensibles comme l'agroalimentaire, les services et les aides publiques à l'exportation pour redonner un nouvel élan au multilatéral au moment où l'économie mondiale en aurait grand besoin? Voilà la question de fond qui se dégage de ce livre.

Le professeur Nyahoho prend résolument parti pour une OMC encore plus en mesure de se coller aux nouvelles réalités de l'économie mondiale et capable de trouver les consensus internationaux nécessaires pour réussir le Programme de Doha. Et il a raison. Nous devons trouver les

nouvelles façons de faire pour nous amener aux compromis qui s'imposent pour finaliser le Programme de Doha et donner à l'OMC de nouvelles capacités d'agir après vingt ans d'existence.

En effet, pendant ce premier cycle de la mondialisation des économies qui s'est terminé avec la grande récession de 2008, l'OMC a su être un rempart précieux contre le protectionnisme, comme l'a souligné récemment le directeur général, Roberto Azevêdo¹. On peut même croire que les pays, sans la crainte que leurs mesures protectionnistes entraînent un effet boomerang causé par l'interdépendance des économies lors de la crise économique et financière de 2008, se seraient lancés dans des mesures protectionnistes beaucoup plus significatives. Elles auraient pu nous précipiter dans une possible dépression comme celle des années 1930 !

De plus, il est difficile de croire que l'on pourrait véritablement donner à l'OMC un nouveau souffle si on ne confiait pas à d'autres organismes internationaux de première importance, comme le Fonds monétaire international (FMI), de nouvelles responsabilités. Pensons par exemple au problème de la valeur des monnaies. Voilà un enjeu qui nous interpelle directement puisqu'il vient influencer les règles du commerce international avec ses conséquences sur la compétitivité des entreprises. La guerre des monnaies que l'on vit ne profite à personne. L'histoire des trente dernières années est là pour en témoigner. Le FMI doit avoir la capacité d'être tout d'abord la référence première pour déterminer la valeur des monnaies. Puis, éventuellement, il pourrait être le gardien d'un système fondé sur les réalités économiques des pays en référence, premièrement, avec leur balance commerciale.

L'acceptation par les états d'un « système généralisé de dispositions de change reposant sur des parités stables mais ajustables² » doit demeurer un objectif premier. On n'a pas le choix. Il s'agit là d'un enjeu essentiel à prendre en considération pour réaliser le Programme de Doha au-delà des discussions que l'on peut avoir sur les aides, les contributions ou les subventions déguisées. Le professeur Nyahoho fait remarquer qu'« il est difficile de voir un code quelconque destiné à empêcher ou restreindre l'ordre des États membres à offrir des programmes publics d'aide à l'exportation ». Ces programmes ont souvent, à bien des égards, la forme de subventions à peine camouflées.

1. Roberto Azevêdo, discours au Sommet du Partenariat de la Confédération de l'industrie indienne, Jaipur, 10 janvier 2015.

2. Statuts du FMI, Nouvel acte, Section 4.

Mettons les choses au clair. L'auteur souligne fort justement à ce sujet qu'«un pays est guidé par l'objectif de libéraliser ses industries les plus compétitives à l'international et, inversement, de chercher à protéger celles qui souffrent de la concurrence étrangère». Peut-on empêcher de telles réactions? Pas entièrement, bien sûr, puisqu'à bien des égards, l'action gouvernementale peut être légitime et, de plus, les déguisements sont nombreux et sophistiqués. Mais nous pouvons travailler à les circonscrire. Et c'est là que le multilatéral peut s'imposer et que le travail de l'OMC devient si important pour combattre le protectionnisme d'où personne ne sort gagnant si ce n'est celui qui est fait pour des motifs légitimes de santé et de sécurité publique ou encore d'intérêt national de première importance. Évidemment, la difficulté est de circonscrire ces concepts larges et combien subjectifs à bien des égards.

Et que dire de la situation des services (AGCS), avec cette ambiguïté entre ceux qui sont gouvernementaux et qui échappent à l'application de l'accord et ceux qui ne le sont pas et sont inclus. Mais dans quelle combinaison?

C'est dans ce contexte que le directeur général de l'OMC, Robert Azevêdo, a demandé en février 2015 aux pays membres de travailler de façon « beaucoup plus ciblée et interactive » pour essayer de conclure le Programme de Doha. Soyons réalistes. Partons du constat que nous rappelle le professeur Nyahoho, à l'effet que « la mise en œuvre de l'Accord général sur le commerce des services, de l'Accord sur l'Agriculture et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires se heurte aux politiques de développement industriel, de réglementation des activités économiques et de soutien du revenu » que mettent en place tous les pays, ou à peu près. Si l'on veut sauver le Programme de Doha, il faudra donc innover dans notre approche et être plus réalistes, tout en s'assurant d'être efficaces et opérationnels dans nos compromis.

Le livre du professeur Nyahoho est ainsi un vibrant plaidoyer en faveur d'une OMC plus franche et ouverte. Lorsque nous lisons son argumentation, nous voyons découler devant nous un raisonnement qui s'impose, et ce, de plus en plus par la force des choses au moment où nous devons composer avec en même temps :

- une révolution technologique qui nous amène une troisième révolution industrielle ;
- une révolution des communications qui change substantiellement nos façons de communiquer et de recevoir l'information ;
- une révolution de l'énergie qui bouleverse les réalités auxquelles nous étions habitués depuis la découverte de l'électricité et du pétrole.

Il ne fait aucun doute que nous avons besoin d'un parapluie multilatéral pour le commerce international, mais le temps presse. On n'a pas toujours vingt ans et il faut savoir tirer profit de ce dernier. Lorsque l'OMC a été créée, nombreux sont ceux qui croyaient que c'était la fin de l'État-nation. Bien au contraire : la crise économique de 2008, dont tous les États ont fait l'expérience, nous a clairement démontré qu'il nous fallait des États régulateurs sur le plan national capables d'être sensibles et respectueux de leur rôle de partenaire de la mondialisation des économies avec ses dangereux effets dominos.

Disons en conclusion que par sa vision à la fois scientifique et pragmatique, le professeur Nyahoho nous permet de croire que nous pourrions continuer de nous abriter, pour ce deuxième cycle de la mondialisation des économies, sous le parapluie qu'est l'OMC, à la condition de ne pas nous acharner à nous attaquer à des moulins à vent, mais de nous concentrer sur les vrais enjeux.

À défaut, nous serons obligés d'utiliser un parachute de secours alors qu'en bas la mer est houleuse et les requins, voraces... Un regard par le hublot qu'est ce livre nous le démontre fort bien !

Gil Rémillard
professeur titulaire
à l'École nationale d'administration publique
président-fondateur
du Forum économique international des Amériques
ancien ministre du Québec de 1985 à 1994

TABLE DES MATIÈRES



Préface	VII
<hr/>	
Gil Rémillard	
Liste des encadrés et des tableaux	XIII
<hr/>	
Introduction	1
<hr/>	
CHAPITRE 1	
La logique d'un besoin de régulation ordonnée des échanges mondiaux	3
<hr/>	
1. Les avantages incontestés du commerce international	5
2. La permutation des forces et la revendication de règles plus appropriées	10
3. L'ajustement des déséquilibres commerciaux	12
4. Une leçon d'histoire : du mercantilisme au modèle standard d'industrialisation	15
5. Le nouveau visage du protectionnisme	18
6. L'émergence et le renforcement des blocs régionaux	21
Conclusion	23

CHAPITRE 2	
De Genève à l'Uruguay Round : une libéralisation réussie	25
1. Le GATT 1947 : un accord provisoire	27
2. Le Kennedy Round : l'encadrement des mesures antidumping	29
3. Le Tokyo Round : pour un cadre plus contraignant sur les mesures non tarifaires	30
4. L'Uruguay Round : pour une libéralisation plus étendue	38
Conclusion	47
CHAPITRE 3	
Le règlement de différends : de l'activisme des pays industrialisés vers l'impasse	49
1. L'activisme des pays les plus industrialisés	51
2. Le code antidumping : des solutions publiques à des problèmes inexistants	55
3. Le code sur les subventions ou la discipline impossible	61
4. Les effets escomptés limités d'une libéralisation des services	76
L'ambiguïté et la complexité de l'AGCS	76
La mise en œuvre de l'AGCS	78
Une évaluation empirique	79
5. L'agriculture : une intégration difficile mais pas impossible	85
Conclusion	87
CHAPITRE 4	
La reconfiguration du rôle de l'OMC	89
Conclusion générale	99
Références	101
Glossaire	107

LISTE DES ENCADRÉS ET DES TABLEAUX



Encadré 3.1.	Résumé sur le différend entre les États-Unis et la Corée à propos de l'acier inoxydable	60
Encadré 3.2.	Contentieux canado-américain	64
Encadré 3.3.	Bell Helicopter : l'assemblage du nouvel appareil échappe au Québec	74
Tableau 1.1.	Proportion des exportations de quelques pays par rapport à leur PIB	6
Tableau 1.2.	« Dilemme du prisonnier »	9
Tableau 1.3.	Balance des opérations courantes en milliards de dollars	13
Tableau 2.1.	Établissement des délais pour le règlement de conflits	43
Tableau 3.1.	Principaux membres de l'OMC parties à des différends, 1995-2014	52
Tableau 3.2.	Différends par principaux pays défendeurs, 1995-2014	53
Tableau 3.3.	Accords de l'OMC mentionnés dans les demandes de consultation, 1995-2012	54
Tableau 3.4.	Répartition des 105 affaires de dumping, 1995-2014	56
Tableau 3.5.	Répartition des 103 affaires de subventions et de mesures compensatoires selon les principaux pays impliqués, 1995-2014	62

Tableau 3.6.	Différends marquants et impliquant le Canada et l'UE, 1995-2014	63
Tableau 3.7.	Exportation de services par catégories de services de l'OCDE, 2003-2008	80
Tableau 3.8.	Répartition des 76 affaires liées à l'agriculture selon les principaux pays défendeurs, 1995-2014	85

INTRODUCTION



L'enlisement des négociations multilatérales de Doha reflète à bien des égards un profond malaise dans le système de régulation du commerce mondial. On se demande même si l'OMC, en dépit de ses nouveaux pouvoirs obtenus lors de l'Uruguay Round, serait en mesure de surmonter les obstacles et de continuer à œuvrer avec perspicacité. À titre de rappel, le Doha Round, lancé le 14 novembre 2001 (quelques semaines seulement après les attentats du 11 septembre) et de surcroît au Qatar (Moyen-Orient), nourrit l'espoir de démontrer au monde que la vie économique continue et surtout d'amener les pays en développement à s'insérer davantage dans les échanges mondiaux afin de stimuler leur croissance économique. Ainsi, ce cycle du millénaire s'arroge le nom de Programme de Doha pour le développement.

La dissymétrie des relations commerciales entre le Nord et le Sud devait ainsi être atténuée, alors que l'OMC devenait apte à affirmer son rôle d'arbitre des litiges commerciaux entre les pays membres. Après une dizaine d'années de négociations, lesquelles sont marquées par de vives protestations mais aussi des retournements d'alliances, cet espoir de permutation dans l'ordre économique international est assombri par la perspective d'un échec de conclusion du cycle de négociations. Dans ce

contexte, on peut s'interroger sur l'avenir même de l'OMC. Plus précisément, est-il plausible de soutenir l'hypothèse d'une hibernation de l'OMC, c'est-à-dire de se passer de cet arbitre international qui semble dépassé par les événements? C'est là l'objet de ce texte structuré en quatre chapitres. Le premier chapitre rappelle certains fondements, sur lesquels repose la création d'un organisme de régulation du commerce international tenant compte de l'évolution contemporaine des échanges mondiaux. Le deuxième donne au lecteur une vue d'ensemble d'un bilan du GATT tout en mettant en relief les principales mesures de libéralisation adoptées lors des grands cycles de négociation. Le troisième chapitre expose les contraintes et les limites des nouveaux dispositifs de l'OMC en vue de la libéralisation des échanges. Enfin, le dernier chapitre du livre fournit des pistes de réforme de l'OMC en ce début de millénaire.

CHAPITRE 1



La logique d'un besoin

de régulation ordonnée

des échanges mondiaux

LE GATT (GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE) a été mis sur pied au lendemain de la Seconde Guerre mondiale afin de réguler les échanges commerciaux mondiaux qui avaient souffert de la crise économique durant l'entre-deux-guerres. Après 50 années d'existence qui devait être temporaire, on peut s'interroger sur la nécessité de préserver une telle institution. Le présent chapitre a pour objet de rappeler au lecteur certains faits saillants et favorables au maintien d'un organisme de régulation des échanges – parmi lesquels la mise en contexte d'une perspective historique et surtout le renouveau d'un protectionnisme dans cette mondialisation des marchés.

1. Les avantages incontestés du commerce international

L'importance du commerce extérieur dans l'économie d'un pays peut être mesurée par ce que l'on appelle son degré d'ouverture. Cet indicateur économique se base sur le rapport entre la valeur des exportations de biens et services et le produit intérieur brut (PIB) du pays. Ce sont, en outre, de telles données que publie annuellement la Banque mondiale dans son bilan sur le flux du commerce mondial. Au regard de ces publications, il ressort que ce degré d'ouverture est non seulement élevé, mais qu'il affiche aussi une nette inflexion à la hausse pour la plupart des pays, en particulier les plus industrialisés. Si l'on s'en tient aux années

récentes de 1995 à 2012, on constate que plus de la moitié du PIB des pays tels que les Pays-Bas (88 %), la Corée du Sud (56 %), l'Autriche (57 %), le Danemark (55 %), l'Irlande (108 %) est tirée par les exportations. La plupart des pays de l'Union européenne (UE) s'inscrivent pareillement dans cette tendance économique (tableau 1.1). De surcroît, il apparaît que les nouveaux pays industrialisés (NPI), tels que Hong Kong, Singapour et Taïwan, voient leur taux d'ouverture dépasser la barre de 100 % dans

TABLEAU 1.1.

Proportion des exportations de quelques pays par rapport à leur PIB

PAYS	1995	2009	2012
AMÉRIQUE DU NORD			
Canada	37	28	30
États-Unis	11	11	14
ZONE EURO	–		
Allemagne	24	42	52
Autriche	–	50	57
Danemark	38	48	55
France	23	23	27
Irlande	–	90	108
Pays-Bas	59	69	88
Italie	26	24	30
ASIE			
Corée du Sud	–	48	56
Japon	9	13	15
Chine	23	27	27
Hong Kong	143	191	230
Singapour	–	192	195
AFRIQUE			
Afrique du Sud	23	27	30
Nigeria	44	31	32
AMÉRIQUE DU SUD			
Argentine	10	17	16
Brésil	7	13	13

Source: Données tirées de divers numéros de *World Development Indicators*, Banque mondiale.

la mesure où ces pays servent de lieux de transition pour les produits destinés à d'autres marchés. Par ailleurs, bon nombre de pays en voie de développement (PVD) présentent maintenant une ouverture au commerce extérieur relativement élevée : à savoir la Côte d'Ivoire (47%), le Nicaragua (43%), la Tunisie (49%), le Chili (34%), le Panama (80%) pour ne citer que ceux-là. Nonobstant cette libéralisation manifeste des marchés inter-étatiques, le degré d'ouverture de grandes puissances comme les États-Unis ou le Japon est relativement bas : il faut savoir que ces deux derniers pays misent davantage sur leur vaste marché intérieur.

Bref, le commerce extérieur occupe une position déterminante dans l'économie de chacune des nations et est souvent présenté comme la voie à suivre en vue d'un développement et de croissance économique. Le cas de la Chine est tout à fait édifiant si l'on en croit les propos rapportés par Ferguson (2011, p. 48) de l'ancien dirigeant Deng Xiaoping, figure de proue ayant engagé la transition de l'économie de son pays du communisme vers le libre-échange :

No country that wishes to become developed today can pursue closed-door policies. We have tasted this bitter experience and our ancestors have tested it. In the early Ming Dynasty in the reign of Yongle when Zheng He sailed the Western Ocean, our country was open. After Yongle died the dynasty went into decline. China was invaded. Counting from the middle of the Ming Dynasty to the Opium Wars, through 300 years of isolation China was made poor, and became backward and mired in darkness and ignorance. No open door is not an option.

Depuis son ouverture au commerce international et son entrée au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Chine ne cesse d'enregistrer un taux de croissance économique de plus de deux chiffres (10,4% durant la période 2000-2008). Ferguson (2011, p. 19-49) va plus loin et explique en des termes que voici : «*Long before the Industrial Revolution, little England was pulling ahead of the great civilizations of the Orient because of the material advantages of commerce and colonization.* »

Les avantages que le commerce extérieur confère à un pays méritent d'être soulignés : acquisition de biens à l'étranger souvent difficiles à produire localement (épices, minéraux, denrées agricoles, etc.), possibilité d'éviter les famines en s'approvisionnant à l'extérieur des frontières et, évidemment, dégagement d'une plus-value. Voici un exemple récent de la situation économique du Canada rapportée dans le quotidien *The Globe and Mail* (2014, p. B1).

Canada's economy picked itself up after being knocked down at the start of the year, as household spending and exports powered the strongest quarterly economic expansion in over two years... The data are the last significant indicators. Officials at the Bank of Canada will see before they reset their policy stance next week... Bank of Canada Governor Stephen Poloz is working on the assumption that Canada's debt-heavy households are tapped out and that future economic growth must come from exports and business investment.

D'ailleurs, à la suite de l'ouverture des marchés, depuis déjà une cinquantaine d'années, aucun pays du monde ne peut s'estimer lésé par sa participation aux échanges. En effet, les consommateurs demeurent à l'affût de biens et de services à de meilleurs prix, de bonne qualité, et ce, quelle que soit leur provenance. Les gouvernements, quant à eux, poursuivent des politiques de stabilisation macroéconomique et cherchent à compenser l'insuffisance de la demande intérieure par une relance de la demande extérieure.

Si le commerce extérieur est, en somme, favorable à la croissance économique, il a en revanche des implications directes sur l'articulation des politiques industrielles et commerciales d'un pays ainsi que sur la légitimité d'un arbitre international. En fait, des auteurs comme Volpe Martincus, Calballo et Garcia (2010) soulignent que

pour réussir à pénétrer des marchés étrangers, les entreprises doivent se familiariser avec les pratiques d'affaires étrangères et les préférences des consommateurs étrangers, elles doivent aussi repérer les opportunités d'affaires à l'étranger, entrer en contact avec des clients de ces pays, avoir accès à des canaux de distribution et de publicité appropriés.

Dans ce contexte, le rôle du gouvernement ne se limite pas à établir des politiques fiscales, douanières ou monétaires, mais il débouche sur un éventail de mesures incitatives à l'exportation et sur une adaptation industrielle ; il s'agit d'adapter les firmes nationales à la conjoncture du marché international, c'est-à-dire de cerner les besoins à combler dès qu'il s'agit de vendre à l'étranger ainsi que de composer avec la vigueur d'autres compétiteurs. Au centre des préoccupations figure donc la spécialisation industrielle dont un pays devrait se doter, en considérant des avantages comparatifs, afin de mousser ses ventes à l'étranger. Et la tentation est forte pour chacun des gouvernements de sombrer dans une vaine opération de dépréciation de la devise nationale à des fins de compétitivité internationale. Aussi dans leur tentative de pénétrer davantage les marchés

étrangers, les entreprises, surtout les PME, sollicitent-elles auprès de leur gouvernement diverses formes d'aide allant des programmes de sensibilisation à l'exportation, à des études de marché, des missions commerciales ou de financement direct et d'assurance à l'exportation. Et presque tous les pays, en particulier les pays les plus industrialisés, ont mis en place des dispositifs administratifs et financiers d'aide à l'exportation. La promotion des exportations figure désormais parmi les activités centrales des gouvernements. Pour y parvenir, les gouvernements utilisent toute une série d'approches parmi lesquelles la création de ministères, de départements ou d'agences publiques dédiées à l'exportation ; l'établissement des sociétés de financement et d'assurance à l'exportation, la contribution du personnel administratif des ambassades, etc. Le lecteur notera avec attention que la liste de ces diverses activités d'aide publique à l'exportation peut être prolongée indéfiniment. De toute évidence, ces politiques monétaires, fiscales, ou d'aide directe à l'exportation poursuivies par chacun des gouvernements ont une composante protectionniste, c'est-à-dire qu'elles visent à permettre aux firmes nationales de pénétrer davantage les marchés étrangers tout en isolant le marché intérieur de la concurrence étrangère. C'est là une des réalités que les économistes qualifient de « dilemme du prisonnier » dans les négociations commerciales, un concept assez bien expliqué par Krugman et Obstfeld (2003, p. 273-275) ainsi que par Hockman et Kosteci (2001). Le tableau 1.2 illustre ce dilemme. Dans ce tableau, on assigne des valeurs numériques aux gains potentiels que peut tirer chacun des deux partenaires commerciaux s'il adopte une politique de libre-échange ou de protectionnisme et compte tenu de l'action de son partenaire.

TABLEAU 1.2.

« Dilemme du prisonnier »

UE \ CANADA	LIBRE-ÉCHANGE		PROTECTIONNISME	
	UE	CANADA	UE	CANADA
Libre-échange	20	20	-15	30
Protectionnisme	30	-15	-10	-10

Comme chacun des deux partenaires ne peut prévoir avec certitude ce que fera l'autre, il a donc tendance à s'aligner sur le protectionnisme, ce qui conduit à la situation du gain de la case de droite du tableau (-10, -10) et qui est nettement inférieure à celle du libre-échange de la case supérieure

gauche (20, 20). En d'autres termes, le « dilemme du prisonnier » conduit les pays à mettre en place des politiques commerciales sous-optimales et qui vont à l'encontre de leurs propres intérêts. De là, il découle qu'une coopération entre les pays par l'établissement de règles claires et précises serait à leur avantage. Évidemment, certains économistes soutiennent qu'un pays pourrait même profiter du libre-échange indépendamment de ce que font ses partenaires. Mais la conclusion des accords internationaux ne peut que contribuer à résoudre les conflits commerciaux qui peuvent surgir entre les pays de politiques commerciales divergentes.

2. La permutation des forces et la revendication de règles plus appropriées

Si, de nos jours, les mots *globalisation* ou *mondialisation* sont en vogue, c'est d'abord en raison de l'effervescence croissante des échanges mondiaux de biens et de services, que nous venons de présenter dans la section précédente. Dans cette perspective, examinons ici quelques données et particularités de ces échanges pour faire la lumière sur les enjeux qui en découlent.

Selon les estimations de l'OMC, on observe, depuis plusieurs années, que le taux de croissance des exportations mondiales de marchandises surclasse celui de leur production. Les données récentes corroborent cette tendance¹. En effet, pour la période 2005-2012, le taux annuel moyen de croissance des exportations mondiales des marchandises est évalué à 3,5 % contre seulement 2 % pour la production mondiale de marchandises. Il en résulte une vitesse d'intégration mondiale nettement positive². Mais alors, l'évolution des exportations mondiales présente de fortes disparités régionales et nationales. D'une part et de façon générale, le poids de chacun des pays les plus industrialisés du Nord tend à baisser au fil du temps. C'est notamment le cas des États-Unis, première puissance au monde, dont la part dans les exportations mondiales de marchandises est passée de 12,6 % en 1993 à 8,6 % en 2012. Pendant cette même période de comparaison, remarquons aussi l'évolution du Canada (de 4,2 % à 2,5 %),

-
1. Un des principaux mandats de l'OMC est de « fournir les renseignements statistiques les plus pertinents afin de permettre aux responsables politiques de répondre aux défis économiques qui se posent à la communauté internationale, aujourd'hui et demain », déclare Roberto Azévedo, directeur général de l'OMC (OMC, 2013a, p. 3).
 2. L'écart entre le taux de croissance des exportations et le taux de production représente la vitesse d'intégration des économies.

de l'Allemagne (de 10,3 % à 7,8 %), de la France (de 6 % à 3,2 %), du Royaume-Uni (de 4,9 % à 2,6 %) et du Japon (de 9,9 % à 4,5 %). D'autre part, le miracle chinois retient particulièrement l'attention avec le poids de ses exportations de marchandises qui ne cesse d'augmenter, passant d'à peine 0,9 % en 1948 à 2,5 % en 1993 et à 11,4 % en 2012. La Chine est ainsi devenue le plus grand exportateur de cette catégorie de biens aujourd'hui. D'autres pays de l'Asie viennent également renforcer leur poids dans les échanges mondiaux : l'Inde, Singapour, Taïwan, l'Indonésie et les Philippines. En Amérique latine, le Brésil et l'Argentine sont ceux qui s'imposent de plus en plus. Tandis que, sur le continent africain, seule l'Afrique du Sud se distingue avec une part mondiale de 0,5 % en 2012.

Maintenant, si l'on se penche sur les transactions internationales de services, notamment les services commerciaux, on constate qu'elles présentent des disparités régionales encore plus prononcées que celles des marchandises observées ci-dessus³. En effet, la triade constituée des 27 pays de l'UE, de l'Amérique du Nord (Canada, États-Unis) et du Japon, c'est-à-dire les pays les plus industrialisés, rassemble plus de 68 % des exportations mondiales de services commerciaux pour l'année 2012. Le poids des États-Unis ressort relativement élevé (14,3 % en 2012), immédiatement suivi par celui du Royaume-Uni (6,4 %) et de l'Allemagne (5,9 %). À ce chapitre des transactions de services commerciaux, la percée de la Chine, tout comme celle de l'Inde, ne passe pas inaperçue.

En somme, même si cette triade domine encore les échanges mondiaux de biens et services, certains pays du Sud, en particulier la Chine, parviennent à s'imposer de plus en plus. Cette permutation des rapports exerce une pression sur la conduite des politiques commerciales. En effet, même si les préceptes du mercantilisme sont depuis longtemps discrédités, il reste qu'un pays est guidé par l'objectif de libéraliser ses industries les plus compétitives à l'international et, inversement, de chercher à protéger celles qui souffrent de la concurrence étrangère. Ainsi, les pays en développement, exportateurs de produits agricoles, miniers ou textiles et de vêtements, seront désireux d'avoir un accès plus aisé au vaste marché des pays industrialisés tout en mettant en place une politique d'industrie naissante afin de protéger leur secteur manufacturier et celui des services. De leur côté, les pays industrialisés tenteront d'endiguer le phénomène de délocalisation de certaines de leurs industries traditionnelles jugées importantes pour préserver le niveau

3. Les statistiques de l'OMC sur les services distinguent les catégories suivantes : transports, voyages et autres services commerciaux (communication, bâtiment et travaux publics, assurance, services financiers, informatique et autres).

d'emploi dans certaines localités de leur territoire. Par exemple, on sait aujourd'hui que, depuis le Kennedy Round, et face au problème de leur double déficit (compte courant, budget), le Congrès américain a tendance à adopter des politiques commerciales plus agressives et unilatérales comme le démontre leur législation, notamment l'article 301 de la *Trade and Tariff Act* de 1974 ou l'*Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988. Les Américains exigent alors un commerce plus équitable (*fair trade*), un respect des règles du jeu (*level playing field*), tout comme ce fut le cas lorsque la Grande-Bretagne connut une période de déclin vers la fin du XIX^e siècle (Nyahoho et Proulx, 2011, p. 524). Évidemment, l'insistance sur les expressions *fair trade* ou *level playing field* peut très vite donner lieu à l'instauration de mesures antidumping ou d'autres mesures protectionnistes comme la politique d'achat local. Le lecteur peut déjà deviner quel sera le programme de négociation commerciale des États-Unis, qui excellent dans l'exportation de toute une variété de services, alors que leur suprématie est chancelante dans les marchandises.

En résumé, autant les pays du Sud sont motivés par l'idée de revendiquer des règles qui leur soient plus avantageuses, autant les pays industrialisés qui voient leur hégémonie menacée deviennent plus attentifs aux mesures protectionnistes, d'où l'utilité pour la communauté internationale de disposer d'un arbitre capable de concilier l'intérêt des uns et des autres en vue de compromis équitables.

3. L'ajustement des déséquilibres commerciaux

Un autre aspect des échanges mondiaux digne de mention est le déséquilibre profond, de la balance des paiements selon les pays⁴.

4. La balance des paiements recense le flux des biens, services et transferts de capitaux entre les résidents d'un pays avec le reste du monde. Elle comprend quatre parties : compte courant (marchandises, services, revenus d'investissement ou de portefeuille, transferts courants), compte capital et opérations financières (transfert de capital impliquant titres de propriété, portefeuille, investissement direct étranger, etc.), erreurs et omissions, réserves des banques centrales. Par construction, la balance des paiements ne peut être qu'équilibrée après ajustement des erreurs et omissions et variation des réserves dans la mesure où toute transaction est enregistrée selon le principe de comptabilité à double écriture (débit/crédit). Toutefois, les sous-composantes peuvent être en état de déséquilibre (déficitaire ou excédentaire), notamment la balance commerciale, le compte courant, le compte capital et opérations financières. Le compte courant mesure donc l'écart entre les ressources et les dépenses d'un pays. Un compte courant en état de déficit persistant et important reflète les difficultés financières d'un pays.

TABLEAU 1.3.

Balance des opérations courantes en milliards de dollars

PAYS	2005	2010	2011	2012
Afghanistan	–	–2,9	–3,6	–7,3
Afrique du Sud	–8,5	–7,0	–9,5	–20,0
Allemagne	140,2	207,7	223,3	240,7
Argentine	5,3	1,3	–2,2	21,5
Brésil	14,0	–47,2	–52,5	–54,2
Canada	21,9	–56,6	–49,1	–62,2
Chine	132,3	237,8	136,1	193,1
Corée du Sud	18,6	29,4	26,1	43,3
Danemark	11,1	18,2	19,9	18,7
États-Unis	–739,8	–449,5	–457,7	–440,4
Fédération de Russie	84,4	67,5	97,3	72,0
France	–10,3	–33,7	–49,2	–57,2
Inde	–10,3	–54,5	–62,5	–91,5
Italie	–29,7	–72,6	–67,1	–8,1
Japon	165,8	203,9	119,1	60,9
Mexique	–8,6	–3,3	–12,3	–14,6
Pays-Bas	46,6	57,8	78,8	72,7
Royaume-Uni	–59,4	–75,2	–32,8	–92,4
Suède	26,4	29,4	32,4	31,8
Suisse	53,1	75,9	39,5	53,9
Zone euro	9,1	–45,7	0,5	2,98

Source : Banque mondiale, 2015 ; données arrondies.

Comme l'indique le tableau 1.3, on observe que de nombreux pays sont en situation de déficit courant permanent, tant dans les pays industrialisés (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, etc.) que dans les pays en voie de développement. D'autres pays sont en situation inverse, c'est-à-dire qu'ils jouissent d'un compte courant excédentaire. Le cas de l'énorme surplus du Japon, de l'Allemagne, et plus récemment de la Chine, attire l'attention. Dès lors se pose la question de savoir comment corriger ce déséquilibre commercial entre les pays. Ouvrons une parenthèse sur ce besoin d'équilibre de la balance des paiements. La littérature économique à ce sujet est relativement abondante et fait référence à la politique macroéconomique en économie ouverte. On retient pour les

circonstances trois principaux objectifs de gestion macroéconomique : plein emploi (ou absence de chômage), contrôle ou suppression de l'inflation, et équilibre de la balance des paiements (balance globale avant les variations de réserves de la banque centrale). On y explique que ces trois objectifs sont forcément liés entre eux, d'où l'hypothèse de la courbe de Philipps signifiant qu'une politique visant le plein emploi est de nature à relancer l'inflation et vice versa. Un compte extérieur déficitaire doit être financé d'une manière ou d'une autre, amenant des sorties de capitaux et une compression de la demande intérieure, ce qui fait augmenter le chômage. Un pays qui accumule des surplus dans son compte extérieur n'est pas non plus à l'abri de devoir adopter des politiques de stabilisation. En fait, un compte extérieur excédentaire amène une entrée de capitaux et un accroissement de la masse monétaire, ce qui pourrait tôt ou tard relancer l'inflation et miner ainsi sa compétitivité internationale.

En réalité, plus le commerce se développe entre pays, plus les capitaux destinés à compenser les déséquilibres sont importants, d'où l'utilité pour la communauté internationale de s'entendre sur des règles claires et précises du mécanisme d'ajustement monétaire et financier requis pour les circonstances. C'est ce qui justifie la création, en 1944, du Fonds monétaire international (FMI) à Bretton Woods (dans le New Hampshire), dont le but ultime est non seulement de promouvoir la stabilité des taux de change, mais aussi d'aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes des flux financiers entre les États membres. Évidemment, depuis l'avènement des taux flexibles au tournant des années 1970, certains considèrent que le FMI est un peu dépassé par les événements. Mais la crise de l'endettement extérieur de nombreux pays en développement déclenchée au début des années 1980 et qui n'est toujours pas réglée au moment où nous écrivons ces lignes, indique fort bien la nécessité pour ces pays d'avoir accès à des lignes de crédit leur permettant de rétablir leur équilibre financier sans pour autant hypothéquer leur croissance économique.

Une autre logique de l'intensification des échanges entre pays est la pression pour l'établissement et le respect de règles minimales du jeu (politiques commerciales). Il arrive trop souvent que le pays qui jouit d'un énorme surplus commercial soit dénoncé par ses partenaires pour qu'il libéralise plus rapidement son commerce et qu'il change les habitudes et les pratiques des consommateurs nationaux.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, ce que l'on voit aujourd'hui dans l'agressivité des politiques commerciales de certains pays industrialisés, tels les États-Unis, trouve son pendant historique qu'il convient de rappeler brièvement.

4. Une leçon d'histoire : du mercantilisme au modèle standard d'industrialisation

Il y a quelques siècles, les pays d'Europe continentale, profitant des progrès enregistrés dans divers domaines, commencent à parcourir les territoires au-delà de leurs frontières. En plus de conquérir des terres vierges ou occupées pour s'approprier de nouvelles ressources, ils répandent les échanges commerciaux entre les pays, bien que le phénomène existe depuis toujours. Or, cette fois-ci, la cadence bat son plein, notamment à cause de la révolution industrielle. Durant cette période de colonisation, bon nombre d'approches, voire de philosophies émergent afin d'assurer un contrôle des échanges et une certaine équité. C'est également durant cette période que le terme État devient commun et même légalement inscrit. Depuis cette prolifération du commerce international, on observe deux approches adoptées par les pays dans ce monde plus que jamais connecté : le protectionnisme et le libéralisme. Il s'avère toutefois que le libre-échange a triomphé, différents acteurs historiques ayant chanté son credo.

D'abord, la pratique même de libre-échange n'a été acceptée par divers pays que de façon graduelle. En effet, bien avant la révolution industrielle, le commerce entre pays voisins ou lointains était régi par le principe du mercantilisme, lequel prône l'accumulation de surplus commercial et d'entrée d'or, la limitation des importations, la mise en œuvre d'une politique de bas salaires (loi d'airain) pour maintenir une compétitivité internationale, la constitution de monopoles dans diverses industries et réservés à des élites, lesquelles sont redevables au souverain, et bien entendu la constitution et la préservation de marchés captifs (colonies) pour y écouler des produits manufacturiers et y chercher des ressources naturelles. Apparemment, dans son traité de 1684, *England's Treasure by Foreign Trade*, le mercantiliste bien connu Thomas Mun aurait écrit : « *The ordinary means therefore to increase our wealth and treasure by foreign trade, wherein we must ever observe this rule to sell more to strangers yearly than we consume of theirs in value* » (Lind, 2012, p. 22).

Toujours selon l'historien Lind (2012, p. 22), en 1721, le roi célèbre devant le Parlement britannique, en des termes encore plus tranchants, les vertus du mercantilisme : « *It is evident that nothing so much contributes to promote the public well being as the exportation of manufactured goods and the importation of foreign raw material.* »

La révolution industrielle, qui s'étend sur la période de 1780 à 1914 et qui s'est notamment répandue au Royaume-Uni, se caractérise par toute une série d'innovations et d'entrepreneuriats donnant lieu à l'émergence de nouveaux biens et services⁵. Face à cette conjoncture, l'école mercantiliste se trouve fort démunie, sans pour autant être renversée de son socle. En fait, on découvre rapidement que l'accumulation de l'or n'est pas un gage de développement économique et que les problèmes de correction des déséquilibres commerciaux viennent d'être amplifiés. Par ailleurs, l'émergence de nouveaux biens et services, à la suite de la révolution industrielle, rend caduque une politique de limitation des importations au point où l'autarcie ressort le plus souvent comme une exception ou une parenthèse entre des périodes mouvementées. Les pays, tels que la Chine, qui se replient sur eux-mêmes, découvriront plus tard les conséquences néfastes de cette fermeture. La politique de constitution des marchés captifs va par la suite donner lieu à des mouvements de contestation et de révolutions, voire de déclaration d'indépendance. Par la suite, les physiocrates, ceux-là même qui ont vulgarisé l'expression *laissez-faire*, vont très vite voir leur popularité se dissiper face à l'ascension irrésistible du secteur industriel et financier.

L'école classique va alors se développer en expliquant que l'échange entre pays s'avère mutuellement bénéfique contrairement à la vision mercantiliste qui résulte de relations gagnant-perdant. Or, en dépit de l'enthousiasme soulevé par les classiques, on assiste à un déploiement de mesures protectionnistes un peu partout entre la fin du XIX^e siècle et le début de la Première Guerre mondiale. Rapportons ici intégralement les propos de John Saul (2005, p. 66-67) à cet égard :

En 1890, le bilan du libre-échange était de moins en moins clair. Les États-Unis, en combinant tarifs douaniers et politique nationale, connaissaient une croissance plus rapide que la Grande-Bretagne, dans le cadre du libre-échange. L'Allemagne, en combinant tarifs douaniers, politique nationale et accords bilatéraux bénéficiait d'une croissance plus élevée que la Grande-Bretagne. D'ex-colonies comme le

5. On tend même à distinguer la révolution du charbon et du fer de 1780 à 1850, suivie de celle de l'acier et de l'électricité de 1850 à 1914 (Henderson, 1969, p. 7-8).

Canada mettaient en place leur infrastructure industrielle, grâce à une politique nationale – combinant tarifs douaniers et autres systèmes de soutien. Sans ces politiques, elles se seraient retrouvées prises dans le piège du producteur de biens de consommation courante.

C'est ce souci de protection des industries naissantes qui donne lieu à ce qu'on appelle le modèle standard d'industrialisation, lequel s'articule autour de quatre éléments principaux (Allen, 2011, p. 114-147) :

- 1) le développement d'un réseau ferroviaire ou de l'infrastructure en général ;
- 2) la mise en place d'une politique protectionniste pour soutenir l'industrie naissante par des hauts niveaux de tarifs douaniers ;
- 3) la constitution de banques locales pour le financement des projets industriels ;
- 4) l'accélération de la scolarisation de la population et de la formation professionnelle pour disposer d'une main-d'œuvre qualifiée.

Si la plupart des pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, ainsi que le Japon, ont réussi à mettre en branle des industries de pointe en appliquant ce modèle standard, il en va autrement dans les autres parties du monde. Le cas de la Russie illustre assez bien les limites de ce modèle standard. En effet, la Russie va connaître un développement économique grâce à la construction du réseau ferroviaire transsibérien et aussi, selon Allen (2011, p. 114-116), grâce à l'introduction de tarifs douaniers sur le textile, les vêtements et le coton, faisant en sorte que l'Ouzbékistan va devenir un des principaux producteurs de coton du monde. Par ailleurs, la Russie, face à la faiblesse de ses banques, s'efforce d'attirer des investissements directs étrangers, notamment de la France. L'éducation généralisée imposée aura permis de relever le taux d'alphabétisation de la population russe à près de 50% un peu avant la Première Guerre mondiale. Toutefois, malgré ces succès, la Russie fait face à de sérieux problèmes parmi lesquels : une forte croissance démographique, un bas niveau généralisé des salaires, un écart prononcé de revenu entre les propriétaires des usines, les marchands et la masse des travailleurs. Tous ces facteurs vont favoriser la révolution bolchévique de 1917 et l'avènement d'un dirigisme économique en Russie.

Dans les pays d'Afrique et d'Amérique latine, on observe, d'une part, qu'un des piliers du modèle standard d'industrialisation (l'éducation universelle) n'a pas été littéralement suivi, et, d'autre part, que la

mise en place des politiques de substitution aux importations dans ces divers pays trouve rapidement ses limites pour deux raisons essentielles et qui se renforcent mutuellement : l'étroitesse du marché local et l'absence d'économie d'échelle de production requise pour l'acquisition des nouvelles technologies.

Qu'à cela ne tienne, la période entre les deux guerres mondiales se caractérise par une intense rivalité entre les nations qui poursuivent avec plus ou moins de succès le modèle standard d'industrialisation, en plus d'avoir recours à des joutes de dévaluation de devises à des fins de compétitivité internationale.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les pays protagonistes se sont rendu compte des effets néfastes du protectionnisme. Il fallait donc s'entendre sur de nouvelles règles internationales d'encadrement des échanges mondiaux, d'où la mise sur pied du GATT, en 1947, qui se voit assigner un objectif clair et sans équivoque de promotion du libre-échange auprès de ses pays membres.

5. Le nouveau visage du protectionnisme

De nos jours, le panorama des politiques commerciales et industrielles mises en œuvre par les gouvernements des États renvoie à ce que l'on dénomme des « politiques commerciales stratégiques », des politiques d'aide à l'industrie naissante, de protection de l'héritage culturel ou « exception culturelle », de sécurité d'approvisionnement dans les biens jugés prioritaires tels que l'énergie, l'alimentation, etc. Mentionnons ici quelques cas afin de mieux apprécier ces idéologies. Les États-Unis, première puissance industrielle, jouent un rôle de pourvoyeur financier et de catalyseur dans les grands projets de recherche et de développement des firmes dans les technologies avancées, notamment la révolution informatique de Silicon Valley. On sait aujourd'hui qu'Internet doit beaucoup au secrétariat américain de la Défense, rapporte Fligstein (2009). La France essaie toujours d'entraîner ses partenaires européens à soustraire la culture de la vague de libéralisation. Ainsi, par exemple, les directives du Conseil des communautés européennes (datant du 3 octobre 1989 et modifiée par le Parlement européen le 30 juin 1997) pour une « télévision sans frontières » sont proclamées mais seulement dans l'espace communautaire, comme en témoignent les articles 2 et 4 du traité instituant la Communauté économique européenne :

ARTICLE 2

Les États membres assurent la liberté de réception et n'entravent pas la retransmission sur leur territoire d'émissions télévisées en provenance d'autres États membres pour des raisons qui relèvent des domaines coordonnés par la présente directive.

ARTICLE 4

1. Les États membres veillent chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes, au sens de l'article 6, une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité, aux services de télétexte et au téléachat. Cette proportion, compte tenu des responsabilités de l'organisme de radiodiffusion télévisuelle à l'égard de son public en matière d'information, d'éducation, de culture et de divertissement, devra être obtenue progressivement sur la base de critères appropriés (CSA, 2002).

Et l'article 6 précise ce qu'on entend par œuvres européennes qui sont : *a)* les œuvres originaires d'États membres de la Communauté, *b)* les œuvres originaires d'États tiers européens, et *c)* les œuvres originaires d'autres États tiers européens et répondant aux conditions du paragraphe 3.

L'UE elle-même tient à sa politique agricole commune (PAC), reformée à plusieurs reprises mais toujours protectionniste : elle soutient son industrie communautaire, notamment le consortium Airbus, lequel est devenu aujourd'hui le numéro 2 mondial de l'industrie aéronautique derrière le géant américain Boeing. Le Japon suscite très souvent des commentaires acerbes, d'abord pour avoir dominé le marché mondial de l'automobile et de l'électronique et, ensuite, parce que son marché intérieur demeure difficile à pénétrer pour les étrangers en raison même des habitudes de ses consommateurs et de la présence de nombreux obstacles réglementaires ou administratifs. Des États tels que Singapour, la Corée du Sud, Taïwan et Hong Kong (les quatre dragons asiatiques) n'ont réussi à acquérir le statut de pays industrialisés qu'en combinant toute une série de politiques d'industrie naissante (subventions, concessions fiscales, tarifs douaniers, etc.) tout en poursuivant une politique active de promotion des exportations. Ces nouveaux pays industrialisés, tout comme l'ensemble des pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, dont l'économie est largement tirée par l'exportation des accessoires, des jouets,

des vêtements, finissent par être très dépendants des marchés des pays industrialisés de l'Ouest (UE, États-Unis, Canada) selon McRae (1994, p. 83). Toute cette région reste vulnérable au protectionnisme ainsi qu'à une chute des prix de ces produits. Par exemple, la crise provoquée par l'éclatement de la bulle immobilière aux États-Unis en 2008 s'est rapidement propagée dans le monde et a entraîné dans son sillage une chute brutale des exportations de 15 % pour la Corée du Sud en 2009, de 20 % pour Singapour, de 14 % pour la Thaïlande, de 8 % pour la Chine, de 8 % pour la Malaisie et de 5 % pour le Japon. Les fluctuations démesurées du prix de certains produits de base tant agricoles qu'énergétiques ne manquent pas de raviver des tensions entre les pays consommateurs et exportateurs. C'est notamment le cas de la crise alimentaire de 2008 déclenchée par la flambée des prix du riz dont l'offre internationale est fortement concentrée en Thaïlande, au Vietnam, en Inde, au Pakistan, en Chine et bien entendu aux États-Unis. La situation économique de nombreux pays en voie de développement illustre assez bien le profond déséquilibre actuel du commerce mondial et la nécessité d'envisager les modalités de son ajustement. D'abord, ces pays sont encore aux prises avec un lourd endettement extérieur, un chômage massif, une croissance démographique relativement importante, des dépenses publiques élevées pour certains et inconsidérées pour d'autres... Bref, presque tous les indicateurs macroéconomiques sont au rouge dans la plupart des PVD, d'où les diverses épithètes qui leur sont associées par la Banque mondiale : pays à économie de faible revenu, pays les moins avancés (PMA), pays lourdement endettés... Ces problèmes économiques des PVD se doublent de difficultés commerciales. En effet, leurs exportations demeurent concentrées dans des produits à faible valeur ajoutée, tels que les produits agricoles ou miniers ainsi que des industries intensives en travail. Par exemple, en 2008, les produits agricoles, en pourcentage des exportations totales, se situent à 85,5 % pour l'Éthiopie, 88,3 % pour le Malawi, 81,11 % pour le Nicaragua, 81,3 % pour Panama, 90,5 % pour le Paraguay (CNUCED, 2012). Il en découle une dégradation fréquente des termes de l'échange des PVD au gré même des fluctuations erratiques de leurs produits de base exportés. Les mesures adoptées jusqu'alors par ces pays en développement pour modifier leur paysage industriel s'avèrent essentiellement introverties : tarifs douaniers, substitutions aux importations, contrôle de l'investissement direct étranger. Notons ici que beaucoup des PVD tirent encore un pourcentage très élevé du revenu central de leur gouvernement des tarifs douaniers. En effet, le pourcentage de revenus douaniers s'établit pour l'année 2010 à 57 % au Lesotho, 44 % en Namibie, 39 % au Liberia, 33 % en Côte d'Ivoire, 13 % en Inde, 16 % au Népal en comparaison

de 0 % pour la zone euro, 1 % aux États-Unis et 1 % au Canada (Banque mondiale, 2012, p. 266-269). Certes, il est loisible à un gouvernement de taxer tout ce qui bouge à l'intérieur de son territoire, mais il ne réussira pas à en faire une économie prospère ; la solution inverse, c'est-à-dire un système de taxation transparent et moins lourd, est souvent la voie à privilégier. Bien qu'on observe une décélération des tarifs douaniers des pays PVD, ces tarifs sont encore à un niveau plus élevé que celui en vigueur dans la plupart des pays industrialisés. Toutefois, dès le début des années 1980 et face à l'urgence de réduire leur endettement extérieur, les PVD ont été obligés de mettre en place ce que l'on appelle des « politiques d'ajustement structurel ». En fait, les politiques de substitution aux importations, longtemps pratiquées par les PVD, ont rapidement atteint leurs limites en raison de la dimension trop étroite du marché intérieur et du renchérissement de l'innovation technologique, mais aussi pour la bonne raison que leur conception et leur mise en œuvre sont dictées de l'extérieur et surtout qu'elles ne sont pas suffisamment accompagnées de facilités de crédit.

Une autre réalité qui ne passe pas inaperçue est la lourdeur des procédures d'import-export que bon nombre de pays, dont les PVD, se sont imposées : pluralité de formalités et de documents douaniers, un système non informatisé, manque d'interconnexion entre les administrations, déficit de cohérence des procédures qui entraîne une anarchie et des dégâts plus importants que les obstacles tarifaires. Bref, autant de considérations qui incitent une réflexion sérieuse quant aux moyens de dynamiser le commerce extérieur des PVD étant donné leurs avantages comparatifs, et aussi de les soustraire autant que possible aux mesures unilatérales que peuvent adopter les grands pays industrialisés.

6. L'émergence et le renforcement des blocs régionaux

Il est indéniable qu'il y a aujourd'hui plus de liens de coopération économique entre les pays du monde en comparaison des années 1940 et 1950. En Amérique du Nord, on retrouve l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), signé en 1992 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, à propos duquel le souhait est qu'il englobe l'Amérique latine dans un proche avenir (projet ZLÉA ou Zone de libre-échange des Amériques). En Amérique latine et aux Caraïbes, il existe de nombreuses associations régionales dont la plupart ont été créées dans les années 1970, entre

autres : le Groupe andin, l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), le Marché commun de l'Amérique centrale (MCAC), le Marché commun de l'Amérique du Sud (MERCOSUR), la Communauté caribéenne (CARICOM). En Afrique, on retrouve notamment le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). L'Asie n'est pas en marge de ce mouvement de coopération régionale avec la présence de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ANASE).

Toutes ces associations régionales ne visent rien de moins que de stimuler le commerce entre les pays qui en sont membres par un abaissement des mesures protectionnistes. Le point important à souligner est que non seulement la liste s'allonge mais aussi que la tendance à la régionalisation s'inscrit dans un processus de mondialisation qui donnerait lieu, selon certains auteurs, à un système multipolaire d'intégration économique.

Si l'on se réfère aux données régulièrement publiées par la Banque mondiale, il ressort que le commerce intrarégional des blocs situés dans les pays industrialisés et les plus commerçants du monde s'est intensifié. En fait, le pourcentage des exportations intrabloc de l'UE demeure relativement élevé à environ 67 % depuis le début des années 1990, et ce, malgré son expansion pour inclure des pays à divers niveaux de développement économique. Quant à l'ALÉNA, son taux de commerce intrabloc est passé de 42,2 %, au début de 1990, à près de 49 % en 2010 (Banque mondiale, 2013). Pour ce qui est des blocs situés dans les pays en développement, on observe soit une baisse généralisée, soit le peu d'importance du commerce infrarégional. C'est notamment le cas de la CEDEAO, dont le pourcentage du commerce intrabloc est passé de 9,7 % en 1990 à seulement 8,8 % en 2010, du MERCOSUR (de 9,9 % à 15,7 %), de CARICOM (de 8,2 % à 15,2 %). En somme, les pays en voie de développement dépendent davantage du marché des pays industrialisés pendant que ces derniers se renforcent entre eux. On voit ainsi apparaître l'avantage de la proximité entre producteurs, fournisseurs et clients, donnant lieu à un système de production flexible et à une limitation des délocalisations. Les règles d'origine adoptées par l'UE et l'ALÉNA contribuent à renforcer la coopération industrielle régionale et menacent d'expulsion des producteurs des PVD et des NPI. À titre d'exemple, l'ALÉNA inclut la règle de la triple transformation dans le textile et le vêtement, impliquant que les fils, les fibres, les tissus et les vêtements doivent être d'origine nord-américaine. Dans l'automobile, l'ALÉNA stipule la règle d'origine du coût net à la hauteur de 62,5 % pour les voitures, les camions légers, les moteurs et les transmissions et à 60 % pour les autres types de véhicules. La politique agricole commune de

l'UE appelle à l'unicité de son marché et à la préférence communautaire. De toute évidence, les règles d'origine contenues dans les blocs régionaux, en particulier celles de l'UE et de l'ALÉNA, sont de nature protectionniste et portent ombrage au multilatéralisme ; on souhaiterait l'établir entre tous les pays.

Conclusion

Les observations présentées ci-dessus permettent de soutenir qu'il y a de multiples raisons pour la communauté internationale de disposer d'un organisme de régulation des échanges mondiaux. En effet, l'interdépendance commerciale entre les pays est non seulement importante de nos jours, mais elle est appelée à s'affermir au fil du temps. Parallèlement, les mesures prises par les gouvernements ne sont pas toujours guidées par le souci du bien commun. Pire encore, les politiques mises en place par un gouvernement vont très souvent à l'encontre de ses propres intérêts. En témoignent la panoplie des mesures antidumping adoptées un peu partout dans le monde, le « dilemme du prisonnier » conduisant à des politiques sous-optimales, l'usage des fonds publics à des fins de compétitivité internationale, la manipulation de la valeur de la devise nationale pour ne citer que ceux-là.

Si l'histoire tend à confirmer la thèse d'une obligation internationale articulée autour de la liberté des échanges, il n'en demeure pas moins que des litiges commerciaux éclatent constamment entre les pays et ne cessent de se renouveler. Les pays en développement n'ont ni la taille ni la capacité pour infléchir l'ordre du commerce international à leur avantage et gagneraient à se soustraire à des mesures arbitraires que peuvent leur imposer des pays industrialisés. C'est précisément pour toutes ces raisons que le GATT a été créé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale en 1947 et ce qui justifie sa pérennité. Toutefois, après 50 années d'existence, et surtout, étant donné le Programme de Doha qui s'éternise, il importe de savoir si les mesures adoptées par le GATT sont aujourd'hui à la hauteur de la tâche de libéraliser davantage le commerce mondial. Le chapitre suivant a pour objet d'offrir au lecteur une visite guidée des dispositions retenues jusqu'alors par le GATT pour procéder à la libéralisation des échanges entre les pays membres.

CHAPITRE 2



De Genève

à l'Uruguay Round

Une libéralisation réussie

AFIN DE S'ATTELER À LA TÂCHE, LE GATT A ADOPTÉ UNE série de principes ainsi qu'une approche graduelle de libéralisation à travers des cycles de négociation. Tout au long de son histoire, on dénote neuf cycles de négociation : Genève (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Genève (1956), Dillon (1960-1961), Kennedy (1964-1967), Tokyo (1973-1979), Uruguay (1986-1994), Doha (2001-). De l'ensemble de ces cycles, ceux de Genève (1947), Kennedy, Tokyo et Uruguay s'avèrent les plus déterminants. Quelles sont les particularités de ces quatre principaux cycles de négociation, à commencer par l'accord initial de Genève en 1947 ? Voici brièvement quelques faits saillants de ces accords.

1. Le GATT 1947 : un accord provisoire

L'accord initial de Genève, ci-après dénommé GATT 1947, comprend trois parties et huit annexes. La partie I définit le principe fondamental qu'est la clause de la nation la plus favorisée (articles I et II) impliquant qu'un pays qui accorde un avantage commercial à un autre pays doit l'étendre aux autres pays signataires de l'Accord. Cette clause a pour but de favoriser le multilatéralisme tout en minimisant les coûts de négociation. La partie II porte sur les autres principes retenus et couvre 21 articles (articles III à XXIII), notamment le traitement national (article III), l'interdiction du dumping et des subventions à l'exportation (article VI), la transparence dans les politiques commerciales (article X), l'interdiction

des restrictions quantitatives autant sur les importations que sur les exportations (article XI), le principe de consolidation, c'est-à-dire qu'une fois fixés, les tarifs douaniers ne peuvent plus être augmentés. La partie III porte sur l'application territoriale des actions des parties contractantes et les négociations tarifaires. La partie IV touche au commerce et au développement par lequel on autorise les pays peu développés à prendre des mesures spéciales pour favoriser leur commerce et leur développement, une sorte de clause de sauvegarde. Les mesures contraignantes du GATT 1947 se retrouvent donc essentiellement dans les deux premières parties et, dans une certaine mesure, dans la partie IV.

Comme on devrait s'y attendre, il est prévu dans l'Accord de nombreuses autres dérogations qui limitent considérablement la portée même des principes fondamentaux. Citons ici l'article XXIV, qui soustrait les unions douanières au sens large de la clause NPF ; de l'établissement du système généralisé de préférence en faveur des PVD, de l'article XII, qui autorise des restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements ; des restrictions quantitatives autorisées dans certaines industries, notamment l'agriculture, la pêche, le textile et les vêtements (de l'arrangement *Short Term Cotton Textile* – STA de 1961 à celui du *Long Term Arrangement* instauré en 1962 et prolongé à deux reprises et pour conduire à l'Arrangement Multifibre en 1974). Plus lourdes de conséquence, toutes les obligations découlant de la partie II de l'Accord, en particulier le principe du traitement national, sont subordonnées à la clause « grand-père » (ou clause des droits acquis). Cela signifie qu'un pays n'est pas tenu de suivre les règles de l'Accord si celles-ci vont à l'encontre de ses lois et règlements qui existaient avant l'entrée en vigueur de l'Accord. En effet, l'alinéa 1b) du protocole d'application provisoire de l'accord du GATT 1947, stipule :

This protocol shall have been signed on behalf of all the forgoing governments not later than 15 November 1947, to apply provisionally on and after 1 January 1948 :

a) Parts I and III of the General Agreement on Tariffs and Trade, and

b) Part II of that Agreement to the fullest extent not inconsistent with existing legislation (OMC, 1947).

Ceci vient renforcer l'aspect provisoire du GATT qui ne bénéficie pas de la personnalité juridique d'une organisation internationale, d'où sa référence à l'expression *partie contractante* pour désigner un « pays membre ». Nonobstant cette précarité, et comme l'explique assez bien

Narlikar (2005, p. 15-21), c'est justement cette faiblesse institutionnelle qui a permis au GATT de réunir plus de pays contractants qui ne se voient pas les mains liées par leur appartenance. Aussitôt mis en vigueur, le GATT 1947, suivi d'Annecy (1949), de Torquay (1951), de Genève (1956) et de Dillon (1961), donne des résultats significatifs : une chute des tarifs douaniers un peu partout, en particulier aux États-Unis, au Canada, et dans certains pays d'Europe de l'Ouest. La France sous de Gaulle, qui a momentanément déserté l'organisation au début de l'année 1963, finit par succomber aux cris de scandale de ses principaux partenaires commerciaux et la réintègre à la fin de la même année.

2. Le Kennedy Round : l'encadrement des mesures antidumping

Le Kennedy Round a pour objectif de : 1) réduire davantage les tarifs douaniers et aussi les mesures non tarifaires ; 2) abolir les restrictions sur les échanges agricoles ; 3) aider les nations en développement. À la suite de cette ronde de négociations, d'importantes réductions tarifaires ont été opérées d'une moyenne de l'ordre de 35 %. Plus significatif encore, le Kennedy Round se caractérise par l'adoption d'un code plus affermi sur les mesures antidumping (Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI). En fait, cet accord vient clarifier davantage les éléments à prendre en compte dans la détermination de l'existence de préjudice de dumping, dans l'engagement de la procédure et des enquêtes ultérieures de l'institution, dans le recouvrement de droits antidumping, dans la durée des droits antidumping ainsi que dans la détermination de mesures provisoires. En tout, 17 articles sont énoncés dans cet Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI du GATT 1947. Pourtant, dès le début des années 1950, on assiste à une prolifération des mesures antidumping adoptées par des pays. On semble donc percevoir une corrélation entre la diminution graduelle des tarifs opérée avec succès par le GATT et le recours plus fréquent aux mesures antidumping. Le lecteur notera avec attention que le GATT n'interdit pas le recours à de telles mesures, mais incite les pays membres à faire preuve de transparence et d'équité dans la mise en œuvre de leur législation antidumping. La question reste de savoir si ce code a atteint son objectif de freiner l'ardeur des membres dans l'adoption de mesures antidumping. Nous y reviendrons d'ici peu.

3. Le Tokyo Round : pour un cadre plus contraignant sur les mesures non tarifaires

Le cycle de Tokyo (1973-1979) s'avère aussi marquant. Le cycle, réunissant 102 pays participants, se déroule dans une conjoncture économique très défavorable : chocs pétroliers, stagflation, chute du Bretton Woods avec l'abandon du système de parité fixe des devises. Le résultat final du Tokyo Round se distingue des autres rondes de négociation par son traitement particulier et étendu des mesures non tarifaires : marchés publics, droits antidumping, certificats d'origine, subvention, valeur en douane, normes et réglementations techniques, licences d'importation...

On voit que la question du dumping est abordée autant dans le Kennedy Round que dans celui de Tokyo. En regard de ce code, quelques particularités du Tokyo Round méritent d'être soulignées. Essentiellement, le code de Tokyo relatif à la mise en œuvre de l'article VI du GATT (dumping), reprend les dispositifs du Kennedy Round sur le sujet, tout en apportant des précisions et des clarifications et à l'occasion des ajouts. Ainsi, les préambules du Tokyo Round qui annoncent l'objet du code incorporent les éléments suivants qui ne se retrouvent pas dans ceux du Kennedy Round :

Tenant compte des besoins particuliers du commerce, du développement et des finances des pays en voie de développement,

Désireuses d'interpréter les dispositions de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (ci-après dénommé l'« Accord général » ou le « GATT ») et d'élaborer des règles pour leur application en vue d'assurer plus d'uniformité et de certitude dans leur mise en œuvre,

Désireuses d'assurer un règlement rapide, efficace et équitable des différends qui pourraient survenir dans le cadre du présent accord [...] (OMC, 1980).

C'est donc dire que les intérêts particuliers des PVD vont être désormais pris en compte. Une décision du 28 novembre 1979 (L/4903) amène d'ailleurs l'ajout d'articles à la charte du GATT pour consacrer l'exception des PVD à la règle de réciprocité. Ainsi, les parties contractantes peuvent accorder un traitement plus favorable et différencié aux pays en développement sans l'accorder à d'autres parties contractantes.

Sur le deuxième point caractéristique des préambules du Tokyo Round précités, il traduit en fait la volonté des pays membres de ne pas voir les confits liés au dumping s'éterniser. En ce sens, les mots *rapide, efficace*

et *équitable* devraient retenir l'attention. Le code même du Tokyo Round sur le dumping est restructuré en trois parties. La première partie reprend les 12 articles de l'accord du Kennedy Round et incorpore un nouvel article (article XIII) portant spécifiquement sur les pays en développement. Dans le Tokyo Round, les 12 premiers articles sont réécrits avec de nouvelles précisions. Par exemple, l'article premier se lit maintenant comme suit : « L'institution d'un droit antidumping est une mesure à prendre dans les seules circonstances prévues à l'article VI de l'Accord général, et à la suite d'enquêtes *ouvertes et menées en conformité des dispositions du présent code* » (l'auteur souligne).

Fort significatif est l'ajout de la dernière phrase que nous avons soulignée. Le terme *ouvertes* est lui-même précisé en note de bas de page. Le message clair est d'empêcher le recours à des mesures antidumping de façon arbitraire et sans justifications objectives. Ce code du Tokyo Round comprend en tout 17 notes de bas de page de précisions et de clarification des termes en comparaison de seulement quatre pour le Kennedy Round. Entre autres, le nouvel article XIII spécifie :

Il est reconnu que les pays développés doivent prendre spécialement en considération la situation particulière des pays en voie de développement quand ils envisageront d'appliquer des mesures antidumping conformément au présent code. Les possibilités de solution constructives prévues par le présent code seront explorées préalablement à l'application de droits antidumping lorsque ceux-ci porteraient atteinte aux intérêts essentiels de pays en voie de développement (OMC, 1980).

Cet article ne constitue qu'une déclaration d'intention dans la mesure où il ne pose aucune obligation formelle. La deuxième partie du code de Tokyo sur le dumping comprend deux articles : l'article 14 (comité des pratiques antidumping) et l'article 15 (conciliation et règlement des différends), qui ne se retrouvent pas dans le code Kennedy. Il est donc institué au Tokyo Round un comité chargé d'étudier les litiges liés au dumping. L'article XV, paragraphe 5 précise :

5. Si une solution mutuellement convenue n'a pu intervenir dans un délai de trois mois après examen détaillé effectué par le comité conformément au paragraphe 3, le comité, à la demande de toute partie au différend, instituera un groupe spécial (« panel ») qu'il chargera d'examiner la question, en se fondant :

- a) sur un exposé écrit dans lequel la Partie dont émane la demande indiquera comment un avantage résultant pour elle directement ou indirectement du présent accord s'est trouvé annulé ou compromis ou comment la réalisation des objectifs de l'accord est compromise, et**
- b) sur les faits communiqués aux autorités appropriées du pays importateur conformément à ses procédures internes (OMC, 1980).**

Par comparaison, l'article 17 du Kennedy Round ne fait que demander la création d'un comité des pratiques antidumping qui se réunira une fois l'an en vue de consultations entre les parties contractantes. Enfin, la troisième partie du code de Tokyo (article 16) porte sur des dispositions finales ou des mesures administratives (acceptation et accession, entrée en vigueur, législation nationale, secrétariat, etc.).

En résumé, en regard du code sur les mesures antidumping, le Tokyo Round se caractérise par son adoption d'un comité formel de règlement des litiges, par le caractère un peu plus contraignant du code et par la reconnaissance des intérêts particuliers des pays en voie de développement.

Une autre particularité du Tokyo Round est l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII (subventions et mesures compensatoires)¹. En fait, l'article 16 du GATT 1947 précise que les parties contractantes devraient s'efforcer d'éviter d'accorder les subventions à l'exportation des produits primaires ou autres que primaires.

Durant les années 1950 et 1960, peu de pays avaient recours aux subventions à des fins de compétitivité internationale. Messerlin (1987) précise que, durant cette période, ces mesures s'observaient seulement dans quelques pays de l'OCDE (France, Italie, Japon, Royaume-Uni) et qu'elles étaient concentrées dans certaines industries ou certains services particuliers tels que l'électricité, le chemin de fer, le charbon, l'aéronautique, la construction navale, tous des secteurs d'activité peu échangeables ou bénéficiant d'économies d'échelle.

Mais dès le début des années 1970, le revirement de la conjoncture au lendemain des chocs pétroliers et de l'effondrement du système de Bretton Woods (avènement des taux de change flexibles) avec les conséquences de la stagflation économique, amène chacun des gouvernements à renforcer

1. La description du code sur les subventions du Tokyo Round et de l'Uruguay Round est un ajustement d'un chapitre du livre *Arsenal des subventions et l'OMC*, que l'auteur a publié auprès des Presses de l'Université du Québec.

leurs entreprises nationales pour la conquête des marchés mondiaux. Dans les pays industrialisés, on assiste à une floraison de programmes de promotion des exportations allant de l'aide publique de motivation pour l'engagement des firmes à l'international, des études de marché ou la recherche d'acheteurs potentiels étrangers jusqu'au financement public ou à de généreuses assurances pour des ventes à l'étranger. C'est donc le recours de plus en plus généralisé à ces mesures non tarifaires (subventions) qui a donné lieu à l'accord du Tokyo Round relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII ou « code des subventions ». Par rapport au GATT 1947, le nouveau code sur les subventions du Tokyo Round est beaucoup plus dense et plus explicite puisqu'il comprend 19 articles répartis en sept parties et une annexe, laquelle fournit une liste exemplaire de subventions à l'exportation.

L'article 8 de cet accord portant sur les dispositions générales précise :

Les signataires sont convenus de ne pas recourir à des subventions à l'exportation de manière incompatible avec les dispositions du présent accord. [...] Les signataires sont convenus en outre de s'efforcer d'éviter que le recours à une subvention n'ait pour effet : a) de causer un préjudice à une branche de production nationale d'un autre signataire ; b) d'annuler ou de compromettre les avantages résultant directement ou indirectement de l'Accord général pour un autre signataire, ou ; c) de causer un préjudice sérieux aux intérêts d'un autre signataire (OMC, 1980).

Le lecteur notera qu'il s'agit de « s'efforcer d'éviter » d'avoir recours aux subventions. Ce n'est donc pas une interdiction formelle, mais plutôt les circonstances de l'usage des subventions.

Dans quelles conditions un pays peut-il avoir recours aux subventions ? Le traité distingue ici les subventions à l'exportation des autres subventions. L'article 9 du traité n'autorise les subventions à l'exportation que pour certains produits primaires. Ainsi, les produits manufacturés ne devraient pas faire l'objet de subventions à l'exportation. Par certains produits primaires, on entend des « produits de base », c'est-à-dire les produits de l'agriculture, des forêts ou des pêches, à l'exception des produits minéraux. Pour ces produits primaires, nous reproduisons intégralement les dispositions du traité (article 10, paragraphe 3) :

Conformément aux dispositions de l'article XVI, paragraphe 3, de l'Accord général :

- 1) Les signataires sont convenus de ne pas accorder, directement ou indirectement, de subvention à l'exportation de certains produits primaires d'une façon telle que le signataire qui accorde la subvention à l'exportation détiendrait alors plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation dudit produit, compte tenu des parts détenues par les signataires dans le commerce de ce produit pendant une période de référence antérieure, ainsi que de tous les facteurs spéciaux qui peuvent avoir affecté le commerce de ce produit.
- 2) Aux fins de l'article XVI, paragraphe 3, de l'Accord général, ainsi que du paragraphe 1 ci-dessus :
 - a) l'expression *plus qu'une part équitable du commerce mondial d'exportation* s'appliquera à tout cas où une subvention à l'exportation accordée par un signataire a pour effet de détourner les exportations d'un autre signataire, compte tenu de l'évolution des marchés mondiaux ;
 - b) en ce qui concerne les marchés nouveaux, les structures traditionnelles de l'offre au produit sur le marché mondial, dans la région ou dans le pays où se situe le marché nouveau, seront prises en compte pour déterminer la «part équitable du commerce mondial d'exportation» ;
 - c) l'expression *une période de référence antérieure* s'entendra normalement des trois années civiles les plus récentes pendant lesquelles les conditions du marché ont été normales.
- 3) Les signataires sont convenus en outre de ne pas accorder de subventions à l'exportation de certains produits primaires vers un marché particulier d'une manière telle que leurs prix soient sensiblement inférieurs à ceux des autres fournisseurs de ce même marché (OMC, 1980).

Malgré les précisions apportées à l'alinéa 2 de cet article, l'expression *part équitable* demeure sujette à diverses interprétations. Il apparaît que le traité autorise les subventions à l'exportation de certains produits primaires à condition qu'elles ne confèrent aucun avantage compétitif de pénétration des marchés. C'est d'ailleurs le sens qu'il convient de donner à l'alinéa 3 de cet article. Nous savons fort bien qu'une subvention a des répercussions sur le niveau des prix, à tel point que les tentatives de mesures d'impact des barrières non tarifaires, dont les subventions, sont souvent effectuées en établissant une équivalence entre ces mesures et

le niveau de tarif. En dernier ressort, les articles 9 et 10 s'avèrent plus contraignants ou plus restrictifs. Mais il faut savoir s'ils ont préséance sur l'article VIII, qui, lui, est plus perméable. Les difficultés d'interprétation et l'imprécision du code sur les subventions sont encore prononcées si l'on tient compte des subventions autres que les subventions à l'exportation. À ce sujet, l'article 11 est sans équivoque et stipule que :

Les signataires reconnaissent que des subventions autres que les subventions à l'exportation constituent d'importants instruments, largement utilisés afin de poursuivre des objectifs de politique sociale et économique, et ils n'entendent pas restreindre le droit des signataires de recourir à de telles subventions pour atteindre ces objectifs et d'autres objectifs importants de politique qu'ils jugent souhaitables. Les signataires notent que ces objectifs sont entre autres les suivants :

a) éliminer les handicaps industriels, économiques et sociaux de certaines régions ;

b) faciliter la restructuration de certains secteurs dans des conditions socialement acceptables, surtout lorsqu'elle est devenue nécessaire en raison de modifications des politiques commerciales et économiques, y compris celles qui résultent d'accords internationaux entraînant un abaissement des obstacles au commerce ;

c) d'une manière générale, soutenir l'emploi et encourager le recyclage et le reclassement des travailleurs ;

d) encourager les programmes de recherche et développement, surtout dans le domaine des industries de technologie avancée ;

e) mettre en œuvre des programmes et des politiques économiques afin de promouvoir le développement économique et social des pays en voie de développement ;

f) redéployer l'industrie afin d'éviter les problèmes d'encombrement et d'environnement (OMC, 1980).

En d'autres termes, le traité du GATT reconnaît le bien-fondé des subventions aux entreprises, mais condamne celles qui visent exclusivement le marché des exportations. On peut alors se demander où se situe la frontière entre les deux types de subventions ! Soulignons ici que l'article XI ajoute que la liste fournie des formes de subventions autres que celles à l'exportation est exemplative et non exhaustive. On ne se surprend guère que les pays fassent preuve de plus d'imagination dans la mise en place des formes de subventions. Force est de reconnaître qu'il y a

une incohérence dans le code des subventions du GATT : un article semble autoriser de telles mesures pendant qu'un autre les interdit, ce qui rend difficile la tâche de distinguer les subventions à l'exportation des autres types de subventions.

L'adoption d'un tel code, où les restrictions côtoient le laisser-faire, reflète sans doute les positions divergentes des signataires. Messerlin (1987) rapporte que les pays en développement se sont bien souvent opposés à l'insertion de règles sur les subventions dans les accords du GATT. Aussi les déclarations de principe des pays industrialisés ne correspondent-elles pas nécessairement aux politiques en vigueur qui consistent à soutenir leurs entreprises nationales. L'exemple concret est le dossier du secteur agricole dans le processus de négociations de l'Uruguay Round : « Les États-Unis chantent le credo libéral tout en sachant que c'est irréaliste et qu'ils ne peuvent pas tout simplement se commettre non plus » (Chalmin, 1990, p. 20).

En fin de compte, il est évident qu'il importe peu d'avoir un accord sans faille, car sa crédibilité ne tient qu'à la réalité de son application. Pour cette raison, le code du Tokyo Round sur les subventions, basé sur des principes, a la particularité d'être nébuleux.

Attardons-nous également sur l'Accord relatif aux marchés publics du Tokyo Round. Bien que la clause du traitement national interdit la discrimination à l'égard des produits ou des fournisseurs étrangers, son champ d'application est limité par l'article III, paragraphe 8, alinéas *a*) et *b*) du GATT 1947 et qui se lit comme suit :

8. a) Les dispositions du présent article ne s'appliqueront pas aux lois, règlements et prescriptions régissant l'acquisition, par des organes gouvernementaux, de produits achetés pour les besoins des pouvoirs publics et non pas pour être revendus dans le commerce ou pour servir à la production de marchandises destinées à la vente dans le commerce.

b) Les dispositions du présent article n'interdiront pas l'attribution aux seuls producteurs nationaux de subventions, y compris les subventions provenant du produit des taxes ou impositions intérieures qui sont appliquées conformément aux dispositions du présent article et les subventions sous la forme d'achat de produits nationaux par les pouvoirs publics ou pour leur compte (OMC, 1947).

Autrement dit, l'achat gouvernemental est exempté du traitement national. Jackson (1992, p. 199-202) explique cette dérogation par la difficulté de définir un « achat public ». Dans les pays à commerce étatique, ainsi que dans certains pays européens et au Canada, de nombreuses industries, telles que la poste, le chemin de fer, les chantiers navals, le transport aérien et l'énergie, appartiennent au secteur public, ce qui assujettirait leurs achats à l'Accord. Ces industries, à caractère public, sont au contraire des propriétés privées aux États-Unis. Il y a donc une incompatibilité du secteur public entre les États-Unis et ses principaux partenaires commerciaux. Les Américains sont, de leur côté, réticents à soumettre les achats militaires, et donc publics, au régime du GATT. Ainsi, l'un des principaux champs d'application du traitement national (achat public) vient du coup d'être exempté, ce qui limite de toute évidence considérablement la portée de cette clause.

Il a donc fallu attendre le Tokyo Round pour intégrer les marchés publics aux dispositifs du GATT, d'où l'Accord relatif aux marchés publics. L'article II de cet Accord reconduit la clause du traitement national et de non-discrimination. Les obligations sont faites sur divers aspects, notamment : spécifications techniques, procédures de passation des marchés, qualification des fournisseurs, documentation relative à l'appel d'offres, réception et ouverture des soumissions, adjudication des marchés et exécution des obligations. Toutefois, le champ d'application de cet Accord est aussi limité par deux considérations. La première stipule que l'accord ne s'applique qu'à tout marché d'une valeur égale ou supérieure à 150 000 DTS (droits de tirages spéciaux). La seconde renvoie aux entités (en anglais *agencies*) qui relèvent des parties contractantes et qui peuvent être ou non assujetties à l'Accord. En effet, l'article I, paragraphe 2 du Tokyo Round stipule :

Les Parties informeront leurs entités non visées par le présent accord, ainsi que les gouvernements et administrations régionaux et locaux de leur ressort territorial, des objectifs, principes et règles du présent accord, en particulier des règles relatives au traitement national et à la non-discrimination, et appelleront leur attention sur les avantages globaux d'une libéralisation dans le domaine des marchés publics (OMC, 1980).

Cet article autorise la lecture que chaque gouvernement soustrait certaines de ses entités de l'application de l'Accord. Il n'est donc pas évident que les gouvernements locaux et régionaux sont automatiquement visés. Bref, l'Accord est un terrain fertile pour les démêlés juridiques.

4. L'Uruguay Round : pour une libéralisation plus étendue

Lancé en septembre 1986 à Punta del Este, l'Uruguay Round ne s'est achevé que huit ans plus tard ; c'est la plus longue série de négociations de l'histoire du GATT. Si le Tokyo Round est plus complexe et plus vaste par rapport aux séries antérieures de négociations, l'Uruguay Round l'est encore davantage par son imposant ordre du jour, ses nombreux participants et la diversité des nouveaux sujets abordés.

En effet, 15 groupes en comparaison de 7 pour le Tokyo Round ont été formés parmi lesquels : les groupes 4 (Textiles et vêtements), 5 (Agriculture), 13 (Propriété intellectuelle), 14 (Investissement) et 15 (Services). Les groupes 13, 14 et 15 sont nouveaux et fort controversés. Dès le lancement des négociations, les PVD sont réticents à inclure de nouveaux domaines dans l'ordre du jour, prétextant que leurs vieux problèmes ne sont toujours pas réglés par le GATT (produits tropicaux, textiles et vêtements), d'autant plus qu'il est reconnu que le système généralisé de préférence n'a qu'une valeur limitée. En ce qui concerne les services, les États-Unis, qui exigent d'y établir la liberté d'échange, sont partiellement soutenus par l'Europe et le Canada. L'ALE, qui comptait un code d'ouverture sur les services, est montré en exemple². Sur la propriété intellectuelle et l'investissement, l'approche américaine consiste à viser la liberté de commerce par une politique de protection juste et raisonnable. Le point en désaccord entre les États-Unis et la CEE est le dossier de l'agriculture, qui, à lui tout seul, a failli sonner le glas du GATT.

Malgré les nombreuses difficultés qu'elles ont soulevées, les négociations de l'Uruguay Round s'achèvent sur un compromis. Un accord final est signé le 15 avril 1994 à Marrakech, au Maroc, par les parties contractantes et entre en vigueur au début de 1995. Au terme de cet accord, deux entités juridiquement distinctes sont apparues : le GATT 1994 et le GATT 1947. Le GATT 1994 comprend les dispositions du GATT 1947 avec ses amendements avant la création de la nouvelle institution, l'OMC, et les mémorandums d'accord spécifiques conclus lors des négociations, notamment l'accord sur l'interprétation de l'article II.1*b*) (liste des concessions sur la clause NPF) ; sur l'interprétation de l'article XVII (entreprises commerciales d'État) ; sur la balance des paiements ; sur l'interprétation de l'article XXIV (unions douanières et zone de libre-échange) ; sur les dérogations aux obligations découlant du GATT (liste de

2. L'ALE est l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, qui fut signé en 1987 et qui est entré en vigueur le 2 janvier 1988.

produits de réductions tarifaires); sur l'interprétation de l'article XXXV (non-application de l'Accord). De plus, le résultat de l'Uruguay Round ou GATT 1994 incorpore une liste de nouveaux accords, dont les services, les produits agricoles, les textiles et vêtements, et la propriété intellectuelle.

Les principes fondamentaux renvoyant à la clause de la nation la plus favorisée (clause NPF), le traitement national, la transparence, la libéralisation progressive et les clauses de sauvegarde et d'exemption s'appliquent aux services. Les annexes ou les Accords complémentaires touchant les marchandises portent sur l'agriculture, les textiles et les vêtements ainsi que les mesures concernant les investissements liés au commerce, les mesures antidumping, les règles d'origine, l'évaluation en douanes, les subventions et mesures compensatoires, les licences d'importation, les sauvegardes, les mesures sanitaires et phytosanitaires. Les Accords complémentaires aux services touchent le mouvement des personnes, les services financiers, les télécommunications et le transport aérien.

Ainsi, l'Uruguay Round passe à l'histoire en intégrant le secteur agricole aux dispositions du GATT. Mais alors, cet accord soulève une controverse qui se compare à l'analogie de la bouteille à moitié vide ou à moitié pleine. Pour les optimistes, le simple fait d'intégrer l'agriculture dans un accord multilatéral permet d'espérer une plus grande ouverture ; au contraire, les pessimistes ne voient dans cet accord qu'un document vide autorisant toujours le maintien des mesures protectionnistes et sujet à plusieurs interprétations. Aussi est-il convenu que les négociations vont se poursuivre dans le domaine de l'agriculture et des services, donnant l'impression qu'on a sauvé le cycle Uruguay en remettant à plus tard les vraies négociations. Cette façon de préciser à l'avance l'objet des futures négociations est appelée « programme intégré » (*built-in agenda*, d'où l'acronyme BIA). Aussitôt la Conférence de Seattle convoquée pour fixer le programme des négociations, les États-Unis insistent pour partir du seul BIA (agriculture et services) et d'y ajouter les relations entre le commerce et les normes sociales. La Communauté européenne se présente avec un programme si vaste que Messerlin (2000, p. 70) considère qu'elle « voulait charger la barque pour mieux la faire couler ». On connaît la suite de cette conférence de Seattle dont l'échec a été vécu de l'intérieur, mais aussi de l'extérieur du fait des manifestations, parfois violentes, de groupes altermondialistes de diverses origines.

L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (accord SMC) de l'Uruguay Round se compose de 10 parties distinctes, suivies de 7 annexes. Ces parties sont : les dispositions générales (définition) ; les

subventions prohibées ; les subventions pouvant donner lieu à une action ; les subventions ne donnant pas lieu à une action ; les mesures compensatoires ; les institutions ; la notification et la surveillance ; les pays en développement membres ; les dispositions transitoires et le règlement des différends.

Ainsi l'approche suivie est de définir les subventions, de distinguer celles qui portent préjudice de celles qui ne le font pas et, partant, de préciser les règles de recours. Essayons de relever les faits saillants de chacune de ces dispositions, quitte à préciser par la suite leurs particularités au regard des accords précédents. L'article premier définit ce qui est considéré comme une subvention. On y apprend :

1.1. Aux fins du présent accord, une subvention sera réputée exister :

a) 1) s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre (ci-après dénommés dans le présent accord les « pouvoirs publics »), c'est-à-dire dans les cas où :

- i) une pratique des pouvoirs publics comporte un transfert direct de fonds (par exemple, sous la forme de dons, prêts et participation au capital social) ou des transferts directs de fonds ou de passif (par exemple, des garanties de prêt) ;**
- ii) 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) ;**
- iii) les pouvoirs publics fournissent des biens ou des services autres qu'une infrastructure générale, ou achètent des biens ;**
- iv) 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 aux alinéas i) à iii) 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 ;**

ou

a) 2) s'il y a une forme quelconque de soutien des revenus ou des prix au sens de l'article XVI du GATT de 1994 ;

et

b) si un avantage est ainsi conféré (OMC, 1993b, p. 1).

Cette définition est somme toute générale, faisant contraste avec la liste illustrative du Tokyo Round. Aussi, il ne suffit pas qu'une subvention existe telle qu'elle est expliquée dans le paragraphe *a*), il faut en plus qu'elle confère un avantage comparatif (paragraphe *b*). Le véritable enjeu consiste alors à délimiter les circonstances dans lesquelles une subvention risque de porter préjudice aux partenaires commerciaux. À ce chapitre, l'Accord introduit la notion de spécificité, d'effets sur le commerce et de préjudice sérieux.

Il y a spécificité (article 2) lorsque la subvention est limitée expressément ou par des critères objectifs à une entreprise ou un groupe d'entreprises, ou à une industrie. L'Accord régit les subventions réputées de « spécificité » et qui portent préjudice. Ainsi, une politique d'aide à l'exportation par des concessions fiscales au secteur du textile serait assujettie aux dispositions de l'Accord. Par contre, la même politique fiscale appliquée à toute entreprise et toute industrie du pays, si elle n'est pas spécifique, est d'office permise. Par ailleurs, les dispositions de l'article 3 de la partie II ne souffrent d'aucune ambiguïté en prohibant « *a*) [les] subventions subordonnées, en droit ou en fait, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, aux résultats à l'exportation [...] ; *b*) [les] subventions subordonnées, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés ».

En ce qui concerne les effets des subventions sur le commerce, il s'agit d'interdire celles qui causent un préjudice à une branche de la production nationale d'un pays membre (article 5). Il faut donc préciser le sens du mot « préjudice », ce que fait l'article 6, qui le subordonne à l'un des quatre facteurs suivants : *a*) un subventionnement *ad valorem* total d'un produit dépassant 5 % ; *b*) des subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation subies par une branche de production ; *c*) des subventions destinées à couvrir les pertes d'exploitation d'une entreprise, sauf lorsqu'il s'agit de mesures ponctuelles de caractère exceptionnel qui ne peuvent pas être accordées à nouveau en faveur de cette entreprise et qui visent simplement à laisser le temps d'élaborer des solutions à long terme et à éviter des problèmes sociaux aigus ; *d*) l'annulation directe d'une dette, c'est-à-dire l'annulation d'une dette à l'égard des pouvoirs publics, et les dons destinés à couvrir le remboursement d'une dette.

Cet article présente certaines ambiguïtés. En effet, les précisions sur le « préjudice » sont loin d'être satisfaisantes, car elles ne renseignent pas sur leur incidence sur un pays membre. Une subvention de plus de 5 % du prix peut ne causer aucun préjudice à un pays. De plus, l'alinéa *c*) du

paragraphe 6.1 introduit des dispositions dérogatoires, alors que le paragraphe 6.2 (voir plus loin) s'avère plus restrictif. Ainsi, un pays faisant face à des problèmes sociaux et à l'opportunité de mesures de conversion d'une industrie peut accorder des subventions pour couvrir des pertes d'exploitation. Les pays industrialisés peuvent donc, à ce titre, continuer de soutenir certaines industries dans le but d'y préserver des emplois à court terme. Bref, le paragraphe 6.1 de l'article sur les préjudices n'apparaît pas véritablement contraignant. Le paragraphe 6.3 fournit des éclaircissements sur le préjudice causé à un autre pays, plus précisément :

Il risque d'y avoir préjudice sérieux au sens de l'article 5) dès lors qu'il existe l'une ou plusieurs des situations ci-après :

a) la subvention a pour effet de détourner les importations d'un produit similaire du marché du Membre qui accorde la subvention ou d'entraver ces importations ;

b) la subvention a pour effet de détourner du marché d'un pays tiers les exportations du produit similaire d'un autre Membre ou d'entraver ces exportations ;

c) la subvention se traduit par une sous-cotation importante du prix des produits subventionnés par rapport au prix similaire d'un autre Membre sur le même marché, ou a pour effet d'empêcher des hausses de prix ou de déprimer les prix ou de faire perdre des ventes sur le même marché de façon importante ;

d) la subvention se traduit par un accroissement de la part du marché mondial détenue par le Membre qui accorde la subvention pour un produit primaire ou un produit de base subventionné particulier par rapport à la part moyenne qu'il détenait pendant la période de trois ans précédente et cet accroissement doit suivre une tendance constante pendant une période durant laquelle des subventions ont été accordées (OMC, 1993b, p. 5-6).

En d'autres mots, l'Accord prohibe la subvention qui a pour effet de conférer un avantage compétitif (surtout de prix) aux entreprises nationales sur les marchés étrangers. Mais le caractère contraignant de cet article est encore tempéré par les articles 8 et 9 (non repris ici) portant sur les subventions ne donnant pas lieu à une action. D'abord, il s'agit de subventions qui ne sont pas spécifiques. Ensuite, l'Accord exclut les subventions d'aide aux activités de recherche (dépenses de personnel, coûts des instruments, services de consultants, frais généraux), ainsi que l'aide aux régions défavorisées dans un cadre de développement régional,

ou l'aide visant à promouvoir l'adaptation des installations à de nouvelles prescriptions environnementales. Pour ce qui est de l'aide au développement régional, outre l'élément de non-spécificité, l'Accord la subordonne aussi à des critères objectifs tels que le PIB par habitant, qui ne doit pas dépasser 85 % de la moyenne nationale, ou le taux de chômage, qui doit être d'au moins 110 % de la moyenne nationale. En somme, les politiques de R-D et de développement régional effectuées avec un minimum de souci d'objectivité ne sont pas associées à des subventions donnant lieu à une action.

Quels sont les recours et les mesures compensatoires en cas de préjudice sérieux ? Les articles 4 et 7 clarifient les procédures de règlement de conflits. D'abord, il est demandé aux parties contractantes de se consulter en vue d'arriver à une solution mutuellement acceptable. Si dans un délai de 60 jours, les consultations n'aboutissent pas, tout membre qui se sent lésé peut présenter sa demande à l'Organe de règlement des différends (ORD) en l'étayant de faits (article 7.4). L'ORD met sur pied un groupe de travail spécial, qui peut être assisté d'un Groupe d'experts permanent (GEP) pour examiner le dossier. Si la preuve est faite qu'il y a une subvention prohibée, le GEP recommandera sa suppression dans un délai précis. Les délais pour le règlement des conflits sont présentés dans le tableau 2.1 (article 7).

TABLEAU 2.1.

Établissement des délais pour le règlement de conflits

PROCÉDURES	DÉLAI MAXIMAL
– Consultation en vue d'une solution à l'amiable	60 jours
– Composition et mandat du GEP	15 jours
– Communication des recommandations du GEP	120 jours
– Adoption du rapport par l'ORD	30 jours
– Délai pour retirer la subvention	180 jours
TOTAL	405 jours

Il s'écoule donc un délai maximal de 405 jours avant qu'un pays causant préjudice à un autre pays membre ne soit contraint de se conformer aux directives de l'Accord. Ce délai peut être prolongé par une période de consultations initiales par accord mutuel et aussi en cas d'appel de la décision du GEP. L'organe d'appel dispose d'un délai de 60 à 90 jours pour rendre son rapport, lequel doit être accepté sans conditions par les parties

engagées dans le différend. Ce délai de règlement de préjudice, somme toute assez long, peut être écourté selon les modes de fonctionnement réel de l'ORD.

Les mesures compensatoires sont traitées dans les articles 10 à 23 de la partie 5 et visent à déterminer les règles d'imposition d'un droit compensatoire. Par droit compensatoire, on entend « un droit spécial perçu en vue de neutraliser toute subvention accordée, directement ou indirectement, à la fabrication, à la production ou à l'exportation d'un produit ». Il y a donc un lien implicite entre les dispositions de cette partie 5 des mesures compensatoires et les quatre premières traitant spécifiquement des subventions. Ainsi, l'Accord ajoute que les dispositions des parties 2 et 3 pourront être invoquées parallèlement à celles de la partie 5. Mais examinons le contenu de cette partie.

Deux éléments principaux ressortent des dispositions sur les mesures compensatoires : les éléments de preuve et le montant des droits compensatoires. Sur le premier point, un pays membre ne peut avoir recours à un droit compensatoire qu'après l'avoir justifié, par suite d'une enquête. L'article 11 précise que non seulement la demande doit étayer l'existence et le montant, si possible, de la subvention, mais aussi le degré de préjudice causé à la branche de la production nationale. Parmi les éléments de préjudice, on retient notamment l'effet sur les prix des produits similaires sur le marché intérieur, l'augmentation relative du volume des importations subventionnées, la diminution effective ou potentielle de la production des ventes, la part de marché, des bénéficiaires, etc. Bref, presque tous les facteurs économiques qui ont une incidence quelconque sur la branche considérée peuvent être pris en compte.

Fait important à souligner, la demande d'enquête est considérée par la branche de production nationale ou en son nom, si elle est soutenue par les producteurs nationaux détenant au moins 50% de la production totale du produit en cause : « Toutefois, il ne sera pas ouvert d'enquête lorsque les producteurs nationaux soutenant expressément la demande représenteront moins de 25% de la production totale du produit similaire produite par la branche de production nationale » (article 11.4). Mais les autorités nationales peuvent ouvrir une enquête sans qu'il y ait demande écrite des producteurs nationaux si, bien entendu, elles ont des preuves suffisantes de l'existence et du préjudice d'une subvention. La décision d'accepter ou de rejeter une enquête est liée à la valeur de la subvention ou à l'intensité du préjudice. On rejette une enquête si la subvention est minime ou le préjudice négligeable. Une subvention

est jugée minime si elle est inférieure à 1 % *ad valorem* (article 11.9). Le problème se pose alors de l'estimation de valeur de la subvention, sujet traité à l'annexe IV de l'Accord.

Dans l'attente des résultats définitifs de l'enquête, on a prévu la possibilité d'appliquer des mesures provisoires. Celles-ci ne peuvent être exercées que si une enquête a été ouverte et que « les autorités concernées jugent de telles mesures nécessaires pour empêcher qu'un préjudice ne soit causé pendant la durée de l'enquête » (article 17.1c). Les mesures provisoires ne peuvent pas être appliquées avant 60 jours à compter de la date d'ouverture de l'enquête et porteront sur une période aussi courte que possible, ne dépassant pas quatre mois.

Enfin, l'Accord stipule qu'un pays membre importateur peut imposer un droit compensatoire égal à la totalité ou à une partie du montant de la subvention. Un autre élément important de ce code sur les subventions est le traitement privilégié accordé aux pays en développement. L'article 27 reconnaît d'emblée que « les subventions peuvent jouer un rôle important dans les programmes de développement économique des pays en développement membres » (article 27.1) et soustrait certains pays aux dispositions de l'article 3.1 qui interdit les subventions subordonnées aux résultats à l'exportation et à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés. Les pays en développement qui bénéficient de ce privilège sont ceux qui sont les moins avancés, tels qu'ils sont désignés par l'ONU, et ceux dont le PNB par habitant atteint 1 000 \$ par an (référence 8). Il s'agit évidemment d'un privilège d'une durée limitée à cinq ans pour les pays en développement et à huit ans pour les pays les moins avancés, à compter de la date d'entrée en vigueur de l'Accord (à partir de janvier 1995), avec néanmoins une possibilité de prorogation. Les articles 27 et 27.6 ajoutent qu'un pays en développement doit supprimer les subventions à l'exportation d'un produit si celui-ci devient compétitif, c'est-à-dire qu'il atteint une part d'au moins 3,25 % du commerce mondial de ce produit pendant deux années civiles consécutives.

Récapitulons cet Accord de l'OMC. Ce ne sont pas toutes les formes possibles de subventions qui sont prohibées. Pour pouvoir donner lieu à une action, une subvention doit être spécifique, c'est-à-dire dirigée vers une entreprise, une industrie ou une branche particulière. De plus, cette subvention à caractère spécifique doit porter un préjudice sérieux aux industries des pays partenaires. Les preuves de ce préjudice sont à étayer et à documenter par le pays qui en est victime. Des clauses de dérogation sont prévues : sont notamment exclues les subventions spécifiques qui contribuent à aider les activités de R-D, les régions défavorisées,

l'adaptation à de nouvelles règles environnementales, celles visant à résoudre des problèmes sociaux ou permettant des mesures de conversion d'une industrie, etc. On voit bien que ces dispositions dérogatoires concernent particulièrement les pays industrialisés. Pour leur part, les pays en développement ou moins avancés bénéficient d'un privilège additionnel de dérogation sur une période ne dépassant pas huit ans.

Ces diverses observations nous permettent de conclure que le nouveau code de l'OMC n'a pas véritablement innové. Aux anciennes expressions de subvention à l'exportation, par opposition aux autres types de subventions, se substituent maintenant les subventions spécifiques donnant lieu à une action. Aussi, le Tokyo Round reconnaît les objectifs louables de restructuration de secteurs, d'encouragement et de reclassement des travailleurs. L'OMC reconduit ces mêmes principes par le biais de ses dispositions dérogatoires dans le domaine de la R-D, de l'aide aux régions et de l'adaptation des industries. De plus, les pays en développement obtiennent des clauses dérogatoires additionnelles. Certes, l'OMC se singularise par l'élaboration d'un cadre institutionnel pour le règlement des litiges (création de l'ORD) et l'adoption d'un calendrier précis d'études et de cheminement des dossiers. La procédure de règlement des litiges ne peut pas être refusée par une partie et il faut un « consensus négatif » de tous les États membres pour rejeter la conclusion du panel de l'organe d'appel ; ce qui est peu probable dans la mesure où celui qui a gagné ne saurait le rejeter (Jouanneau, 2003, p. 32). Toutefois, la présence de nombreuses clauses dérogatoires, l'exigence formelle de démonstration de preuves de préjudice, ajoutées aux longs délais inévitables pour les décisions de l'ORD, risquent de créer des difficultés d'arbitrage dans la pratique.

En somme, les principales différences entre l'OMC et le GATT se résument ainsi :

- L'OMC est une institution permanente, alors que le GATT est resté un protocole d'entente à caractère provisoire. L'OMC jouit donc d'une personnalité juridique qui fait défaut au GATT. De ce fait, la clause « grand-père » associée au GATT vient à disparaître sous l'égide de l'OMC.
- L'OMC comprend les services et les droits de propriété intellectuelle, alors que le GATT ne couvre que les marchandises.
- L'OMC est dotée d'un organe formel de règlement des différends (ORD) et beaucoup plus structuré que la pratique *ad hoc* sous le GATT.

Conclusion

En résumé, le GATT, dans la poursuite de son objectif existentiel de promouvoir la liberté des échanges entre les pays membres, a commencé très tôt par s'attaquer à des mesures tarifaires. Ainsi, les cinq premiers cycles de négociations multilatérales portent exclusivement sur les questions tarifaires. Durant le Kennedy Round (1964-1967), on adopte un code plus élargi et plus formel sur les mesures antidumping. Le Tokyo Round (1973-1979) vient renforcer ce code antidumping en plus d'adopter un accord sur les subventions et les mesures compensatoires ainsi que les accords pour contrer d'autres mesures non tarifaires jugées déstabilisantes. Enfin, l'Uruguay Round (1986-1994) se distingue des cycles précédents en intégrant des sujets nouveaux (agriculture, services, propriété intellectuelle, textiles et vêtements) et en renforçant l'accord antidumping ainsi que celui sur les subventions et les mesures compensatoires. Il ressort clairement qu'aussitôt que la bataille livrée sur le front tarifaire est gagnée, le GATT vient s'attaquer à des mesures non tarifaires. La question demeure de savoir si les accords adoptés jusqu'alors pour contrer ces mesures non tarifaires donnent des résultats probants. C'est ce que nous examinons dans les chapitres suivants.

CHAPITRE 3



Le règlement de différends

De l'activisme
des pays industrialisés
vers l'impasse

UNE DES PRINCIPALES TÂCHES QUI INCOMBENT À L'OMC est de voir au règlement des différends commerciaux entre les pays membres. Ainsi, l'OMC commente régulièrement ce sujet de règlement de litiges dans chacun de ses rapports annuels et dispose même d'un portail dédié à ce sujet, qui présente des informations des plus pertinentes autant sur les pays plaignants, défendeurs, que sur la nature exacte des litiges ainsi que sur le statut de leur état actuel. Une brève visite de ce portail des différends nous permet de préciser les principaux enjeux, notamment les Accords les plus souvent impliqués et surtout l'état de la participation de tous les pays membres aux activités de l'ORD.

1. L'activisme des pays les plus industrialisés

L'efficacité des accords du GATT/OMC ne peut être véritablement appréciée que par rapport à leurs résultats en matière de règlement des litiges commerciaux. Nous avons consulté chacun de ces rapports annuels depuis l'Uruguay Round (1994) jusqu'en 2013, une période suffisamment longue pour en apprécier les enjeux. Tout d'abord, le nombre de différends soumis à l'OMC varie beaucoup d'une année sur l'autre. Sur toute la période allant de janvier 1995 jusqu'au 9 septembre 2014, on dénote en tout 482 différends (OMC, 2014). Le tableau 3.1 démontre clairement l'activisme des pays les plus industrialisés, à savoir les pays les plus défendeurs et les plus plaignants.

TABLEAU 3.1.

Principaux membres de l'OMC parties à des différends, 1995-2014*

PAYS	DÉFENDEUR	PLAIGNANT**
États-Unis	121	105
UE/CE	93	91
Chine	31	14
Inde	19	19
Argentine	21	18
Canada	18	33
Japon	15	17
Brésil	14	22
Mexique	14	20
Australie	13	7
Chili	12	6
Corée du Sud	11	13
SOUS-TOTAL	382	–

* En date du 9 septembre 2014.

** Il peut y avoir plusieurs plaignants par litige.

Source : OMC, 2014.

Comme on devait s'y attendre, les États-Unis figurent au premier rang, à la fois des pays plaignants et des pays défendeurs, immédiatement suivis par l'UE. La Chine, aussitôt admise dans l'OMC, ne manque pas de démontrer son agressivité vis-à-vis de ses partenaires commerciaux. Le tableau 3.2 révèle que les principaux pays industrialisés s'attaquent mutuellement. Les États-Unis tirent sur presque tous leurs partenaires commerciaux et n'épargnent pas non plus leurs voisins (Canada, Mexique) avec qui ils sont pourtant associés dans le cadre de l'ALÉNA. Les attaques du Canada et du Mexique sont fortement dirigées contre les États-Unis. L'UE est aussi très active dans les différends et s'en prend largement aux États-Unis. Les nouveaux pays industrialisés tels que le Brésil, l'Inde, la Chine, la Corée du Sud dirigent leurs plaintes ainsi que leurs attaques presque exclusivement vers les États-Unis et l'UE.

TABLEAU 3.2.

Différends par principaux pays défendeurs, 1995-2014*

DÉFENDEUR	NOMBRE TOTAL	PAYS VISÉS										
		ÉTATS-UNIS	UE/CE	CANADA	JAPON	CHINE	CORÉE DU SUD	INDE	BRÉSIL	ARGENTINE	MEXIQUE	AUTRES PAYS
États-Unis	121	-	33	15	8	9	10	9	9	5	9	14
UE/CE	93	34	-	9	1	5	3	5	7	5	1	23
Canada	18	5	6	-	2	0	0	0	3	0	0	2
Japon	15	6	6	1	-	0	0	0	0	0	0	2
Chine	31	15	7	2	0	-	2	0	0	0	4	1
Corée du Sud	11	4	4	1	0	0	-	0	0	0	0	2
Inde	19	6	8	1	0	0	2	-	0	0	0	2
Brésil	14	5	5	1	0	0	0	1	-	1	0	1
Argentine	21	4	8	0	1	0	0	1	2	-	1	4
Mexique	14	6	3	0	0	0	0	0	1	0	-	4

* En date du 9 septembre 2014.

Source: OMC, 2014.

Soulignons que le nombre de différends s'associe au nombre de demandes de consultations, lesquelles constituent, selon l'OMC, la première étape obligatoire de la procédure de règlement des différends avant la création d'un groupe spécial chargé d'examiner une plainte. L'OMC (2013a, p. 81) précise qu'environ la moitié des différends ne vont pas au-delà du stade des consultations. Le nombre élevé de différends ou de consultations peut refléter le bon fonctionnement du système de règlement des litiges établi (Lafay et Siroën, 1994, p. 67-79 ; Rainelli, 2002, p. 100-111 ; Jouanneau, 2003, p. 33 ; English et De Wulf, 2002, p. 160-170). Néanmoins, on observe que peu de pays en développement ont aussi recours à l'ORD. Sur la période de 1995 à 2014, on ne relève que quelques PVD, dont la Colombie (4), l'Afrique du Sud (4), l'Équateur (3), le Pérou (5), le Pakistan (3) et la République dominicaine (7), comme défendeurs¹. Ainsi, il n'y a pratiquement pas de pays d'Afrique, ni du Moyen-Orient ou des Caraïbes qui figurent sur cette liste de l'OMC des plaignants ou des défendeurs.

1. Le nombre entre parenthèses indique le nombre de différends associés au pays sur la période allant de 1995 au 9 septembre 2014.

Les publications régulières de l'OMC précisent aussi l'état actuel des différends. Ainsi, sur les 482 différends portés devant l'OMC en date du 9 septembre 2014, on compte 149 affaires en consultation, 88 affaires dont la mise en œuvre a été notifiée par le défendeur, 92 affaires réglées ou classées (demande retirée, solution convenue d'un commun accord). Certes, ces données confirment d'une certaine façon l'utilité du système de recours à l'ORD. Mais on peut également déceler une lenteur de ce système de règlement des litiges. En fait, les 149 affaires qui en sont encore au stade de la consultation ne sont pas toutes récentes : certaines d'entre elles remontent même à 1995. Quatre datent de 1995, 12 de 1996, 23 de 1998, 13 de 2000. Par ailleurs, si le nombre d'affaires (88) dont la mise en œuvre a été notifiée par le défendeur paraît élevé, il n'en reste pas moins que celui portant sur la notification d'une solution mutuellement acceptable de mise en œuvre (21 affaires) est plutôt faible, ce qui révèle un problème latent dans la mise en œuvre des recommandations de l'ORD, ainsi que cela sera expliqué un peu plus loin. En conséquence, l'avis de Jouanneau (2003, p. 37) nous paraît trop optimiste lorsqu'il affirme : « Là où le GATT est désarmé face à l'unilatéralisme, l'OMC a introduit sécurité et prévisibilité. Chaque État sait qu'il pourra avoir accès à l'ORD s'il s'estime lésé, aussi puissante que soit l'autre partie. »

TABLEAU 3.3.

**Accords de l'OMC mentionnés
dans les demandes de consultation, 1995-2012**

ACCORDS	NOMBRE DE FOIS	%
GATT 1994	355	42,2
Antidumping	97	11,5
Subventions	90	10,7
Agriculture	67	8,0
Obstacles techniques au commerce (OTC)	44	5,2
Mesures sanitaires ou phytosanitaires (SPS)	40	4,7
Sauvegarde	44	5,2
Licences	37	4,4
Propriété intellectuelle (ADPIC)	32	3,8
MIC (investissements liés au commerce)	34	4,0
TOTAL	840	100

Source : OMC, 2013a, p. 87.

Quelles sont les questions examinées par l'ORD? Le tableau 3.3 révèle que l'Accord du GATT 1994 est le plus souvent invoqué, suivi de loin par l'Accord antidumping, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires et l'Accord sur l'agriculture. On ne retrouve pas l'Accord sur les services dans cette liste. Dans la suite de cette réflexion sur le règlement des différends de l'ORD, nous avons jugé approprié de nous attarder sur le cas précis des litiges relatifs au dumping, aux subventions, à l'agriculture et évidemment aux services.

2. Le code antidumping : des solutions publiques à des problèmes inexistants

Si le GATT a fini très tôt par s'attaquer aux mesures non tarifaires, il demeure que celles-ci sont plus présentes que jamais dans les litiges commerciaux. Considérons l'Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI (code antidumping). Cet accord a-t-il permis de freiner l'ardeur des pays membres à recourir à des mesures antidumping (MAD)? Le règlement de litiges est-il efficace pour rapprocher les parties impliquées? Un examen attentif des données compilées par l'OMC sur les MAD permet de fournir des éléments de réponse à ces diverses interrogations. En fait, le nombre de pays ayant adopté des lois antidumping, évalué à moins d'une dizaine au long des années 1930 et 1940, passe à une vingtaine dès 1960 et à plus de 40 au milieu des années 1980 (Zanardi, 2004 ; Wooton et Zanardi, 2005, p. 385-386). On estime qu'en 2003, 98 pays avaient adopté de telles lois, dont la quasi-totalité des pays participant au commerce mondial (Zanardi, 2006, p. 593). Selon l'OMC (2014), on relève, en date du 9 septembre 2014, en tout 105 différends qui concernent le code antidumping. Incontestablement, les États-Unis sont le pays le plus attaqué, c'est-à-dire celui qui a le plus souvent recours à des mesures antidumping (tableau 3.4). Les autres pays les plus industrialisés, en particulier l'UE, le Canada, le Mexique ainsi que les NPI de l'Amérique du Sud (Brésil, Argentine) et de l'Asie (Chine, Inde) sont également parties prenantes à des mesures antidumping. Parmi les pays de petite dimension qui apparaissent comme plaignants, et pour les causes de célébrité limitée, on peut citer : le Vietnam (en 2010 pour les mêmes affaires de crevettes et contre les États-Unis en 2012), le Pérou (contre l'Argentine en 2010), l'Équateur (contre les États-Unis en 2005 pour des affaires de crevettes), le Guatemala (contre le Mexique en 2005 pour une affaire de tubes et de

tuyaux en acier), le Pakistan (contre l'Égypte en 2005 pour une affaire d'allumettes). En conséquence, les mesures antidumping sont fortement concentrées au sein des pays anciennement et nouvellement industrialisés et qui s'accusent réciproquement.

TABLEAU 3.4.

Répartition des 105 affaires de dumping, 1995-2014*

PAYS	DÉFENDEUR	PLAIGNANT**
États-Unis	47	8
UE	12	14
Chine	7	7
Mexique	6	9
Brésil	2	6
Argentine	2	6
Inde	3	9
Canada	2	6
Afrique du Sud	2	0
Japon	0	6
TOTAL	83	—

* En date du 9 septembre 2014.

** Il peut y avoir plusieurs pays plaignants par différend.

Source : OMC, 2014.

Par exemple, les six plaintes du Canada recensées jusqu'alors sont toutes dirigées contre les États-Unis (accords du cycle d'Uruguay en 2001, continuation de dumping en 2001, du bois d'œuvre en mars 2002 et en septembre 2002, affaires du blé en 2004).

Si l'on se réfère à l'utilisation proprement dite des mesures anti-dumping, on peut constater que le nombre de ces mesures demeure encore élevé, passant d'un total de 199, en 1995, à 237, en 2000, et pour se situer à plus d'une centaine tout au long des années subséquentes. Évidemment, les ouvertures d'enquête antidumping sont encore plus nombreuses, passant d'un total de 157, en 1995, à 372, en 2001, pour varier légèrement autour de 200 sur toute la période allant de 2001 à 2012. La répartition sectorielle des ouvertures des mesures antidumping est également révélatrice des enjeux. Pour toute la période de 1995 à 2012, sur les 4 230 ouvertures recensées au total de par le monde, près de 1188 sont concentrées

dans les produits de métaux de base (28 %), 858 dans les articles chimiques (20 %), 553 dans les articles en plastique, 369 dans les machineries et équipements électriques (8,8 %), 317 dans les produits du textile (7,5 %). Il est donc clair que les mesures antidumping sont fortement concentrées dans des industries qui se caractérisent par une vive concurrence mondiale et par l'importance de l'avantage compétitif de bas salaires ou alors d'abondance des ressources naturelles ; ce que tend à confirmer la remarque de Finger (1992, p. 141) selon laquelle « les lois antidumping sont un moyen par lequel une firme peut utiliser le pouvoir de l'État pour obtenir un avantage compétitif aux dépens d'un concurrent étranger ».

Revenons maintenant sur l'état actuel du règlement des différends en rapport avec le code antidumping. Sur les 105 affaires de dumping recensées jusqu'alors, on dénote 39 affaires en consultation dont plusieurs remontent aux années 1990, 11 affaires réglées ou classées (demande retirée, solution convenue d'un commun accord), 20 affaires dont la mise en œuvre a été notifiée par le défendeur, trois affaires avec notification d'une solution mutuellement acceptable concernant la mise en œuvre, deux demandes d'autorisation d'appliquer des mesures de rétorsion. Ces statistiques révèlent d'une certaine façon la lenteur du processus de consultation, ainsi que les problèmes de mise en œuvre des recommandations de l'ORD. Nyahoho et Proulx (2011, p. 250-251), après avoir examiné des cas de règlement de différends liés au dumping, tirent la conclusion suivante² :

Lorsqu'un litige se poursuit au-delà de la demande de consultation, rares sont les décisions n'ayant pas été portées en appel par l'une ou l'autre des parties. Dans une majorité de cas, les pays ont eu recours aux procédures d'appel, soit concernant les conclusions du rapport, soit au regard de la non-application des conclusions du rapport. En effet, bien que le pays défendeur déclare avoir suivi les recommandations du Groupe spécial, le pays plaignant va toujours affirmer que rien n'a changé.

2. Il s'agit de la plainte de l'Inde déposée en août 1998 contre la Communauté européenne sur les importations de linge de coton, de la plainte du Canada déposée en décembre 2002 contre les États-Unis sur le bois d'œuvre, de la plainte des États-Unis déposée en mai 1998 contre le Mexique sur les importations de sirop de maïs, et de la plainte des États-Unis déposée en mars 2006 contre le Canada dans l'affaire de maïs à grain.

Ceci explique le peu de cas de solutions mutuellement acceptables de mise en œuvre observés jusqu'alors. Certes, il ressort que le processus de règlement des différends de l'ORD en regard du code antidumping peut conforter certains pays et aider à dénouer l'impasse. Mais alors, faut-il vraiment s'inquiéter des effets supposément pervers du dumping ?

La littérature économique relativement vaste indique que les mesures antidumping (MAD) constituent un problème encore plus grave que celui qu'elles tentent de régler (Blonigen et Prusa, 2003 ; Deardorff et Stern, 2005 ; Norall, 1986 ; Boltuck et Litan, 1991). En fait, ce point de vue des économistes s'articule autour de trois principaux axes de réflexion : imprécision du terme *dumping*, ses effets escomptés limités, les autres solutions existantes et moins préjudiciables. Sur le premier axe, on tend à distinguer trois types de dumping (persistant, sporadique et prédateur). Le dumping persistant renvoie à la différenciation des marchés selon leur élasticité prix de demande. Il est donc acceptable qu'une firme puisse pratiquer une politique de discrimination des prix selon les marchés, en l'occurrence, un prix plus bas à l'étranger par rapport à celui du marché intérieur. Le lecteur notera avec attention que les consommateurs du pays importateur ne peuvent se plaindre de cette situation, ce qui est bien souligné par des auteurs tels que Philips (1983), Pigou (1920) et Niels (2000). Quant au dumping sporadique, il survient le plus souvent dans un bien soumis à des politiques de contrôle des prix. L'établissement de prix planchers sur le marché intérieur résulte en une vente à rabais sur les marchés étrangers de façon à y écouler des surplus de production (cas typique des produits agricoles). Enfin, le dumping prédateur relève de la concurrence déloyale puisqu'il consiste à pénétrer un marché étranger avec une stratégie de bas prix, et ce, dans le but délibéré d'éliminer à court terme les concurrents pour ensuite hausser les prix. C'est cette stratégie prédatrice qui est à l'origine de la mise en place des législations anti-dumping. On voit bien que l'expression *dumping* ne recouvre pas la même réalité dès qu'on prend en compte ses sources.

En ce qui concerne les effets escomptés, certains auteurs vont jusqu'à remettre en cause l'efficacité même de la pratique prédatrice. En effet, l'approche des bas prix n'est pas toujours celle à privilégier pour pénétrer un marché. Comme le signale Grossman (1992, p. 55) : « Les firmes ne se concurrencent pas seulement sur les prix et les quantités offertes. D'autres instruments de concurrence stratégique renvoient à la qualité du produit, l'étendue de la gamme de produits, le service après-vente, la recherche et développement, la publicité [...] » Évincer un compétiteur

d'un marché est extrêmement coûteux, d'autant plus que la réussite est incertaine puisque les concurrents visés peuvent contre-attaquer (McGee, 1958 ; Bork, 1978).

Ces constats posent la question de l'efficacité de la lutte contre les prix prédateurs et des MAD. Selon Mankiw et Swagel (2005), empêcher les prix prédateurs et imposer la « juste valeur » (*fair value*) sont deux choses différentes. D'ailleurs, le dumping est difficile à mesurer. Comment déterminer si un prix est juste ? Quelle base de comparaison devrait être utilisée ? Au-delà de ces questions, les MAD sont souvent motivés par des évaluations tendancieuses en faveur des industries concernées.

En effet, la mise en œuvre des législations nationales antidumping est très souvent entachée par de nombreuses irrégularités. Dans son essai sur cet arbitraire des législations, Niels (2000) a relevé le gonflement artificiel de la marge de dumping, la comparaison asymétrique des éléments des coûts entre pays, l'ajout de montants arbitraires pour des frais généraux, la dépendance à l'égard des informations fournies par les entreprises nationales. Étant largement impliquées dans le processus, ces dernières forment des groupes de pression qui incitent les gouvernements à agir en leur faveur, et ce, au détriment des consommateurs qui n'ont pas voix au chapitre, et des concurrents étrangers qui l'ont encore moins.

En témoigne, à titre illustratif, l'encadré 3.1 sur certaines procédures utilisées par les États-Unis dans une affaire de mesures antidumping qu'ils ont imposées à la Corée du Sud en matière d'acier inoxydable et qui remonte à novembre 1999. On y relève notamment des irrégularités sur la détermination de l'existence d'un dumping (problème de comparaison entre les prix à l'exportation et le prix normal). L'ORD reproche ainsi aux États-Unis leur méthode de réduction à zéro dans le calcul des marges de dumping dans divers litiges commerciaux tels que les sacs en polyéthylène en provenance de la Thaïlande (mars 2009), les sacs d'orange venant du Brésil (septembre 2009), les tôles d'acier inoxydable en rouleaux en provenance de la Corée du Sud (mai 2010), les crevettes du Vietnam (mai 2010), etc.

ENCADRÉ 3.1.

Résumé sur le différend entre les États-Unis et la Corée du Sud à propos de l'acier inoxydable

ÉTATS-UNIS – ACIER INOXYDABLE¹ (DS179)

PARTIES		ACCORDS	ÉTAPES DU DIFFÉREND	
Plaignant	Corée du Sud	Article 2 de l'Accord antidumping	Établissement du Groupe spécial	19 novembre 1999
			Distribution du rapport du Groupe spécial	22 décembre 2000
Défendeur	États-Unis		Distribution du rapport de l'Organe d'appel	s.o.
			Adoption	1 ^{er} février 2001

1. MESURE ET PRODUIT EN CAUSE

- **Mesure en cause:** Les droits antidumping définitifs imposés par les États-Unis sur les importations de certains produits en acier.
- **Produit en cause:** Les tôles d'acier inoxydable en rouleaux et les feuilles et bandes d'acier inoxydable en provenance de Corée.

2. RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONSTATATIONS DU GROUPE SPÉCIAL²

- **Article 2.4.1 de l'Accord antidumping (détermination de l'existence d'un dumping – conversion de monnaies):** Ayant constaté que, dans les cas où les prix comparés (à savoir prix à l'exportation et prix normal) étaient déjà libellés dans la même monnaie, la «conversion de monnaies» n'était pas nécessaire et n'était donc pas admissible au regard de l'article 2.4.1, le Groupe spécial a conclu que les États-Unis avaient agi d'une manière incompatible avec l'article 2.4.1 en effectuant une conversion de monnaies qui n'était pas requise pour l'enquête sur les Feuilles, mais n'avaient pas agi d'une manière incompatible avec ledit article dans l'enquête sur les Tôles.
- **Article 2.4 de l'Accord antidumping (détermination de l'existence d'un dumping – ventes impayées):** Le Groupe spécial a constaté que, dans leur calcul du «prix à l'exportation construit», les Membres n'étaient autorisés à procéder qu'aux seuls ajustements définis à l'article 2.4 (pour tenir compte des frais, droits et taxes compris, intervenus entre l'importation et la revente) et a donc conclu que les États-Unis avaient calculé de manière incorrecte le prix à l'exportation construit en ce qui concerne les ventes effectuées par le biais d'un importateur affilié en déduisant les ventes impayées (faites à un client en faillite) comme des «ajustements» au titre de l'article 2.4. Pour ce qui est des ventes faites directement à des acheteurs non affiliés aux États-Unis, le Groupe spécial a constaté que ces derniers avaient aussi agi d'une manière incompatible avec l'article 4.2, parce que les «différences dans les conditions de vente» dont il était permis de tenir dûment compte au titre de l'article 2.4 n'englobaient pas les différences dues à la faillite imprévue d'un client et au non-paiement de certaines ventes qui en résultait et, donc, l'ajustement pour les ventes impayées opéré par le Département du commerce des États-Unis («USDOC») en ce qui concerne les ventes par le biais d'importateurs non affiliés n'était pas un ajustement admissible.
- **Article 2.4.2 de l'Accord antidumping (détermination de l'existence d'un dumping – établissement de moyennes multiples):** Le Groupe spécial a conclu que l'utilisation de plusieurs périodes pour le calcul des moyennes était justifiée seulement en cas de variation des prix et des différences dans les poids relatifs en volume des ventes sur le marché intérieur par rapport aux ventes sur le marché d'exportation, à l'intérieur de la période couverte par l'enquête. Sur la base de cette conclusion, le Groupe spécial a constaté que l'USDOC avait manqué à l'obligation prévue à l'article 2.4.2 de comparer «une valeur normale moyenne pondérée et une moyenne pondérée des prix de toutes les transactions à l'exportation comparables» lorsqu'il avait utilisé plusieurs périodes pour le calcul des moyennes dans ses enquêtes. Le Groupe spécial est parvenu à cette conclusion car rien n'indiquait que le motif pour lequel l'USDOC avait subdivisé la période couverte par l'enquête tenait à l'existence d'une différence dans l'importance relative en volume des ventes à l'intérieur de ladite période entre le marché intérieur et le marché d'exportation. Toutefois, il n'a constaté aucune violation de l'article 2.4.1 en ce qui concerne l'utilisation par l'USDOC de plusieurs périodes de calcul des moyennes pour tenir compte de la dépréciation du won, considérant que l'article 2.4.1 traitait du choix des taux de change, mais non du caractère admissible de l'utilisation de moyennes multiples, et que l'article 2.4.2 n'interdisait pas à un Membre de faire face à une dépréciation de la monnaie par le biais de moyennes multiples.

¹ États-Unis – Mesures antidumping visant les tôles d'acier inoxydable en rouleaux et les feuilles et bandes d'acier inoxydable en provenance de Corée

² Autres questions traitées dans la présente affaire: l'article 2.4 de l'Accord antidumping (comparaison équitable); l'article 12 de l'Accord antidumping; l'article X:3 du GATT; les suggestions spécifiques concernant la mise en œuvre (article 19:1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends); le critère d'examen (article 17 de l'Accord antidumping).

Rodrick (2011, p. 73) s'exprime à ce sujet en des mots tranchants :

Even for the industrial countries, the rules (GATT policies) contained loopholes wide enough for an elephant to pass. Any business with a good law firm on its payroll could buy itself protection through the GATT's Anti-Dumping (AD) or Safeguard clauses. The AD arrangement in particular was an abomination from the standpoint of free trade. The importing country could impose duties as long as it determined that an exporter had sold its products at less than normal value and caused injury to the competing industry at home. Domestic authorities could easily manipulate the notion of less than normal value.

C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles des solutions de rechange aux MAD sont suggérées telles que les mesures antitrust, lesquelles visent à préserver la concurrence dans les marchés, ou alors des mesures de sauvegarde du GATT qui permettent de restreindre temporairement les importations si une augmentation de celles-ci cause ou menace de causer un préjudice à la branche de production nationale.

En résumé, en dépit de l'Accord antidumping du GATT, revu et amendé à plusieurs reprises, les MAD sont devenues aujourd'hui une pratique commerciale largement répandue. De plus, la complexité et la longueur des procédures de l'ORD ne sont pas de nature à régler les problèmes urgents qui se posent lorsque surviennent des litiges entre des pays partenaires commerciaux.

3. Le code sur les subventions ou la discipline impossible

Comme cela a été mentionné précédemment, cet accord présent dans le GATT de 1947 a été amendé lors du Tokyo Round et de l'Uruguay Round. Pourtant, les pays ne cessent d'octroyer des subventions de toutes sortes à leurs entreprises nationales, dans le but de préserver et de renforcer leur compétitivité face à des entreprises rivales. Tout récemment, l'administration Obama n'a pas hésité à sauver de la faillite imminente les constructeurs américains d'automobiles en leur octroyant de généreuses subventions. L'efficacité du code s'avère limitée pour plusieurs raisons, à commencer par le règlement de litiges afférents.

En effet, dès qu'on examine les différends soumis à l'ORD eu égard aux affaires de subventions et de mesures compensatoires, il est frappant de relever l'activisme des États-Unis, de l'UE et, dans une moindre mesure, du Canada. Sur un total de 103 affaires de différends liés à ce code en date du 9 septembre 2014, un peu plus de 83 % sont accaparées par les sept pays industrialisés et nouveaux pays industrialisés (États-Unis, Canada, UE, Brésil, Mexique, Inde, Chine) (tableau 3.5), lesquels s'accusent mutuellement. Ainsi, sur les 12 plaintes du Canada relevées à cette date, 10 sont dirigées contre les États-Unis. Pour leur part, les pays de l'UE attaquent très souvent les États-Unis : huit plaintes sur un total de 19 différends où figure l'UE comme partie défenderesse visent les États-Unis.

Les industries les plus souvent sujettes aux affaires de subventions illustrent assez bien les principaux enjeux. Deux cas de figure méritent d'être rapportés ici : les actions du Canada et de l'UE. Essentiellement, les plaintes du Canada sont concentrées dans le maïs, les pièces d'automobiles, le blé, l'aéronautique, le bois d'œuvre et les bovins, alors que le pays se défend surtout dans l'industrie de l'automobile, les aéronefs et les produits laitiers. Quant à l'UE, elle se défend particulièrement dans le biodiesel contre l'Argentine, dans les aéronefs contre les États-Unis, dans les navires contre la Corée du Sud, dans le sucre contre la Thaïlande, le Brésil et l'Australie, et dans les semi-conducteurs contre la Corée du Sud.

TABLEAU 3.5.

Répartition des 103 affaires de subventions et de mesures compensatoires selon les principaux pays impliqués, 1995-2014*

PAYS	DÉFENDEUR	PLAIGNANT**
États-Unis	32	28
Canada	10	12
Chine	14	5
UE/CE	19	22
Brésil	6	9
Mexique	3	5
Inde	2	2
TOTAL	86	—

* De janvier 1995 au 9 septembre 2014.

** Il peut y avoir plusieurs pays plaignants par litige.

Source : OMC, 2014.

Ainsi, les différends marquants et impliquant le Canada et l'UE sont résumés dans le tableau 3.6.

TABLEAU 3.6.

Différends marquants et impliquant le Canada et l'UE, 1995-2014

INDUSTRIE	PAYS DÉFENDEURS	PAYS PLAIGNANTS
Blé	États-Unis	Canada
Aéronefs	Canada	Brésil
Aéronefs	UE	États-Unis
Bois d'œuvre	États-Unis	Canada
Sucre	UE	Thaïlande, Brésil et Australie
Navires de commerce	UE	Corée du Sud

Source : Adapté de OMC, 2014.

Le lecteur notera avec attention que toutes ces industries liées aux affaires de subventions sont caractérisées par un haut degré de concurrence internationale où une subvention quelconque peut avoir un effet notoire, c'est-à-dire procurer un avantage concret aux firmes nationales pour pénétrer les marchés étrangers. Ce n'est donc pas un pur hasard si les différends relevés impliquent les pays les plus industrialisés dont l'avantage compétitif semble s'éroder dans ces secteurs d'activité et qui disposent, d'une part, de moyens financiers pour concéder des subventions à leurs entreprises nationales et, d'autre part, qui ont les ressources requises pour monter les dossiers et les défendre devant l'ORD. On peut raisonnablement soutenir que l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) est un champ de bataille privilégié pour les « géants commerciaux ».

On ne se surprend guère que la démonstration de l'existence des subventions dans pareilles industries ainsi que les préjudices qu'elles infligent aux partenaires commerciaux donnent lieu à de vives contestations (voir l'encadré 3.2 pour le cas du bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis). La question reste aussi de savoir si le règlement de litiges établi par l'ORD donne des résultats satisfaisants. Dans un de nos écrits précédents, nous avons examiné 15 cas de différends commerciaux liés à l'Accord SMC sur la période allant de 1993 à 2002 et ayant donné lieu à un examen de groupe spécial (Nyahoho, 2004). Le résultat de cette analyse indique que l'ORD suit assez bien le calendrier d'étude des dossiers en créant aussi rapidement que possible les groupes spéciaux et en s'assurant

de l'adoption des rapports produits. Le problème inhérent à ce processus de règlement des litiges concerne la mise en œuvre des rapports de l'organe d'appel et des groupes spéciaux. Des 15 cas de rapports adoptés entre 1993 et 2002, nous en relevons seulement cinq ayant donné lieu à un semblant de règlement entre les parties concernées, alors que les 10 autres cas n'ont pas véritablement trouvé de solution. Les pays font souvent appel pour des raisons de procédure ou de désaccord avec les conclusions des rapports. Plus problématique encore, la mise en œuvre des recommandations de l'organe d'appel ne recueille pas toujours l'unanimité des parties en cause.

ENCADRÉ 3.2.

Contentieux canado-américain

La brève histoire... d'un long conflit

En octobre 2006, le Canada et les États-Unis mettaient fin à un conflit commercial sur le bois d'œuvre résineux qui durait depuis plus de cinq ans. En réalité, il serait plus juste de dire que les deux pays se sont entendus sur une trêve. En effet, ce conflit a commencé au début des années 1980 et a connu une série de périodes d'accalmie, de guerres ouvertes, de négociations, d'ententes, etc. L'Accord sur le bois d'œuvre résineux de 2006 (ABR, 2006) constituait donc une de ces ententes qui devait nous préserver d'une autre guerre commerciale, jusqu'en octobre 2013 et peut-être même jusqu'en octobre 2015. Un des éléments déclencheurs à la base du contentieux canado-américain sur le bois d'œuvre résineux est la différence dans le mode de propriété des forêts des deux pays. Aux États-Unis, la grande majorité des forêts appartiennent à des individus, des compagnies ou encore des fiducies ; en d'autres mots, elles sont privées. C'est le contraire au Canada, où seulement 10 % des forêts sont privées, la grande majorité étant publiques, relevant de la compétence provinciale ou fédérale. Cette différence est absolument déterminante puisque l'intervention des gouvernements dans la gestion des forêts publiques comme bien collectif est généralement plus importante que dans les forêts privées, où le droit de propriété doit être concilié avec les intérêts collectifs.

Alors que les usines de sciage des États-Unis achètent surtout leur bois rond à des propriétaires privés, les scieries canadiennes le font principalement auprès des gouvernements provinciaux. Toute intervention de nos gouvernements provinciaux pour encadrer la gestion des forêts, l'attribution et l'utilisation des bois est perçue par nos voisins américains comme une entorse aux règles du marché. Les compagnies de sciage des États-Unis accusent alors les gouvernements provinciaux de vendre le bois à un prix trop bas aux entreprises canadiennes, les faisant bénéficier ainsi de « subventions ». Répondant aux pressions de leurs producteurs de sciage et des grands propriétaires forestiers, les États-Unis imposent alors une taxe au bois de sciage canadien vendu dans ce pays afin de compenser les « subventions » dont auraient bénéficié les compagnies canadiennes. On parle alors de droits compensatoires.

La première question qui se pose est de savoir si les compagnies canadiennes jouissent vraiment d'un avantage par rapport aux compagnies américaines. Plusieurs tribunaux internationaux se sont penchés sur ce point. Les instances d'arbitrage prévues dans le cadre de l'Accord sur le libre-échange nord-américain (ALÉNA) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont toujours rendu des décisions favorables au Canada en concluant que les scieurs canadiens ne causaient aucun préjudice aux scieurs américains.

Lors du dernier épisode concernant le conflit entre les deux pays, un tribunal américain a même jugé que le bois canadien n'était pas subventionné et il a ordonné aux États-Unis de mettre fin à l'imposition de la taxe et de rembourser les producteurs canadiens de bois d'œuvre. Il faut noter que plus de cinq milliards de dollars avaient été perçus par les douanes américaines lors de ce conflit, entre le 22 mai 2002 et la signature de l'ABR en 2006.

De là découle une autre question : pourquoi le Canada a-t-il accepté de signer une entente puisque les tribunaux lui avaient donné raison ? Les compagnies canadiennes auraient pu, en effet, s'en remettre aux jugements des tribunaux, recevoir leur argent et bénéficier d'une période de libre-échange avec les États-Unis dans le bois de construction. En réalité, la majorité des entreprises canadiennes ont préféré signer une trêve de sept ans plutôt que de risquer une reprise des hostilités quelques mois plus

tard. Cette trêve n'a pas été sans frais pour les entreprises canadiennes puisque les Américains ont conservé un milliard de dollars à même les dépôts des entreprises.

Source : Conseil de l'Industrie forestière du Québec, 2014.

En fait, alors que le pays en cause déclare à l'ORD qu'il met en œuvre les recommandations, le pays plaignant notifie qu'il n'en est rien. C'est notamment le cas du différend entre les États-Unis et l'Australie dans le dossier du cuir pour automobile, du conflit entre le Canada et le Brésil dans le dossier de l'aéronautique, ou du conflit entre l'UE et les États-Unis également dans le dossier de l'aéronautique.

Si, avec le temps, le litige du traitement fiscal des sociétés de vente à l'étranger entre la Communauté européenne et les États-Unis a fini par être réglé de façon satisfaisante entre les deux parties, il n'en demeure pas moins que ce dossier n'est pas aussi simple à trancher. D'abord, chaque pays dispose d'un régime fiscal variable selon les industries, le niveau du chiffre d'affaires ou de revenu des individus, et même selon les régimes. Ensuite, gardons à l'esprit que le taux du régime fiscal ne présume en rien du fardeau fiscal réellement supporté par les firmes, étant donné la présence ou non des échappatoires. Arrêtons-nous sur le cas du litige très médiatisé entre l'UE et les États-Unis dans le dossier de l'aéronautique.

Dans leur article, Olienyk et Carbaugh (2011) nous rappellent qu'Airbus a été fondée vers la fin des années 1960, au moment même où l'industrie était dominée par le trio américain Boeing, Lockheed et Douglas, qui possédait 90% des parts du marché. Dès sa création, Airbus a bénéficié de l'aide financière des gouvernements européens, sous la forme de prêts à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, en vue d'assumer les frais de R-D de la série A300. Entre-temps, Lockheed essuie une perte financière et se retire du marché au début des années 1980, alors que Douglas fusionne d'abord avec McDonnell pour ensuite s'associer avec Boeing, laquelle devient le seul producteur américain de gros porteurs. Face à l'aide financière publique reçue par Airbus, que peut-on dire du programme du gouvernement américain ? Rapportons ici l'observation de Olienyk et Carbaugh (2011, p. 2) :

Although the U.S. government does not provide launch aid or loans to Boeing (not to engine manufacturers such as General Electric or other Boeing suppliers) for new development programs, it has received "indirect" subsidies. For example,

the National Aeronautics and Space Administration (NASA) supports aeronautics and propulsion research that is shared with Boeing. Research sponsored by the Department of Defence creates technological spin-off that are reflected in commercial jetliner innovation, most notably in aircraft engines and aircraft design. Furthermore, several states and local governments, particularly the states of Washington, Illinois and Kansas, provide tax break to Boeing, which has production facilities in those states.

On se retrouve donc devant le fait que les deux concurrents, Airbus et Boeing, ont accès à des programmes variés de soutien financier public. Pourtant, ces deux firmes vont finir par se porter des accusations mutuelles devant l'ORD. Ce cas de litige révèle au grand jour l'efficacité limitée de l'ORD relativement à l'application de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. En fait, le premier rapport de l'ORD d'environ 1 000 pages, publié en juin 2010, condamne certains éléments des subventions reçues par Airbus. Le lecteur notera avec attention le volume considérable de ce rapport, lequel ne manquera pas de faire l'objet de diverses interprétations. De toute façon, Airbus n'a pas hésité à faire appel de la décision. En février 2011, l'ORD publie un rapport qui condamne Boeing pour avoir reçu des subventions illégales. Boeing et Airbus se déclarent chacun vainqueur dans cette dispute devant l'ORD.

Au moment où nous écrivons ces lignes, voici la reproduction intégrale des propos de l'OMC en regard de ce différend entre la Communauté européenne et les États-Unis dans le dossier des aéronefs.

C'était la deuxième affaire longue et complexe soumise dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC concernant les subventions accordées par les pouvoirs publics à l'industrie aéronautique civile. L'affaire précédente concernait les subventions accordées à Airbus par l'Union européenne.

La procédure de règlement des différends relative à ces affaires se poursuit cependant. Conformément au Mémoire d'accord, une fois qu'un rapport de groupe spécial et/ou de l'Organe d'appel a été adopté, le différend passe au stade de la mise en conformité, où les parties doivent mettre en conformité les mesures jugées incompatibles avec les règles de l'OMC.

Les États-Unis ont allégué que les mesures prises par l'Union européenne n'ont pas permis de mettre ces mesures en conformité avec les recommandations et décisions de l'ORD. Un groupe spécial de la mise en conformité a été établi

pour examiner cette question. Dans le différend parallèle, les États-Unis ont informé l'ORD qu'ils s'étaient pleinement conformés à ses recommandations et décisions. L'Union européenne n'était pas de cet avis et un groupe spécial de la mise en conformité a été établi pour régler ce différend (OMC, 2013a, p. 89).

Bref, on est encore loin de la résolution finale de ce litige commercial. Cette implication récente des gouvernements dans cette industrie aéronautique nous rappelle étrangement le cas des industries informatiques du début des années 1970. Rapportons ici les propos assez révélateurs de Borrus et Zysman (1985, p. 187-193) :

La concurrence internationale dans l'industrie de l'informatique est une histoire de nations, de gouvernements et de politiques, pas seulement de firmes ou de marché [...] Aux États-Unis, par exemple, les programmes militaires et spatiaux constituaient des marchés initiaux pour les produits d'ordinateurs et de semi-conducteurs en même temps qu'ils fournissaient des fonds pour la recherche et le développement de produits. Au cours des années 50, la moitié du budget de dépenses de R-D d'IBM et d'AT&T était assurée par des contrats de défense.

L'implication du gouvernement américain dans le développement technologique des entreprises est aussi bien documentée par McNiven (1989). Les Européens ont aussi contribué à l'émergence des industries nationales. En Allemagne, le groupe Siemens a bénéficié de l'aide publique, tout comme Thomson ou Bull en France et Philips aux Pays-Bas. L'étude réalisée par Dirk de Vos (1983) à propos des gouvernements et de la micro-électronique révèle que l'État britannique a contribué en 1968, à près de 35 % du capital de la compagnie International Computers Ltd (ICL) et subséquemment, à 50 % de celui de Ferranti, à 25 % de Plessey, toutes des entreprises nationales. En France, le même auteur souligne la mise au point du « plan calcul » destiné à créer une entreprise nationale championne dans le domaine informatique. La France créa alors la Compagnie internationale de l'information (CII), plus tard transformée en CII-Honeywell Bull avec 53 % du capital-actions détenu par l'État. De plus, le plan informatique de la société, introduit en décembre 1978, prévoyait des fonds d'aide publique aux entreprises de production et de commercialisation du matériel et des services informatiques. À ces diverses formes de promotion des industries nationales, il faut bien ajouter que les sociétés de service ont un marché captif : celui des administrations publiques et des

grandes sociétés d'État, raison pour laquelle les échanges internationaux de ces services ont longtemps été contenus. Par exemple, la société Finsiel est créée en 1969 par le gouvernement italien dans le but d'informatiser son administration.

Le cas du Japon nous est rapporté par Vichney (2012, p. 51) dans un article paru dans le quotidien *Le Monde* en 1972 : « C'est le MITI qui... c'est au MITI que, c'est parce que le MITI... Impossible, au Japon, d'avoir une conversation sur la recherche scientifique et le développement technique sans que, tôt ou tard, d'une manière ou d'une autre, le nom MITI (ministère du Commerce international et de l'Industrie) soit cité. »

L'État japonais a, dès les années 1970, imposé le nucléaire et l'informatique comme priorités nationales à même les mesures protectionnistes et surtout les aides publiques à l'innovation et à l'exportation. Le succès fulgurant des constructeurs japonais de l'automobile (Toyota, Nissan, Honda, Mazda, Mitsubishi, etc.) et aussi de l'électronique (Sony, Toshiba, Nec, Fujitsu, etc.) témoigne fort bien du rôle décisif joué par le MITI. L'intervention du MITI prend diverses formes, notamment le contrôle des importations, l'interdiction d'implantation des entreprises détenues en totalité par des firmes étrangères, le financement et l'organisation des activités de recherche et de développement, la création des laboratoires privés et également la nationalisation de l'appareil productif à travers des fusions dans des branches industrielles ou la facilitation de transfert technologique. L'organisation de la filière électronique japonaise a été possible grâce notamment à son système bancaire qui a su mobiliser les fonds nécessaires à la recherche et au développement.

Bref, les implications gouvernementales, tant auprès des fabricants de matériel que de prestataires de services informatiques, particulièrement en Europe, sont suffisamment documentées par Dirk de Vos. Cet état de fait amène des auteurs à considérer que le développement des entreprises n'obéit pas aux règles du jeu concurrentiel classiques. Les compétences technologiques ne sont pas, dans ce contexte, un facteur que l'entreprise choisit de développer elle-même... mais résultent des relations créées avec l'État.

D'autres litiges médiatiques relatifs à l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires n'ont pas donné lieu à un règlement définitif, telle la dispute entre Embraer du Brésil et Bombardier du Canada, ou celle du bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis. Dans presque tous les cas, les pays en cause devant l'ORD interjettent appel des décisions rendues ou utilisent des procédures juridiques pour retarder ou ne pas appliquer les jugements prononcés.

Une autre considération majeure à prendre en compte est le fait que l'Accord SMC se prête à plusieurs interprétations en plus d'autoriser de nombreuses exceptions. En effet, il est évident que ni l'approche de liste contemplative, ni la référence aux critères de spécificité et de préjudice, ne permet d'offrir une définition claire et sans équivoque de l'existence des subventions. En référence à l'article I du code (OMC, 1993b), cité précédemment, il est trop difficile de faire la distinction entre les biens et services fournis à titre d'infrastructure (« général » en quelque sorte) et ceux fournis à d'autres fins. Une large interprétation de cette définition peut mener à considérer une vaste gamme d'activités gouvernementales comme des subventions. Ainsi Jackson (1992, p. 261) conclut que les services tels que la prévention des incendies, la police, les transports, l'éducation, la santé, qui sont tous pris en charge par le gouvernement, peuvent être considérés comme des subventions qui aident les entreprises nationales à être plus compétitives à l'étranger. De toute évidence, alors que ces activités intègrent parfaitement le moule des infrastructures, il peut aussi y avoir des « infrastructures » particulières : un centre de formation spécialisé, une ligne de chemin de fer desservant une région particulière, etc., ce qui répond aux critères de spécificité soulignés précédemment.

C'est donc à dessein que l'État intervient plus que jamais dans chacune des économies. Si l'on s'en tient à l'indicateur qu'est le pourcentage des dépenses publiques sur le PIB, on observe non pas une diminution ou un recul de la place de l'État, mais une forte tendance à la hausse comme le relate la revue *The Economist* (1997).

During the war it went up: during peace it went up. Between 1920 and the mid-1930's, years of greatly diminished trade and international economic contact, it went up. Between 1960 and 1980, as this breeze of globalisation became a strong wind, it went up again. Between 1990 and 1996, as the wind became a gale, it went up some more.

Ainsi, le pourcentage des dépenses publiques pour les États-Unis passe de 8,6 % en 1937 à 27 % en 1960, à 33,3 % en 1996 et à 41,6 % en 2014. Pour le Canada, ce taux passe de 18,6 % en 1937 à 28,6 % en 1960, à 44,7 % en 1996 et à 41,9 % en 2014. Quelle est la cause de cette expansion notoire du rôle de l'État dans les économies développées ? L'analyse de la revue *The Economist* (1997, p. 8) indique que cette expansion est essentiellement due aux dépenses de transfert et aux subventions, telles que les programmes de soutien du revenu (assurance-chômage, aide sociale, pensions de vieillesse, etc.) ainsi qu'aux aides directes aux entreprises.

En effet, la mise au point de nouveaux produits et équipements demande des fonds considérables qu'une entreprise ne peut supporter seule, d'où l'intervention de l'État par le biais de subventions directes ou d'ententes de partenariats avec le secteur privé. De plus, la nouvelle économie tend à accentuer les inégalités de revenus en polarisant les travailleurs aux deux extrêmes : ceux qui sont formés et qualifiés jouissent de revenus élevés, alors que ceux qui ont peu d'éducation se retrouvent souvent confrontés au chômage. Bref, l'emploi est de plus en plus précaire, ce que les économistes appellent l'emploi atypique. Ajoutons aussi que la relation entre le progrès technique et l'emploi s'avère floue. Comme l'expliquent Parienty et Combemale (1997), il est malaisé d'attendre du progrès technologique qu'il crée des emplois pour tous. Ces deux auteurs soutiennent que « l'État doit intervenir, car tout est lié : sans intervention de l'État, la croissance reste insuffisante, et sans croissance, les interventions de l'État trouvent rapidement des limites ». Dans ces conditions, l'État est appelé à stimuler le développement technologique, à investir dans la formation, à promouvoir la cohésion sociale, et surtout à maintenir des politiques de sécurité du revenu et d'assurance-emploi, d'où une possibilité de renchérissement des dépenses publiques de transfert de revenu et de subventions.

Les nouvelles technologies de l'information, tout en entraînant une plus rapide et une plus grande quantité d'échanges, attirent avec elles des problèmes nouveaux, entre autres, ceux liés à la propriété intellectuelle et à la protection de la vie privée. La maîtrise et l'usage de ces technologies ne sont pas non plus sans poser des défis. D'abord, à l'intérieur des pays, les individus les plus aisés ont un accès facilité à ces technologies, ce qui crée une nouvelle forme d'inégalité sociale. Ensuite, on observe un écart technologique important entre pays. Incontestablement, les États-Unis sont en tête dans ce domaine, suivis de près par le Japon et l'UE. À cet égard, les gouvernements des pays industrialisés ont financé allégrement la recherche et le développement ainsi que l'éducation.

Il ne faut donc guère se surprendre de l'ingéniosité dont font preuve presque tous les pays dans leur offre de programmes de subventions aux entreprises, dans la mesure où on ne saurait délimiter les frontières de ces subventions. L'idée de distinguer les subventions liées au résultat d'exportation des autres types de subventions, comme le recommande l'Accord du GATT, ne fait que masquer les enjeux. En fait, toute subvention peut conférer directement ou indirectement un avantage concurrentiel aux firmes récipiendaires. D'ailleurs, plusieurs auteurs ont cherché à préciser les conditions requises pour qu'une subvention ait des effets favorables (Levy, 1989 ; Meltz et Messerlin, 1987 ; Eaton, 1992 ; Fleisig et Hill, 1984).

On rapporte souvent que la mondialisation des marchés et le redéploiement des firmes multinationales rendent inopérants les outils traditionnels d'intervention publique. C'est conclure trop vite. La réalité est que la vente à l'étranger exige une démarche systématique de planification, des études de marché, du financement, de l'assurance, et des activités qui sont trop souvent hors de portée des PME. Pour les grandes entreprises, il y a lieu de reconnaître l'importance du financement prédateur. Un parallélisme peut être établi entre la période de la révolution industrielle et la période actuelle. Dans le premiers cas, l'État, pressé par des entreprises, s'est vite lancé dans l'impérialisme pour se constituer des marchés captifs. Aujourd'hui, l'alliance État-entreprises prend plutôt la forme de subventions ou de marchés publics réservés, ou toute autre mesure non tarifaire subtile mais tout aussi efficace. Par exemple, la nouvelle administration Obama est fortement impliquée dans le sauvetage de l'industrie de l'automobile américaine à coups de milliards de dollars et d'impulsion de directives. Il n'en fallait pas plus à l'observateur Karl Moore, professeur de stratégie à l'Université McGill, pour déclarer : « *It's stunning... this strikes me as unprecedented. They are taking a much more active role in the US economy than any government since the Second World War* » (*The Gazette*, 2009, p. B1-B2). D'ailleurs, sur cet enjeu des subventions aux entreprises, il est bon de rappeler qu'il ne semble pas y avoir de limite à l'imagination des administrations publiques. Par exemple, Claude Picher (2005, p. 5) nous rapporte les résultats d'une étude menée à la Chaire d'études politiques et économiques américaines et qui démontre que les entreprises américaines ont accès à tout un éventail de programmes d'aide financière de la part du gouvernement fédéral, des États et même des localités³. Apparemment et selon cette étude,

plusieurs États ont mis sur pied des zones industrielles spéciales, et prévoient une généreuse aide financière aux entreprises qui s'y installent. L'Indiana accorde un crédit équivalent à 100% de l'impôt foncier, le Texas accorde un congé de taxes pouvant atteindre près de 1,3 million, le Kansas accorde une exemption de la taxe de vente sur certains achats, la Virginie offre un crédit d'impôt sur le revenu pouvant aller jusqu'à 80% la première année et 60% les années suivantes, entre autres. [...] Le Maine offre un crédit d'impôt à l'investissement de 40% aux entreprises manufacturières; si le projet est situé dans une région où le chômage est élevé, le crédit est majoré de 50%. Plusieurs États, dont l'Idaho, la Géorgie, le Maryland, n'imposent aucune taxe sur l'achat de machinerie

3. Chaire affiliée au Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CÉRIUM).

ou d'équipements destinés à la production manufacturière. D'autres, comme la Floride, le Connecticut ou le Vermont, subventionnent la formation des employés. Le Nevada s'est longtemps trouvé une niche particulière : faciliter les divorces et légaliser les jeux du hasard.

C'est ainsi que George Will (2006, p. 72) considère que la concurrence entre les États américains pour s'attirer des investissements est motivée par le principe « *Capital goes where it is welcome and stays where it is well treated* » et qu'il est hors de question que la Cour suprême soit même saisie afin de délibérer sur la légalité de telles initiatives des États.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, presque tous les gouvernements offrent à leurs entreprises divers programmes d'aide à l'exportation qui peuvent être classés dans les catégories suivantes : les programmes de motivation et de préparation à l'exportation, les programmes de pénétration des marchés étrangers (études de marché et foires commerciales, etc.), les programmes d'activités d'exportation, dont la logistique, le dédouanement, le transport et, enfin, les programmes de financement et d'assurance. Dans son traité sur le sujet, Nyahoho (1995, p. 91-97) explique que ces divers programmes d'aide à l'exportation (à l'exception de celui sur le financement et les assurances) peuvent échapper aux dispositifs du code SMC. En effet, bien que le caractère de « spécificité » de ces programmes puisse être prouvé, il en va autrement du préjudice qui en découle, lequel est l'objet de diverses controverses. On comprend pourquoi chacun des États aux États-Unis offre toute une batterie de services aux firmes désireuses de s'y établir ainsi que l'a révélé Claude Picher (2005). En conséquence, il est difficile de voir un code quelconque destiné à empêcher ou à restreindre l'ardeur des États membres à offrir des programmes publics d'aide à l'exportation.

Bref, ces observations sont suffisantes pour montrer que la nouvelle alliance État-entreprises continuera d'exercer une forte pression à la hausse des dépenses publiques de transfert. L'enjeu est de taille pour la bonne raison que la croissance repose sur trois facteurs : le travail, le capital et le progrès technique. Le travail doit être formé ; le capital doit être attiré et le progrès technique est à soutenir et à encourager.

Le lecteur trouvera dans l'encadré 3.3 matière à réflexion sur la surenchère des subventions de toute nature et la vigueur de la concurrence que se livrent actuellement les États dans le secteur aéronautique. Ce n'est donc pas par un effet du hasard ou pour de simples motifs d'avantages comparatifs que la firme Bell Helicopter décidera du site de localisation de production de son appareil, puisqu'elle tiendra surtout compte de la généreuse contribution financière des pouvoirs publics en la matière.

ENCADRÉ 3.3.**Bell Helicopter :
l'assemblage du nouvel appareil échappe au Québec**

Nouvelle inquiétante pour les travailleurs et l'avenir des installations de Bell Helicopter à Mirabel. La direction de l'entreprise américaine a annoncé que le dernier-né de ses hélicoptères civils, le Bell SLS (pour *Short Light Single*), sera assemblé dans une nouvelle usine, située à Lafayette aux États-Unis, financée en grande partie par l'État de la

Louisiane. Traditionnellement, Bell Helicopter avait l'habitude d'assembler tous ses appareils civils à son usine de Mirabel, au Québec, et de concentrer l'assemblage de ses appareils militaires aux États-Unis. La décision de Bell pourrait indiquer un changement de vision à la haute direction de l'entreprise texane.

Photo : Archives Métra.



Présenté à l'occasion du dernier Salon aéronautique du Bourget, cet appareil vise le marché des monomoteurs légers, comme le Robinson R66 et l'Eurocopter EC120. Conçu pour un équipage de cinq passagers, le SLS est appelé à devenir le plus petit hélicoptère produit par Bell jusqu'à présent.

Une usine de 11 M \$ US en Louisiane

Pour y parvenir, Bell Helicopter annonce un investissement de 11,4 M \$ US dans l'aménagement d'une nouvelle usine, construite aux frais de l'État. De fait, pour convaincre Bell, l'État de la Louisiane lui a construit un hangar de 82 300 pi², au coût de 26,3 M \$, à l'Aéroport régional de Lafayette. Conçu à Mirabel, le dernier-né de Bell Helicopter, le Bell SLS, sera assemblé aux États-Unis. Bell Helicopter avait l'habitude d'assembler tous ses appareils civils à son usine de Mirabel, au Québec, et de concentrer l'assemblage de ses appareils militaires aux États-Unis. Le gouvernement demeurera

propriétaire de l'usine, mais la louera à Bell Helicopter aussi longtemps qu'elle le voudra. Pour compenser les frais de transfert du personnel et de déménagement, Bell profitera également d'une subvention de l'État de 4 M\$ US, confirme le bureau du Louisiana Economic Development.

Une vive concurrence

À l'usine de Mirabel, la direction minimise l'impact de cette décision, insistant pour dire que les installations de Mirabel fonctionnent actuellement à plein régime, avec plus de 2 000 employés, 150 de plus qu'en 2010. « Nous ne ferons aucune mise à pied et notre principal centre de développement et d'assemblage des hélicoptères civils demeurera à Mirabel », assure Tony Cioffi, vice-président finance de Bell Helicopter. Des propos qui ont, selon l'attachée de presse Mélanie Malenfant, eu pour effet de rassurer pour l'instant le cabinet du ministre des Finances et de l'Économie du Québec, Nicolas Marceau. Quoi qu'il en soit, chez Montréal International, l'économiste en chef Christian Bernard remarque à quel point la concurrence que se livrent les États entre eux afin d'attirer des entreprises sur leur territoire s'intensifie. « La concurrence est très vive, dit-il. Il faut demeurer aux aguets. »

Un changement d'orientation en 2012

Le premier signe d'un changement d'orientation de la direction de Bell Helicopter était survenu en février 2012. À l'époque, Bell avait annoncé qu'elle assemblerait son nouveau Bell 525 Relentless, un autre appareil civil, à son usine d'Amarillo, au Texas. Cette usine disposait d'une capacité de production excédentaire en raison d'une diminution des commandes pour l'hélicoptère militaire V-22. On doit commencer l'aménagement de la nouvelle usine en 2014. Les premiers hélicoptères doivent être assemblés en 2016. Le projet devrait créer à terme 115 emplois en Louisiane, au salaire annuel moyen de 55 000 \$ US.

Source : Jolicœur, 2013, p. 16.

4. Les effets escomptés limités d'une libéralisation des services

L'ambiguïté et la complexité de l'AGCS

L'Accord général sur le commerce des services (ou AGCS), GATS en anglais, conçu lors de l'Uruguay Round, autorise diverses interprétations en raison de son ambiguïté, voire de sa complexité. En fait, l'article premier limite la portée du champ d'application de l'accord en spécifiant au paragraphe 3 :

b) Les « services » comprennent tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental.

c) Un « service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » s'entend de tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services (OMC, 1993a).

En d'autres termes, les services relevant du pouvoir public ne sont pas réglementés par l'Accord. Mais la définition ainsi précisée sur le service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental n'est pas pour autant claire et sans équivoque. Par exemple, un service de transport ferroviaire peut relever du pouvoir gouvernemental dans un pays, alors qu'il est fourni sur une base commerciale dans un autre. Il peut en être de même des services de santé, d'éducation et de tant d'autres. On se retrouve donc dans une situation où un service quelconque est régi ou non par l'Accord, selon le pays. Il n'appartient qu'à un pays de démontrer que tel service relève de son pouvoir gouvernemental pour le soustraire de l'Accord, ce qui entérine l'article II (Traitement de la nation la plus favorisée), l'article XVI (Accès aux marchés) et l'article XVII (Traitement national). L'adoption de l'article XIII (Marchés publics) ne laisse-t-elle pas entendre que toutes les mesures de l'Accord autres que celles des articles II, XVI et XVII s'appliquent aux marchés publics ? Dans l'affirmative, l'idée d'exclure les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental (article premier) ne peut que semer la confusion.

C'est ainsi que, pour Sinclair et Grieshaber-Otto (2002, p. v-vi), la déclaration de l'ancien directeur général de l'OMC, Michael Moore, selon laquelle le GATS exclut les services fournis par les gouvernements est simplement fautive, pour la bonne raison que la définition de « services publics » fondée sur la notion de « base commerciale » ou de « concurrence » est encore imprécise. Ces auteurs renchérissent : « *The GATS governmental authority exclusion which proponents claim protect public services – is, at best, unclear and subject to conflicting interpretations. At worst, if narrowly*

interpreted by dispute panels, the exclusion is of little or no practical effect. » On semble faire une distinction entre les « marchés publics » (services acquis ou achetés par les pouvoirs publics) et les services fournis par les pouvoirs publics. Mais ces deux types de services ne peuvent être offerts par le même fournisseur. L'existence même d'une liste des engagements (article XVI) ne peut que limiter la portée de l'Accord. On observe que les engagements varient selon les services et les pays. Les services postaux, les bibliothèques, les archives, les musées, le transport spatial, le transport par voies navigables intérieures et les services sociaux brillent par un faible niveau d'engagement, que ce soit dans les pays développés ou dans les PVD. Ces derniers sont particulièrement réservés sur l'ouverture des services d'éducation, d'environnement, de santé, de distribution, d'immobilier, ainsi que sur tous les services essentiellement fournis ou achetés par les pouvoirs publics.

L'ensemble des mesures du GATS, parce qu'elles relèvent du domaine non tarifaire, présentent la particularité d'être poreuses, c'est-à-dire qu'elles laissent beaucoup de place à des manœuvres protectionnistes. En effet, il importe de distinguer entre un « traitement de droit » et un « traitement de fait ». Un gouvernement n'a pas besoin d'avoir de réglementations écrites pour continuer à discriminer, dans ses politiques d'achat public, firmes nationales et étrangères. Dans les transactions de services, c'est leur qualité présumée qui devient le principal critère ; cette qualité résulte elle-même d'une évaluation subjective des consommateurs. Il s'ensuit que les prix des services sont difficilement comparables vu leur hétérogénéité. En conséquence, même si un pays adhère à un accord de libre prestation des services, il est capable de mettre en œuvre des mesures protectionnistes sans attirer l'attention réprobatrice des autres pays membres. Comme les intérêts nationaux de protection dans divers secteurs d'activité économique demeurent forts, il est peu probable qu'un accord multilatéral de libéralisation puisse être littéralement observé. En somme, la crédibilité d'un tel accord ne repose pas tant sur ses dispositions que sur la réalité de leur application.

Ainsi, la capacité du GATS d'ouvrir le marché des services s'avère limitée pour deux raisons principales. La première est liée à la nature même de l'Accord, dont la conception se prête à diverses interprétations et qui, surtout, présente de nombreuses clauses dérogoires. La seconde raison trouve son explication dans le fait que les mesures non tarifaires ne sauraient être véritablement supprimées par un accord quelconque. Les

mesures non tarifaires constituent une artillerie lourde qui n'a jamais le temps de rouiller, d'où une distinction à faire entre le « traitement de fait » et le « traitement de droit » dans l'application du GATS.

La mise en œuvre de l'AGCS

Si l'on examine brièvement le règlement de litiges de l'ORD, on dénote seulement 23 affaires liées au GATS sur toute la période allant de 1995 au 9 septembre 2014. À ce chapitre de différends, la Chine ressort comme le principal pays le plus attaqué, tandis que les États-Unis figurent comme le pays le plus plaignant. Les trois mesures prises par le Canada, qui portent sur l'automobile et la distribution des films, sont dirigées contre l'UE et le Japon. Les mesures prises par l'UE portent essentiellement sur la banane, devenue un cas très médiatisé de conflit commercial. En effet, il s'agit d'une plainte déposée auprès de l'ORD en février 1996 par l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Mexique et les États-Unis en regard du régime de la Communauté européenne applicable à l'importation, la vente et la distribution des bananes. Le régime est considéré par les plaignants comme incompatible avec les articles I, II, III, X, XI et XIII du GATT 1994, ainsi qu'avec les dispositions de l'Accord sur les procédures de licences d'importation, de l'Accord sur l'agriculture, de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liés au commerce et de l'Accord sur le commerce des services. On voit bien que le litige de la banane interpelle bon nombre d'articles de l'OMC et dépasse donc le strict cadre de l'AGCS.

À titre de rappel, la politique de la CE réserve un traitement préférentiel aux bananes des pays de la région ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). Les bananes en provenance des fournisseurs traditionnels ACP entrent en franchise de droits dans la limite d'un contingent maximal attribué à chaque pays, alors que celles provenant des pays tiers sont plus lourdement taxées.

Ce différend commercial qui a duré presque 20 ans n'a fini par se régler qu'en novembre 2012, date à laquelle les parties ont signé une solution convenue d'un commun accord (OMC, 2013a, p. 76).

En somme, peu de litiges commerciaux ont fait directement référence à l'AGCS jusqu'à aujourd'hui. Aucune affaire liée à la santé, à l'éducation, à la culture, au tourisme, bref aux principaux services dans chacune des économies, n'a été jusqu'ici examinée par l'ORD.

Une évaluation empirique

La réflexion sur les mérites des GATS ne porte pas tant sur la rationalité de cet accord mais bien plus sur ses effets appréhendés. En fait, la démonstration des vertus du libre-échange, aujourd'hui largement acceptées, fait abstraction du type de biens. Les arguments de reconfiguration spatiale de la production, sous le signe de l'efficacité et de l'amélioration du bien-être des citoyens, s'appliquent aisément au cas d'une libéralisation des services. Cependant, la question demeure de savoir si un courant libre-échangiste peut rehausser les flux internationaux de services. Pour éviter toute dissertation trop théorique, il faudra d'abord considérer cette problématique du point de vue empirique et pour certains services, quitte à dégager quelques constats globaux.

Les données relatives aux échanges internationaux de services, à un niveau suffisamment désagrégé, sont généralement limitées. Les publications de l'OMC, du FMI ou de la Banque mondiale ne concernent que les grands groupes de services tels que les transports, les voyages, les services aux entreprises, etc. Les données de l'OCDE sont assez ventilées et ne concernent naturellement que les pays membres qui sont néanmoins les plus commerçants au monde. Nous allons donc nous appuyer sur les données de l'OCDE pour les besoins de cette analyse.

Le tableau 3.7 indique qu'au cours des dernières années, soit pour la période 2003-2008, les exportations totales de services ont enregistré un fort taux de croissance annuelle. Mais un examen attentif de ces données permet de souligner deux principaux constats. Premièrement, on décèle un rôle mineur des services dans le commerce mondial. En effet, le rapport des exportations de services sur le total des exportations de biens et services ne se situe que dans la limite de 21,0% et 22,8% sur toute la période de 1990 à 2008 (OCDE, 2010, p. 41). Ce rôle mineur des services dans le commerce mondial contraste avec leur importance et à la hauteur de 70% dans la valeur ajoutée de chacune des économies développées. Deuxièmement, on remarque que l'essentiel des exportations de services est accaparé par le groupe des transports et des voyages à environ 43,1% et dont la croissance est surtout due aux facilités accrues de communication et aux nouvelles technologies. Certes, la catégorie « Autres services aux entreprises » ressort comme la première la plus exportée, mais elle regroupe toute une multitude de services aux entreprises, qui pris individuellement ne sauraient soutenir la comparaison avec les voyages ou les transports. La catégorie « Services personnels, culturels et relatifs aux loisirs », qui comprend les services d'éducation, de santé, audiovisuels, ne présente que des valeurs fort limitées d'exportation. En somme, ce sont

les services financiers, les services d'informatique et d'information, les services de bâtiment et travaux publics qui enregistrent une croissance de plus en plus forte dans leurs transactions internationales.

TABLEAU 3.7.

Exportation de services par catégories de services de l'OCDE, 2003-2008

CATÉGORIE	MILLIARD \$ US 2008	PART (%)	VARIATION ANNUELLE MOYENNE 2003-2008 (%)
Total des services	2810	100,0	13,9
Transports	625	21,5	15,8
Voyages	628	21,6	9,8
Services de communication	61	2,1	13,7
Services de bâtiment et travaux publics	63	2,1	18,1
Services d'assurance	69	2,4	7,5
Services financiers	255	8,8	20,0
Services d'informatique et d'information	129	4,4	17,0
Redevances et droits de licence	205	7,0	14,8
Autres services aux entreprises	680	23,3	15,6
Services personnels, culturels et relatifs aux loisirs	36	1,2	8,0
Services fournis-reçus des administrations publiques	58	2,0	6,8
Services d'exportation en pourcentage total des biens et services	–	22,8	–

Source : OCDE, 2010.

Évidemment, on aurait pu procéder à une analyse quantitative pour évaluer l'incidence du GATS sur l'évolution des exportations mondiales des divers services. Mais nous estimons que la logique de mise en marché de quelques catégories de services permet de cerner les véritables enjeux de leurs prestations à l'étranger. C'est notamment le cas des services financiers, de l'ingénierie et de l'éducation.

Les services financiers sont une des catégories où beaucoup de pays ont pris des engagements en vue de leur libéralisation dès la fin de l'Uruguay Round. Par la suite, plusieurs négociations ont eu lieu à leur sujet pour améliorer la liste des engagements. Parmi les obstacles à la libre prestation des services financiers, on note particulièrement les restrictions quant à la présence commerciale des fournisseurs étrangers, les limitations sur la participation étrangère, la forme juridique de la présence commerciale, etc. Si en droit, les principes généraux du GATS accompagnés des annexes sectorielles sont de nature à lever ces divers obstacles, contribuant ainsi à augmenter l'établissement de succursales bancaires à l'étranger, il n'en demeure pas moins que, dans les faits, leur mise en œuvre n'est guère aisée. D'abord, les législations sont très variables d'un pays à un autre sur les opérations bancaires, mais aussi sur des questions importantes touchant la licence d'exercice, les clauses de nationalité des membres du conseil d'administration, l'intégration des divers services financiers, etc.

Les obstacles dans les services d'assurance renvoient à des politiques d'agrément, aux conditions d'exploitation une fois l'agrément accordé, aux pratiques de restriction sur la réassurance et la concurrence, aux restrictions de la souscription de contrats d'assurance entre un résident preneur et un assureur non établi, etc. Sur le marché des valeurs mobilières, les obstacles de leur libre prestation touchent aux dispositions particulières visant à exclure ou à limiter la présence d'intérêts étrangers dans le secteur dans son ensemble ou dans certaines activités, ainsi que les mesures qui s'opposent à la réalisation d'opérations internationales (contrôle des changes, limitation des achats de titres étrangers, mesures fiscales discriminantes).

De toute évidence, on voit mal comment un accord quelconque du GATS peut venir à bout de ces divers obstacles dans les services financiers. Certes, le GATS peut stimuler l'établissement des succursales bancaires à l'étranger, mais leur domaine d'activité peut être fortement restreint. C'est précisément la situation qui prévaut actuellement au Canada. En fait, malgré les dispositions d'ouverture de l'ALE, de l'OMC et de l'ALÉNA, on observe que les rares banques américaines et étrangères présentes au Canada n'exercent leurs activités que sous la catégorie de banques des Annexes II ou III dont le domaine d'activité est plus limité par rapport à celui des banques de l'Annexe I, constituée exclusivement des banques

canadiennes⁴. D'ailleurs, les filiales des banques étrangères selon l'Annexe II et les succursales selon l'Annexe III ne sont présentes que dans les grandes villes du Canada : Montréal, Toronto, Vancouver, Calgary. Plus significatif encore, les six grandes banques canadiennes possèdent plus de 90 % des actifs du secteur bancaire canadien⁵. C'est donc dire qu'en dépit de la présence de plus en plus marquée des institutions étrangères, le marché bancaire canadien est encore dominé par les firmes locales. Si les transactions internationales des services financiers ne cessent de s'amplifier, c'est en raison des progrès technologiques (informatique, guichets automatiques, télépaiements, services Internet, etc.), du développement de l'euromarché (actions, obligations) ainsi que du besoin de crédits internationaux face aux défaillances des marchés intérieurs.

L'ingénierie regroupe toute une série d'activités parmi lesquelles : la construction ou le design des barrages, des centrales hydroélectriques, des bâtiments industriels et institutionnels, des infrastructures (routes, ponts, chemins de fer, aéroports, aqueducs et égouts) ainsi que la gestion de l'environnement et l'établissement de procédés industriels. Si par leur nature même, les sociétés d'ingénierie se sont très tôt diversifiées géographiquement, il n'en demeure pas moins qu'elles font face à de nombreux obstacles sur les marchés étrangers⁶. Ces principaux obstacles renvoient aux restrictions imposées par les associations professionnelles, à savoir : l'organisation et le statut juridique de la profession d'ingénieur, l'accès à la profession et aux services connexes, et son mode d'exercice, les restrictions sur la publicité, les honoraires. À ces diverses restrictions, très variables selon les pays, s'ajoutent les problèmes de l'équivalence des diplômes, de condition de citoyenneté, de réussite à un examen expressément ardu pour les candidats étrangers, de délivrance d'un permis de séjour. Plusieurs autres interventions des gouvernements vont à l'encontre de la libre prestation des services d'ingénierie. Il s'agit notamment des subventions publiques (directes ou indirectes) aux sociétés nationales, des mesures de restriction sur les transferts de capitaux et de rapatriement des bénéficiaires, des exigences d'association avec les firmes locales, des régimes de licence ou de permis de séjour ou d'échanges compensés.

4. Il s'agit de 33 filiales de banques étrangères et de 20 succursales de banques étrangères autorisées en vertu de la Loi sur les banques du Canada.

5. Ces six banques canadiennes sont : la Banque Royale, la Banque Toronto-Dominion, la Banque Impériale du Canada, la Banque de la Nouvelle-Écosse, la Banque de Montréal, la Banque Nationale du Canada.

6. Les Romains apportaient avec eux leur savoir-faire en ingénierie dans les territoires occupés.

Comme on peut le constater, les restrictions à la libre prestation des services d'ingénierie proviennent de deux sources principales : les associations professionnelles et l'intervention directe des gouvernements. Malheureusement, le GATS n'effleure que partiellement ces mesures restrictives. En effet, l'article VII du GATS, qui aborde les conditions requises pour la délivrance d'autorisations, de licences et la reconnaissance de l'éducation pour l'exercice des professions, ne prescrit aucune obligation et ne fait qu'inviter les pays membres à collaborer avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales en vue de l'établissement de ces normes d'exercice. Quant à l'autre source de restrictions imposées par les gouvernements, le GATS ne peut avoir qu'une portée aussi limitée. D'abord, la liste de ces obstacles est très longue et on ne saurait même délimiter leurs frontières. Par ailleurs, et comme nous l'avons expliqué précédemment, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires n'est pas susceptible de contenir l'ardeur des pays à ouvrir les cordons de la bourse pour soutenir les firmes nationales face à leurs rivales étrangères. En réalité, le marché international de l'ingénierie se développe et est en pleine expansion pour une raison fort simple : un pays dont l'offre intérieure est déficiente pour diverses raisons n'a pas d'autre alternative que d'importer.

Le cas du service de l'éducation est à noter en raison du nombre très limité de pays ayant pris des engagements pour sa libéralisation lors de l'Uruguay Round. Si, en termes de valeur, les exportations internationales du service d'éducation demeurent encore faibles dans l'espace de l'OCDE, il semble que le nombre d'étudiants étrangers de par le monde ne cesse d'augmenter. En fait, selon l'OCDE (OECD, 2008), le nombre d'étudiants étrangers, estimé à 0,6 million en 1975, a enregistré une croissance annuelle régulière et atteint 2,9 millions en 2006. L'OCDE attribue cette hausse du nombre d'étudiants étrangers d'abord à des politiques publiques des États dans le domaine de la coopération culturelle, sociale et économique (cas des entités régionales de l'UE et de l'ALÉNA) et ensuite à des facteurs de diminution des coûts de transport et de communication et de facilités technologiques. À la question, comment un pays peut-il attirer les étudiants étrangers, des réponses sont d'ores et déjà fournies. En fait, plusieurs facteurs tant économiques que politiques, sociologiques et culturels sont mis en évidence, notamment : la langue, les droits de scolarité, le système de financement des universités, les politiques d'immigration. L'OCDE (OECD, 2008, p. 379) cible aussi d'autres facteurs aussi importants tels que :

Other important factors for foreign student include the academic reputation of particular institutions or programmes; the flexibility of programmes with respect to counting time spent abroad towards degree requirements; the limitations of tertiary education provision in the home country; restrictive university admission policies at home; geographical, trade or historical links between countries; future job opportunities; cultural aspirations; and government policies to facilitate transfer of credit between home and host institutions. The transparency and flexibility of courses and degree requirements also count.

C'est ainsi d'ailleurs que plusieurs obstacles se glissent dans l'offre de services d'éducation : restrictions sur la mobilité internationale (non-reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger, restrictions sur les importations de matériel didactique, restrictions sur les permis de voyage, etc.); restrictions sur la présence commerciale (exigence de partenariat local, limitations quant aux types de programmes offerts, etc.); restrictions sur les visas de séjour... Non seulement, la liste des divers obstacles est assez longue, mais elle est très variable selon les pays (Knight, 2006). Cet auteur fait également remarquer que, parmi les principaux problèmes auxquels se heurtent les étudiants étrangers, on peut citer : l'inscription, la certification de qualité et la reconnaissance des qualifications. Mais le GATS ne s'attaque pas véritablement à ces problèmes. L'article VI.4 du GATS stipule : « *Qualifications requirements and procedures, technical standards and licencing are not more burdensome than necessary to ensure the quality of the service.* » Il n'en fallait pas plus pour que Knight affirme (2006, p. 37) : « *The language (article VI.4) is purposely vague and there are no definitions for terms such as "more burdensome than necessary" or "quality of services".* » Rapportons ici la conclusion d'une étude réalisée par Nyahoho (2011) :

L'impact du GATS sur la mobilité géographique des étudiants doit être très limité pour deux raisons essentielles. D'abord, la barrière principale pour l'échange dans l'éducation implique la certification de la qualité, l'accréditation, la reconnaissance des diplômes et les visas de résidence. Le contenu actuel du GATS [n'aborde] pas directement ces diverses barrières et il est même légitime d'estimer qu'aucun accord international quelconque ne pourrait les supprimer. De plus, les choix faits par les pays individuellement dans le domaine de l'éducation et dans le développement sont des éléments qui contribuent à la mobilité internationale des étudiants.

5. L'agriculture : une intégration difficile mais pas impossible

Les rapports de l'OMC indiquent qu'il y a eu jusqu'ici 76 affaires de différends liés directement à l'Accord sur l'agriculture (tableau 3.8). Même si l'activisme des États-Unis est également observable dans ce type de différends commerciaux, il reste que beaucoup d'autres pays en sont parties prenantes, notamment ceux de l'Amérique latine (Mexique, Argentine, Brésil, Panama, Équateur, Guatemala, etc.) et bien entendu les pays les plus industrialisés dont ceux de l'UE, le Japon, le Canada ainsi que des NPI (Chine, Inde, Indonésie, etc.). C'est ici un des bilans positifs de l'OMC, à savoir que, dans la mise en œuvre de l'Accord sur l'agriculture, chaque État peut avoir accès à l'ORD, aussi puissante que soit l'autre partie.

TABLEAU 3.8.

Répartition des 76 affaires liées à l'agriculture selon les principaux pays défendeurs, 1995-2014*

PAYS	DÉFENDEUR	PLAIGNANT**
UE	15	10
États-Unis	10	26
Chine	4	1
Japon	3	0
Inde	7	1
Indonésie	5	0
Canada	2	8
Mexique	4	5
Argentine	2	4
Brésil	3	4
SOUS-TOTAL	55	–

* De janvier 1995 au 9 septembre 2014.

** Il peut y avoir plusieurs pays plaignants par litige.

Source : OMC, 2014.

Les sujets traités dans les 76 affaires relevant de l'agriculture sont aussi variés : importation et commercialisation de produits dérivés du phoque (plainte du Canada et de la Norvège contre la communauté européenne), crédit à l'exportation pour les produits agricoles (plainte du Brésil contre les États-Unis), subventions et mesures de soutien interne

pour le maïs (plainte du Canada contre les États-Unis), mesures affectant l'importation du riz (plainte des États-Unis contre la Turquie), approbation des produits biotechnologiques (plainte du Canada et des États-Unis contre l'UE), subventions à l'exportation du sucre (plainte de l'Australie et du Brésil contre l'UE), subvention à l'exportation du coton velu (plainte du Brésil contre les États-Unis), mesures visant l'importation de bovins (plainte du Canada contre les États-Unis), mesures visant l'importation et l'exportation des produits laitiers (plainte des États-Unis contre le Canada), etc.

L'enjeu n'est pas tant de savoir si les travaux de l'ORD permettent une résolution satisfaisante ou apparente des litiges liés à l'agriculture (comme le conflit du coton, la commercialisation des produits biotechnologiques, ou les subventions à l'exportation du sucre, etc.), mais de s'interroger sur la rationalité de cet Accord ainsi que les moyens les plus appropriés pour libéraliser cette industrie.

Toute discussion relative à la libéralisation du secteur agricole devrait d'abord être recentrée sur les particularités de cette industrie. En effet, plusieurs problèmes sont inhérents à la production agricole, notamment : l'instabilité des prix et de l'offre en raison des aléas climatiques ; la modernisation des travaux champêtres conjuguée aux technologies de l'alimentation contribuant à polariser les fermes aux deux extrêmes de la taille ; une plus grande homogénéité des produits agricoles avec ses conséquences de concurrence sur les prix ; le pouvoir de négociation relativement limité d'une ferme face aux grossistes et aux détaillants généralement de taille plus imposante. Il en découle des sentiments d'insécurité et de frustration chez les exploitants agricoles et des cris de panique chez les consommateurs face à des hausses subites du prix des denrées agricoles, d'où la formule « Pas de nourriture sans agriculture ». À ces divers problèmes s'ajoute celui du pouvoir électoral représenté par la classe paysanne dans certaines régions d'un pays. Plus ce pouvoir est grand, plus un gouvernement est sensible aux revendications de cette frange de la population. C'est dans ce contexte que les politiques publiques se sont élaborées, visant pour l'essentiel à assurer le bien-être et la sécurité du revenu aux exploitants agricoles. Soulignons que presque tous les gouvernements, ceux des pays développés comme ceux des PVD, ont instauré des politiques de soutien à leur secteur agricole à des degrés divers. Évidemment, la politique agricole commune (PAC) de l'UE, réformée à plusieurs reprises mais reposant toujours sur la préférence communautaire et l'unicité du marché, ou celle des États-Unis (*Federal Agricultural Improvement and Reform Act* – FAIR des années 1990,

puis *FARM Act* en 2002 et *FARM Bill* en 2008) attirent l'attention par l'ampleur du budget débloqué à cette fin. Des pays comme le Canada, le Brésil, l'Argentine et même l'Australie, tous membres du Groupe de Cairns, sont également interventionnistes.

Faut-il alors chercher à abolir cette pratique protectionniste largement établie ? L'existence et la prolifération des mesures non tarifaires rendent difficile toute politique de libéralisation du secteur agricole. Nous avons déjà expliqué que ni l'Accord antidumping ni l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ne peuvent donner des résultats escomptés. Quant au maintien des politiques tarifaires et des quotas, il convient de les examiner attentivement. C'est en dernier ressort, le mode de fonctionnement d'un office de commercialisation, lequel se comporte comme un cartel et demande la protection du marché intérieur contre les importations jugées déstabilisatrices. L'Office de commercialisation parvient à préserver un prix minimum garanti tout en contrôlant l'offre intérieure en réclamant des quotas ou des niveaux de tarifs sur les produits importés. Ainsi, supprimer les tarifs et les quotas équivaut à le priver d'un de ses outils les plus efficaces. Bien que les intérêts nationaux soient suffisamment forts pour préserver ces politiques protectionnistes par les tarifs et les quotas, on ne saurait par contre les justifier pour des raisons pratiques d'équité. En effet, si les tarifs et les quotas sont inacceptables pour les produits industriels et miniers, ils devraient l'être aussi pour les produits agricoles ; autrement on tombe dans le « un poids deux mesures ». En somme, la politique appropriée d'ouverture du secteur agricole passe par l'élimination progressive des tarifs et le retrait graduel des quotas, comme cela s'est fait dans l'histoire du GATT pour les produits industriels. Chacun des gouvernements pourra toujours soutenir ses exploitants agricoles par le biais de la fiscalité ou des programmes de subvention directs ou indirects.

Conclusion

Le règlement des différends à l'ORD révèle clairement l'activisme des pays les plus industrialisés, c'est-à-dire les pays qui gagnent la palme des plaignants, mais aussi celle des défenseurs. De façon générale, les différends commerciaux relèvent de nombreux accords parmi lesquels le GATT 1994, l'Accord antidumping, celui sur les subventions et les mesures compensatoires, celui sur l'agriculture, les obstacles techniques au commerce, la clause de sauvegarde.

Bien que l'ORD lutte avec acharnement pour préserver la transparence dans les politiques commerciales et s'assurer de la conformité des États membres aux règles établies, il n'en demeure pas moins que ces derniers utilisent toute une série de procédures juridiques dont les procédures d'appel pour maintenir leurs politiques protectionnistes. Quatre cas de figure de litiges commerciaux retiennent particulièrement l'attention de cette analyse : le code sur les mesures antidumping, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC), l'agriculture et les services. Le code sur le dumping, revu et amendé à plusieurs reprises, n'empêche pas les pays d'avoir recours aux MAD ; bien au contraire, les MAD sont de plus en plus utilisées autant par les pays industrialisés que par les pays en développement. Au demeurant, la littérature économique conclut que les MAD sont encore plus nuisibles que le problème qu'elles tentent de résoudre. Le règlement des litiges liés au code sur les subventions présente de nombreuses lacunes : difficulté de démonstration de l'existence des subventions et de leur préjudice, désaccord persistant sur les conclusions des rapports des organes d'appel, entraves à la mise en œuvre des recommandations de l'ORD. Parallèlement, presque tous les pays membres font preuve d'initiative pour subventionner leurs entreprises dans le but de conquérir des marchés étrangers. Comme on le dit souvent : l'artillerie lourde que constituent les subventions n'a jamais le temps de rouiller.

Les litiges liés à l'AGCS sont peu nombreux et ne constituent pas encore des cas très médiatisés. Néanmoins, la prestation de services se bute à de nombreux obstacles dont on ne saurait délimiter les frontières.

Enfin, le code sur l'agriculture suscite la controverse de la bouteille à moitié vide ou à moitié pleine.

CHAPITRE 4



La reconfiguration

du rôle de l'OMC

L'OBJECTIF DE DÉFENDRE ET DE PROMOUVOIR LE PRINCIPE du libre-échange entre les nations demeure toujours désirable pour la bonne raison que l'autre solution, c'est-à-dire le protectionnisme, dégénère très vite en rivalités commerciales. C'est à dessein que plusieurs philosophes, économistes et personnalités politiques considèrent que le commerce unit les gens. Par exemple, selon Friedman (1990, p. 39) : « *Free trade would not only promote our material welfare, it would also foster peace and harmony among nations and spur domestic competition.* » Même les auteurs qui font valoir les écueils de la mondialisation (croissance des inégalités de revenu, détérioration des conditions de travail, dégradation de l'environnement, etc.) (Saul, 2005 ; Stiglitz, 2003), insistent sur la nécessité d'accompagner ce processus de mondialisation avec des mesures particulières destinées à les atténuer.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, jusqu'ici, le GATT s'est bien acquitté de sa tâche de faire chuter le mur tarifaire un peu partout dans le monde. Toutefois, depuis le Tokyo Round, et tout particulièrement l'Uruguay Round, les dispositions du GATT et de l'OMC remettent en question toute une série de politiques intérieures de chacun des pays membres. En effet, la mise en œuvre de l'Accord général sur le commerce des services, de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires se heurte aux politiques de développement industriel, de réglementation des activités économiques et de soutien du revenu. On en est même au point où des programmes politiques conçus par le FMI et la Banque mondiale, avec ou sans la concertation du GATT ou de l'OMC, sont imposés à des pays, notamment ceux en

développement, aux prises avec un fardeau d'endettement extérieur particulièrement lourd. C'est ce que l'on voit dans les consultations bilatérales orchestrées et conduites par le FMI qui, s'agissant des PVD, dénoncent leurs politiques commerciales introverties, la surévaluation des devises, les politiques de soutien des prix de diverses denrées alimentaires ainsi que le niveau élevé d'endettement public. Il importe de souligner que le FMI, dans ses consultations avec les pays industrialisés, ne fait que sanctionner ou désapprouver les orientations de politiques nationales. Dans le cas des PVD, les recommandations du FMI prennent un caractère décisionnel par le simple fait que ces pays ont besoin de recourir aux facilités de crédit du Fonds ou d'autres organismes supranationaux.

Pour sa part, l'OMC peut se confronter à un problème d'impartialité dans la mise en œuvre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Par exemple, un modeste programme de subventions mis en place par un pays peut très vite être dénoncé, car considéré comme illégal, alors que celui d'un autre pays, si important soit-il, peut être défendu par des cabinets d'avocats et d'experts en commerce international largement présents dans ce pays. Si l'objectif d'une libéralisation des échanges demeure louable, il importe cependant de s'assurer que les moyens pour parvenir à cette fin sont efficaces et opérationnels. D'ailleurs, Rodrick (2011, p. 254) nous le rappelle à bon escient : « *The case in favor of economic openness must be made and won at home. A sustainable trade regime ultimately rests not on external constraints but on domestic political supports.* » En d'autres termes, ce ne sont pas tant les disciplines imposées par l'OMC qui importent dans cette voie de libéralisation des échanges que la prise de conscience par divers groupes de la société au sein de chaque pays. Convenons qu'un consommateur, qu'il soit rationnel ou pas, exige des produits à bas prix, de bonne qualité et facilement disponibles, tout en privilégiant les déplacements avec le minimum de contraintes. De plus, aucun épargnant n'aimerait voir son portefeuille ou ses investissements confisqués sous le chant des sirènes des politiques de nationalisation. Les gouvernements figurent parmi les plus grands emprunteurs sur les marchés financiers internationaux parce que l'épargne intérieure est nettement insuffisante. Bref, il est clair que l'abondance des biens et services dont témoigne la société d'aujourd'hui résulte de l'effet conjugué de la mondialisation et de l'essor technologique.

Bien entendu, on observe toujours une diversité de comportement des pays en matière de politiques commerciales. Cependant, Panagariya (2003, p. 24), nous rappelle cette pensée de l'économiste Joan Robinson : « *If your trading partner throws rocks into his harbour, that is no reason to*

throw rocks into your own. » À cet effet, Panagariya conclut que « *responding to protection with more protectionism may seem “fair” but it is downright silly* ». Un pays peut fort bien décider lui-même de démanteler l'ensemble de ses mesures tarifaires et non tarifaires autant sur les biens que sur les services à un rythme plus accéléré que ses partenaires commerciaux. Dans ces circonstances, l'OMC peut soutenir les efforts de libéralisation poursuivis par chaque État, non pas en leur imposant toute une série de nouvelles disciplines, à l'efficacité très limitée, mais en agissant comme agent de promotion de ce principe et surtout de diffuseur d'informations.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la politique consistant à démanteler le mur tarifaire ainsi que les quotas mérite d'être poursuivie par l'OMC. Pour ce qui est des autres mesures non tarifaires, nous estimons qu'il appartient à chaque pays de définir les voies et moyens pour les supprimer progressivement. Pour toutes ces considérations, nous estimons qu'il est prématuré de mettre l'OMC en hibernation, c'est-à-dire de se passer de cet arbitre. Par contre, un recentrage de ses activités serait de mise, notamment :

- 1) le retrait du GATS ;
- 2) l'abandon du code antidumping ;
- 3) l'abandon du code sur les subventions et les mesures compensatoires ;
- 4) la libéralisation du secteur agricole par un retrait graduel des mesures tarifaires et des quotas.

Dans le cas des services, on aurait pu penser que les grandes lignes de l'AGCS en vue de leur libéralisation pouvaient être maintenues, à savoir : la clause de la nation la plus favorisée, le traitement national, l'accès aux marchés, la clause d'exception dont la liste des engagements, la clause de restriction sur les subventions. Toutefois, comme nous l'avons expliqué précédemment, l'efficacité de l'AGCS demeure douteuse, voire limitée pour la bonne raison que sa conception laisse toujours place à de nombreuses exceptions. Est encore plus problématique la capacité des gouvernements d'instaurer des mesures protectionnistes dans les services, capacité qui semble illimitée. Dans ce contexte, il serait plus approprié de concéder à chaque État l'initiative d'instaurer et de préserver la liberté des échanges au plan des services. Pour ce faire, l'OMC devrait davantage jouer un rôle de promoteur du libre-échange dans les services en publiant sur une base régulière et pour chaque État membre la liste des obstacles présents sur leur marché. Il ne s'agirait plus tellement pour l'OMC de juger et de sanctionner les pays qui instaurent des barrières quelconques dans

les services, mais plutôt de les inviter à s'en abstenir de plein gré. Autant l'OMC devrait encourager chaque État membre à éliminer les obstacles décelés, autant il verrait à reconnaître les efforts déployés par cet État dans la voie de la libéralisation (une sorte de note d'appréciation un peu semblable à celle des consultations bilatérales actuelles effectuées par le FMI, mais qui ne l'engagerait pas). Ainsi le rôle de l'OMC, en tant qu'organisme de collecte et de traitement de l'information sur les pratiques commerciales, serait-il renforcé grâce à la compilation et à la diffusion de données statistiques ainsi qu'à la publication d'études particulières sur chaque État membre.

En ce qui concerne les mesures antidumping, l'existence de législations nationales n'est pas une raison suffisante pour chercher à les encadrer au plan international. Nous avons expliqué précédemment qu'une mesure consistant à appliquer des droits de douane pour compenser les avantages de prix des pays résulte d'une conception discutable selon laquelle la concurrence étrangère est néfaste. En conséquence, au lieu d'autoriser et d'encadrer les MAD, l'OMC devrait simplement inviter les pays membres à s'en défaire.

Enfin, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ne saurait jamais être à la hauteur de la tâche pour la bonne raison que sa conception regorge d'exceptions et que l'artillerie lourde de chaque État (capacité d'octroyer des subventions) ne se rouille pas.

Certes, les effets de distorsion du commerce international des produits agricoles entraînés par les subventions massives accordées par les pays industrialisés (en l'occurrence les États-Unis et l'UE) sont bien documentés et établis. On parle notamment de l'affaiblissement de l'agriculture des pays pauvres, car les produits agricoles européens et américains sont moins coûteux que les produits locaux en raison des subventions. Il faut rappeler cependant que les subventions à l'agriculture octroyées par l'UE et les États-Unis ont une incidence aussi perverse sur leur propre économie, tant du point de vue budgétaire, de celui du consommateur, que des allocations de ressources. On estime que le coût de la Politique agricole commune (PAC) est d'environ 58 milliards d'euros, soit 43 % du budget total de l'UE en comparaison d'un coût aussi élevé aux États-Unis (près de 87 milliards d'euros ou 128 milliards de dollars) en 2014¹. Les données de l'OCDE (2009) qui fournissent une estimation du soutien aux

1. *Défense paysanne*, le journal des agriculteurs du Lot: <<http://www.lot.chambagri.fr/menu-horizontal/communication/le-cout-annuel-de-la-pac-par-habitant.html>> (consulté le 20 janvier 2015).

producteurs agricoles (ESP) sont sans controverse² dans la mesure où ce soutien avoisine maintenant un montant colossal de 300 milliards de dollars par année.

Alain Dubuc (2009, p. A27) s'est penché sur le système agricole au Québec pour souligner ses dérives en des termes que voici :

Actuellement, le système agricole est encadré par deux grands mécanismes, la gestion de l'offre et l'assurance agricole, l'ASRA (Assurance stabilisation des revenus agricoles), financée en bonne partie par l'État, créée pour assurer un niveau de revenu aux agriculteurs et les protéger contre les fluctuations des prix. Mais ce système a dérivé au fil des ans. L'existence de l'ASRA a façonné le développement de l'agriculture québécoise et engendré un véritable mode de vie..., dont les effets pervers sont majeurs. Les agriculteurs ont eu tendance à privilégier les 17 productions soutenues par l'ASRA – porc, veau, maïs-grain, etc. – parce que leurs revenus sont garantis, ce que les banques et les caisses encouragent. Et parce que c'est payant. Par exemple, on sème de l'avoine, même si ce n'est pas rentable, pour avoir un chèque : l'ASRA remboursera en effet la différence entre le prix du marché et le coût de production. Cette même logique encourage des productions qui n'ont jamais été rentables, comme le veau et l'agneau. L'ASRA qui devait aider les agriculteurs les mauvaises années devient alors un coûteux organisme subventionnaire. Ce système crée deux classes d'agriculteurs, les protégés par l'ASRA, et les autres... qui doivent se débrouiller seuls, comme les maraîchers, les bios, les petites productions non standard. Pas étonnant que l'agriculture québécoise ait du mal à se diversifier.

Les auteurs tels que Spittler, Ross et Block (2011, p. 301-317) se sont penchés sur les effets des subventions agricoles américaines pour souligner aussi leurs diverses dérives, à l'image de celles révélées par Dubuc ci-dessus. Plus précisément, ces auteurs soulignent que les subventions ont eu pour effet d'augmenter le degré de concentration des firmes dans l'industrie agricole. En effet, des firmes géantes telles que Monsanto, Conagra et Cargill bénéficient d'un avantage comparatif extraordinaire face à leurs concurrents qui n'ont guère accès aux subventions. Il est donc presque impossible aux PME agricoles de survivre. Par ailleurs, il ressort

2. L'estimation du soutien aux producteurs (ESP) comprend les transferts budgétaires ou des paiements directs aux agriculteurs, le soutien des prix au marché et le manque à gagner destiné à baisser le coût des intrants agricoles.

de l'analyse de Spittler, Ross et Block (2011, p. 309) ce qui suit : « *Over the years, massive injections of subsidy dollars have transformed America's food industry to the extent that fast food, red meat, sodas, and other fat-laden products have become drastically more affordable than healthier alternatives such as fruits and vegetables.* »

Et apparemment, la hausse du taux d'obésité aux États-Unis n'est pas sans lien avec la baisse des prix alimentaires. C'est donc à dessein que des observateurs estiment qu'une politique de libre-échange et de retrait des subventions dans le secteur agricole bénéficierait davantage aux consommateurs et aux gouvernements des pays les plus riches (Panagariya, 2003, p. 22-23). On voit bien le cas d'une industrie (agriculture) où le protectionnisme va à l'encontre des intérêts mêmes du pays qui le pratique. De là et conformément à la thèse du « dilemme du prisonnier », on a voulu justifier l'utilité pour les pays de coopérer dans le cadre d'un traité multilatéral de libre-échange, ce qui devait permettre à chacun des gouvernements de se soustraire aux demandes protectionnistes venant des groupes de pression. C'est conclure trop vite. Comme nous l'avons souligné précédemment, il est peu probable que les gouvernements restent insensibles à des arguments de sécurité d'approvisionnement, d'aléas climatiques, de développement régional, etc. lesquels militent en faveur des politiques de soutien dont les subventions et qui prennent des formes très variées. Cependant, les dérives du système de soutien du secteur agricole devraient également inciter les gouvernements à faire preuve de modération dans leurs actions en vue d'atteindre l'objectif d'efficacité. Ce ne sont donc pas tant les obligations découlant d'un traité de coopération multilatérale qui viendraient à bout des mesures de soutien du secteur agricole que l'incidence négative de ces mesures sur le pays qui les met en place. On peut ici établir un parallèle entre l'incidence d'un tarif douanier et celle d'une subvention à l'exportation. Selon l'analyse classique, les deux types de mesures ont un effet négatif sur la situation du pays qui les impose en raison notamment de l'inefficacité des producteurs locaux et de la hausse des prix à payer par les consommateurs. Outre ces effets, une subvention à l'exportation entraîne aussi souvent une détérioration des termes de l'échange. Toutefois, il importe de souligner qu'avec un tarif douanier, le fardeau de cette politique est porté par les consommateurs locaux et les exportateurs étrangers du bien. Le pays partenaire commercial est donc interpellé d'une manière ou d'une autre. Dans le cas d'une subvention, le gouvernement utilise son budget pour permettre aux firmes nationales d'offrir leur produit à meilleur prix aux consommateurs étrangers. C'est donc d'abord et avant tout le gouvernement qui octroie les

subventions à ces firmes qui fait les frais de cette politique. Enfin, ce que nous venons d'expliquer trouve son écho dans les propos bien articulés de Milton et Rose Friedman (1990, p. 45) :

Another source of "unfair competition" is said to be subsidies by foreign governments to their producers that enable them to sell in the United States below cost. Suppose a foreign government gives such subsidies, as no doubt some do. Who is hurt and who benefits? To pay for the subsidies the foreign government must tax its citizens. They are the ones who pay for the subsidies. U.S. consumers benefit. They get cheap TV sets or automobiles or whatever it is that is subsidized. Should we complain about such a program of reverse foreign aid? Was it noble of the United States to send goods and services as gifts to other countries in the form of Marshall Plan aid or, later, foreign aid, but ignoble for foreign countries to send us gifts in the indirect form of goods and services sold to us below cost? The citizens of the foreign government might well complain. They must suffer a lower standard of living for the benefit of American consumers and some of their fellow citizens who own or work in the industries that are subsidized.

En dernière analyse, le problème des subventions au secteur agricole encore largement présentes dans divers pays devrait être résolu à l'intérieur même de ces pays et non par un traité international. C'est également l'approche souhaitable pour les subventions publiques de toute industrie. Qu'arrivera-t-il si une firme chinoise se lance dans l'aéronautique grâce à de généreuses subventions publiques et finit par rivaliser avec le duopole Airbus-Boeing? Nous répondrons que les compagnies de transport aérien de par le monde devraient envoyer une lettre de remerciements au gouvernement de la Chine pour leur avoir permis de disposer de produits à meilleur prix de revient.

CONCLUSION GÉNÉRALE



L'objet de cet ouvrage est de proposer des bases de réforme de l'OMC en ce début de millénaire, et ce, à partir d'un bilan de ses réalisations et de ses règles de discipline adoptées au fil des temps. Il en découle que dans la poursuite de son objectif initial, qui était de promouvoir la liberté des échanges entre les pays membres, le GATT a réussi à démanteler les murs tarifaires un peu partout dans le monde. Plus significatif encore, le nombre des membres de cet organisme n'a cessé de croître, passant d'à peine 23 en 1947 à près de 160 aujourd'hui : la Chine en est devenue membre le 11 décembre 2001 ; la Russie, en août 2012 et la quasi-totalité des autres pays du monde cherchent activement à y trouver une place. Dès que la bataille menée sur le front tarifaire semble avoir été gagnée, le GATT a revu ses règles et disciplines pour venir à bout des mesures non tarifaires, d'où l'adoption du code antidumping lors du Kennedy Round (1964-1967). Le Tokyo Round (1973-1979) est venu renforcer ce code antidumping et a permis d'adopter un accord sur les subventions et les mesures compensatoires ainsi que des accords pour contrer d'autres mesures non tarifaires jugées déstabilisantes. L'Uruguay Round (1986-1994) s'est distingué des cycles précédents en intégrant des sujets nouveaux (agriculture, commerce des services, propriété intellectuelle, textile et vêtements, etc.) et en renforçant l'accord antidumping ainsi que celui des subventions et

mesures compensatoires. Les principales règles et disciplines de l'OMC renvoient donc à quatre principaux accords : 1) l'Accord antidumping ; 2) l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ; 3) l'Accord général sur le commerce des services (GATS) et 4) l'Accord sur l'agriculture. Nous avons expliqué que l'ensemble de ces accords précités ne saurait être à la hauteur de la tâche. Plus précisément, l'Accord antidumping ne constitue que des solutions publiques à des problèmes inexistants et à ce titre mérite d'être abrogé. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires est une discipline impossible à maintenir. Le GATS ne peut avoir qu'une incidence limitée en la matière. Au demeurant, il appartient à un pays d'adopter les voies et moyens nécessaires pour la libéralisation de ses services. La voie pragmatique pour libéraliser le secteur agricole passe par l'élimination graduelle des tarifs et des quotas tout en permettant aux gouvernements d'aider au besoin leurs industries par le biais de la fiscalité ou des subventions directes ou indirectes.

RÉFÉRENCES



- ABRAHAM, FILIP (1990). *The Effects on Intra-Community Competition of Export Subsidies to Third Countries: The Case of Export Credits, Export Insurance and Official Development Assistance*, s. l., Commission of the European Communities.
- ALLEN, ROBERT C. (2011). *Global Economic History*, New York, Oxford University Press.
- BANQUE MONDIALE (2012). « Central government revenues », tableau 4.14, *World Development Indicators*, Washington, D.C., Banque mondiale, p. 266-269, <<http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi-2012-ebook.pdf>>, consulté le 19 janvier 2015.
- BANQUE MONDIALE (2013). *World Development Indicators*, Washington, D.C., Banque mondiale, <<http://databank.worldbank.org/data/download/WDI-2013-ebook.pdf>>, consulté le 16 février 2015.
- BANQUE MONDIALE (2015). « Balance des paiements courants (BDP, \$US courants) », <<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/BN.CAB.XOKA.CD>>, consulté le 19 janvier 2015.
- BLONIGEN, BRUCE A. et THOMAS J. PRUSA (2003). « Anti-dumping », dans Eun Kwan Choi et James Harrigan (dir.), *Handbook of International Trade*, Oxford, Blackwell Publishing.
- BOLTUCK, RICHARD et ROBERT LITAN (1991). *Down in the Bumps: Administration of the Unfair Trade Laws*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- BORK, ROBERT H. (1978). *The Antitrust Paradox. A Policy at War with Itself*, New York, Basic Books.
- BORRUS, MICHAEL et JOHN ZYSMAN (1985). « Alliances, network and international competition », *Datamation*, 1^{er} juin, p. 187-193.

- BORRUS, MICHAEL et JOHN ZYSMAN (1992). « Creating advantage : How government policies shape international trade in the semiconductor industry », dans Paul R. Krugman (dir.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, The MIT Press, p. 91-113.
- CHALMIN, PHILIPPE (1990). « Le GATT et l'agriculture », *Problèmes économiques*, n° 2-201, 28 novembre, p. 20.
- CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT – CNUCED (2012). *Manuel de statistiques de la CNUCED*, New York et Genève, Nations unies.
- CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC (2014). « Brève histoire... d'un long conflit », <<http://www.cifq.com/fr/industrie/enjeux/contientieux-canado-americain>>, lien périmé.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL – CSA (2002). *Directive européenne, télévision sans frontières*, <<http://junon.u-3mrs.fr/u3ired01/Main%20docu/tv/Directive%20TSF.pdf>>, consulté le 16 février 2015.
- DEARDORFF, ALAN et ROBERT STERN (2005). « Issues of manufactures liberalization and administered protection in the Doha Round », *Global Economy Journal*, vol. 5, n° 4, article 7.
- DE VOS, DIRK (1983). « Governments and Microelectronics : The European Experience », *Background Study 49*, Ottawa, Science Council of Canada, Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services,
- DUBUC, ALAIN (2009). « L'Agro-BS », *La Presse*, 27 mai, p. A27.
- EATON, JONATHAN (1992). « Credit policy and international competition », dans Paul R. Krugman (dir.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, The MIT Press, p. 115-146.
- ENGLISH, PHILIP et LUC DE WULF (2002). « Export development policies and institutions », dans Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo et Philip English (dir.), *Development, Trade and the WTO : A Handbook*, Washington, D.C., World Bank, p. 160-170.
- FERGUSON, NIALL (2011). *Civilization : The West and the Rest*, New York, Penguin Books.
- FINGER, J. MICHAEL (1987). « Antidumping and antisubsidy measures », dans Michael Finger et Andrzej Olechowski (dir.), *The Uruguay Round : A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*, Washington, D.C., World Bank, p. 153-170.
- FINGER, J. MICHAEL (1992). « Dumping and antidumping : The rhetoric and the reality of protection in industrial countries », *The World Bank Research Observer*, vol. 7, n° 2, juillet, p. 121-143.
- FINGER, J. MICHAEL, FRANCIS NG et SONAM WANGCHUK (2001). « Antidumping as safeguards policy – volume 1 », *Policy Research Working Paper n° 2730*, The World Bank Development Research Group.
- FLEISIG, HEYWOOD et CATHARINE HILL (1984). « The benefits and costs of official credit programs of industrialized countries », *World Bank Staff Working Paper n° 659*, p. 321-358, <<http://www.nber.org/chapters/c5839.pdf>>, consulté le 19 janvier 2015.
- FLIGSTEIN, NEIL (2009). « Le mythe du marché », *Sciences humaines*, n° 16, septembre-octobre, p. 68-71.
- FRIEDMAN, MILTON et ROSE FRIEDMAN (1990). *Free to Choose, a Personal Statement*, New York, Harcourt Brace Jovanovich Publishers.
- GROSSMAN, GENE (1992). « Strategic export promotion : A critique », dans Paul R. Krugman (dir.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, The MIT Press, p. 47-68.

- HENDERSON, WILLIAM OTTO (1969). *The Industrialization of Europe 1780-1914*, Londres, Thames and Hudson.
- HOCKMAN, BERNARD et MICHEL KOSTECKI (2001). *The Political Economy of the World Trading System : The WTO and Beyond*, 2^e éd., Oxford, Oxford University Press.
- JACKSON, JOHN (1992). *The World Trading System*, Cambridge, The MIT Press.
- JOLICÉUR, MARTIN (2013). « Bell Helicopter : l'assemblage du nouvel appareil échappe au Québec », *Méto*, 12 décembre, p. 16.
- JOUANNEAU, DANIEL (2003). *L'organisation mondiale du commerce*, 4^e éd., Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? ».
- KNIGHT, J. (2006). *Higher Education Crossing Borders : A Guide to the Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-border Education, UNESCO and Commonwealth of Learning*, rapport, Paris, Commonwealth of Learning et UNESCO.
- KRUGMAN, PAUL et MAURICE OBSTFELD (2003). *Économie internationale*, 4^e éd., Bruxelles, De Boeck.
- LAFAY, GÉRARD et JEAN-MARC SIROËN (1994). *Maîtriser le libre-échange*, Paris, Economica.
- LEVY, SANTIAGO (1989). « Export subsidies and the balance of trade », *Journal of Development Economics*, vol. 31, n^o 1, p. 99-121.
- LIND, MICHAEL (2012). *Land of Promise An Economic History of the United States*, New York, Harper Collins Publishers.
- MANKIW, GREGORY et PHILLIP L. SWAGEL (2005). « Antidumping. The third rail of trade policy », *Foreign Affairs*, vol. 84, n^o 4, p. 107-119.
- MCGEE, JOHN (1958). « Predatory price-cutting : The standard oil (N.I.) case », *The Journal of Law and Economics*, vol. 1, octobre, p. 137-169.
- MCNIVEN, JAMES D. (1989). *Subsidies and Industrial Policy in the U.S. : The Case of Technology Development*, document de travail, Halifax, Dalhousie University, Center of International Business Studies.
- MCRAE, HAMISH (1994). *The World in 2020. Power, Culture and Prosperity*, Boston, Harvard Business School Press.
- MELTZ, JACQUES et PATRICK MESSERLIN (1987). « Export credit subsidies », *Economic Policy*, vol. 2, n^o 4, p. 149-175.
- MESSERLIN, PATRICK (1987). « Non-border measures to assist industry », dans Michael Finger et Andrezj Olechowski, *The Uruguay Round : A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations*, Washington, D.C., World Bank, p. 127-136.
- MESSERLIN, PATRICK (2000). « Le commerce mondial après Seattle : quels rôles pour l'OMC ? », *Cahier français*, n^o 299, novembre-décembre, s. 1., La documentation Française, p. 70.
- NARLIKAR, AMRITA (2005). *The World Trade Organization. A Very Short Introduction*, New York, Oxford University Press.
- NIELS, GUNNAR (2000). « What is anti-dumping really about ? », *Journal of Economic Survey*, vol. 14, p. 467-492.
- NORALL, CHRISTOPHER (1986). « New trends in anti-dumping practice in Brussels », *World Economy*, vol. 9, n^o 1, p. 97-110.
- NYAHOHO, EMMANUEL (1995). *L'arsenal des subventions à l'exportation et l'OMC*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

- NYAHOHO, EMMANUEL (2004). «The limited effectiveness of the agreement on subsidies and countervailing measures (SCM) in WTO», *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, vol. 29, n° 1, printemps.
- NYAHOHO, EMMANUEL (2011). «International trade in education services: Its scope and challenges associated with liberalisation», *Journal of Economic and Social Policy*, vol. 14, n° 1, article 9, <<http://epubs.scu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1148&context=jesp>>, consulté le 16 février 2015.
- NYAHOHO, EMMANUEL et PIERRE-PAUL PROULX (2001). *Le commerce international: théories, politiques et perspectives industrielles*, 4^e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec.
- OLIENYK, JOHN et ROBERT J. CARBAUGH (2011). «Boeing and Airbus: Duopoly in Joopardy?», *Global Economy Journal*, vol. 11, n° 1, article 4, p. 1-9.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION et DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2009). «Qu'est-ce que le soutien à l'agriculture? Comment est-il mesuré?», Paris, OCDE, <<http://www.oecd.org/fr/tad/politiques-agricoles/44925067.pdf>>, consulté le 19 janvier 2015.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION et DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES – OCDE (2010). *Statistiques de l'OCDE sur les échanges internationaux de services 2010. Volume 1: Tableaux détaillés par catégories de services*, Paris, OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/sits_vol_1-2010-en-fr>, consulté le 19 janvier 2015.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (2008). *Education at Glance 2008: OECD indicators*, Paris, OECD, <<http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41284038.pdf>>, consulté le 19 janvier 2015.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC (1947). *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947)*, Genève, OMC, <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf>, consulté le 16 février 2015.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC (1968). *Codes issus du Kennedy Round*, Genève, OMC, <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/kennedy_f.pdf>, consulté le 16 février 2015.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC (1980). *Codes issus du Tokyo Round*, Genève, OMC, <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/prewto_legal_f.htm>, consulté le 19 février 2015.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC (1993a). «Accord général sur le commerce des services», Genève, OMC, <http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/gatsintr_f.htm>, consulté le 19 janvier 2015.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC (1993b). *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round*, Genève, OMC, 15 décembre.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC (2008). «Les mesures antidumping», données statistiques, Genève, OMC, <http://www.wto.org/french/tratop_f/adp_f/adp_f.htm>, consulté le 19 janvier 2015.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC (2012). *Rapport annuel 2012*, Genève, OMC, <http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/anrep12_f.pdf>, consulté le 19 février 2015.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC (2013a). *Rapport annuel 2013*, Genève, OMC, <http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/anrep13_f.pdf>, consulté le 19 janvier 2015.

- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC (2013b). « ÉTATS-UNIS – ACIER INOXYDABLE (DS179) », *Le règlement des différends dans le cadre de l'OMC : un différend*, Genève, OMC, p. 73, <http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/1pagesum_f/ds179sum_f.pdf>, consulté le 20 janvier 2015.
- ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE – OMC (2014). « Règlement des différends », 9 septembre, <http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_f.htm>, consulté le 16 février 2015.
- PANAGARIYA, ARVIND (2003). « International trade », *Foreign Policy*, novembre-décembre, p. 20-28.
- PARIENTY, ARNAUD et PASCAL COMBEMALE (1997). « Technologie et chômage : un couple à histoires », *La recherche*, n° 301, septembre, <<http://www.larecherche.fr/savoirs/autre/technologie-chomage-couple-a-histoires-01-09-1997-89297>>, consulté le 16 février 2015.
- PHILIPS, LOUIS (1983). *The Economics of Price Discrimination*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PICHER, CLAUDE (2005). « La vie économique : paradoxe au pays de l'Oncle Sam », *La Presse*, 23 août, section « Affaires », p. 5.
- PIGOU, ARTHUR C. (1920). *The Economics of Welfare*, Londres, Macmillan.
- PRUSA, THOMAS J. (2005). « Anti-dumping : A growing problem in international trade », *World Economy*, vol. 28, n° 5, mai, p. 683-700.
- RAINELLI, MICHEL (2002). *L'organisation mondiale du commerce*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».
- RAY, JOHN E. (1995). *Managing Official Export Credit, the Quest for a Global Regime*, Washington, D.C., Institute for international Economics.
- RODRICK, DANI (2011). *The Globalization Paradox*, New York, W.W. Norton Company,
- SAUL, JOHN (2005). *The Collapse of Globalism and the Reinvention of the World*, Toronto, Penguin Books.
- SINCLAIR, SCOTT et JIM GRIESHABER-OTTO (2002). *Facing the Facts : A Guide to the GATS Debate*, Ottawa, Canadian Center for Policy Alternatives.
- SPITTLER, JUSTIN, ROBERT ROSS et WALTER BLOCK (2011). « The economic impact of agricultural subsidies in the United States », *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, vol. 36, n° 3, automne, p. 301-317.
- STIGLITZ, JOSEPH (2003). *Globalization and its Discontents*, New York, W.W. Norton Company.
- THE ECONOMIST (1997). « The future of the State. A survey of the world economy », *The Economist*, 18 septembre, p. 5-48, <<http://www.economist.com/node/850929>>, consulté le 19 janvier 2015.
- THE GAZETTE (2009). « Tough love approach is right policy », *The Gazette*, 31 mars, p. B1-B2.
- THE GLOBE AND MAIL (2014). « GDP economy surges on gains in spending and exports », *Report on Business*, 30 août, section B.
- VICHNEY, NICOLAS (2012). « L'État impose le nucléaire et l'informatique comme priorités nationales », dans *Le Japon : d'Hiroshima à Fukushima*, Paris, Le Monde, coll. « Mon histoire », p. 51-54.

- VOLPE MARTINCUS, CHRISTIAN, JERONIMO CALBALLO et PABLO GARCIA (2010). « Taille de l'entreprise et impact des programmes de promotion des exportations », Washington, D.C., Banque interaméricaine de développement, <http://www.international.gc.ca/economist-economiste/assets/pdfs/research/TPR_2010/Chapitre6-fra.pdf>, consulté le 19 janvier 2015.
- WILL, GEORGE F. (2006). « Let States be entrepreneurs », *Newsweek*, 13 mars, p. 72.
- WOOTON, IAN et MAURIZIO ZANARDI (2005). « Trade and competition policy : Anti-Dumping versus anti-trust », dans Eun Kwan Choi et James Harrigan (dir.), *Handbook of International Trade, Volume 2*, Oxford, Blackwell Publishing, p. 283-402.
- ZANARDI, MAURIZIO (2004). « Anti-dumping. A problem in international trade », *European Journal of Political Economy*, vol. 22, p. 591-617.
- ZANARDI, MAURIZIO (2006). « Anti-dumping : What are the numbers to discuss at Doha ? », *The World Economy*, vol. 27, n° 3, p. 403-433.

GLOSSAIRE



Accord antidumping

Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI du GATT 1947, adopté lors du Kennedy Round et ajusté lors du Tokyo Round et de l'Uruguay Round en vue de régler les conflits liés au dumping d'une façon rapide, efficace et équitable.

Accord général sur le commerce des services (AGCS)

Voir GATS

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (AGETAC)

Voir GATT

Accord sur l'agriculture

Nouvel accord adopté lors de l'Uruguay Round en vue d'intégrer le secteur agricole aux dispositions du GATT.

Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC)

Accord relatif à l'interprétation et à l'explication des articles VI, XVI et XXIII du GATT 1947, adopté lors du Tokyo Round et subséquemment renforcé à l'occasion de l'Uruguay Round en vue de limiter le recours à de telles mesures par les pays membres.

Balance des paiements (BP)

Document statistique qui retrace les flux commerciaux entre un pays et le reste du monde durant une période donnée (en général un an).

Clause « grand-père »

Disposition du GATT 1947 qui permet à un pays membre de ne pas être tenu de respecter les obligations établies (en particulier le principe du traitement national) si celles-ci vont à l'encontre de ses lois et règlements qui existaient avant l'entrée en vigueur de l'Accord.

Compte courant

Un des principaux éléments de la balance des paiements et qui mesure le flux des biens, des services, des revenus d'investissement et des transferts courants.

Compte de capital et des opérations financières

Un des principaux éléments de la balance des paiements qui mesure les transferts de capital (remise de dettes, acquisition et cession de brevets, de droits d'auteur, etc.) ainsi que les transactions au chapitre des opérations financières (investissement de portefeuille, investissements directs à l'étranger ou autres investissements).

Défendeur

Pays qui impose des mesures de rétorsion à l'encontre d'un autre pays membre qui se trouve plaignant et en référence aux différends accords du GATT 1994 ou de l'OMC.

Dilemme du prisonnier

Principe qui prévaut dans les négociations commerciales entre pays et qui amène ceux-ci à adopter des politiques protectionnistes et donc sous-optimales plutôt que de coopérer pour maximiser le bien-être commun.

Doha Round

Cycle de négociations multilatérales, lancé à Doha (Qatar) en novembre 2001 pour une libéralisation plus étendue des échanges et pour stimuler le développement des pays pauvres ; d'où le nom de Doha pour le développement.

Dumping

Le fait de vendre sur les marchés extérieurs à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché national (et parfois inférieurs au prix de revient).

Efficience

Un des objectifs macroéconomiques consistant en une allocation efficace des ressources (produire le type de biens et services que la société désire) et à une efficacité technique (plus grande productivité possible).

General Agreement on Trade in Services – GATS (Accord général sur le commerce des services – AGCS)

Inclusion, à la suite de l'Uruguay Round, des services dans les disciplines traditionnelles du GATT pour favoriser leur libéralisation sur une base multilatérale.

General Agreement on Tariffs and Trade – GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce – AGETAC)

Accord provisoire constitué de 38 articles, signé en 1947, et dont l'objectif est de contribuer à libéraliser les échanges commerciaux entre les pays signataires (aussi dénommés les parties contractantes).

1947 GATT

Accord initial constitué de 38 articles, signé en 1947, et dont l'objectif unique est de réduire les obstacles aux échanges. Cet accord donne naissance à une organisation internationale qui s'installe à Genève.

1994 GATT

Accord conclu lors de l'Uruguay Round et qui incorpore le GATT 1947 ainsi que le résultat des huit cycles de négociation précédents (de Genève au Tokyo Round).

Kennedy Round

Cycle de négociations multilatérales, lancé en 1964 et complété en 1967, qui porte le nom du 35^e président des États-Unis, John F. Kennedy.

Libre-échange

Pensée économique soutenue par les physiocrates ainsi que les classiques du XVIII^e siècle et qui consiste à s'assurer que les échanges commerciaux entre nations sont affranchis de toutes entraves.

Mercantilisme

Pensée économique du XVI^e et XVII^e siècle qui préconise à une nation de s'enrichir en dégagant une plus-value dans ses échanges avec le reste du monde.

Mesures antidumping (MAD)

Politique commerciale de nature protectionniste qui consiste à imposer des tarifs douaniers sur des biens vendus à un prix inférieur à celui du marché du pays exportateur.

Mesures non tarifaires

Ensemble de mesures protectionnistes prises par le gouvernement autres que les tarifs douaniers et destinées à conférer des avantages concurrentiels à des firmes nationales, par exemple : les quotas, l'embargo, les normes de sécurité et de santé, les achats publics préférentiels, les règles d'origine, les mesures administratives discriminantes, etc.

Modèle standard d'industrialisation

Pensée économique de la fin du XIX^e siècle visant à stimuler le décollage industriel d'un pays et faisant appel à la politique d'industrie naissante (protectionniste).

Organe de règlement des différends (ORD)

Composante interne de l'OMC chargée d'assurer un règlement efficace des différends. Elle s'appuie sur des panels d'experts et sur un organe d'appel ainsi que sur un calendrier précis pour le règlement des litiges.

Organisation internationale du commerce (OIC)

Organisation internationale prévue par la Charte de La Havane du 24 mars 1948 et qui poursuit un double objectif : 1) promouvoir la liberté des échanges mondiaux ; et 2) favoriser le plein emploi. L'OIC ne verra jamais le jour et sera remplacée par le GATT de mandat plus restreint (*voir* GATT).

Organisation mondiale du commerce (OMC)

Institution internationale créée en avril 1994 à la suite de l'Uruguay Round pour prendre le relais du GATT et en même temps assurer une procédure nouvelle et plus efficace de règlement des différends.

Partie contractante

Désigne un pays membre du GATT, c'est-à-dire signataire de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Plaignant

Pays qui subit les mesures de rétorsion qui lui sont imposées par un autre pays membre (défendeur) et en vertu des différents accords du GATT 1994 ou de ceux de l'OMC.

Protectionnisme

Politiques commerciales combinant des mesures tarifaires et des mesures non tarifaires pour asseoir la compétitivité des firmes nationales face à des rivales étrangères.

Règlement des différends

Processus formel de l'ORD visant à rapprocher les pays membres aux prises à une opposition des intérêts commerciaux.

Subventions

Forme déguisée et subtile de protectionnisme qui confère des avantages concurrentiels aux firmes nationales par rapport à des concurrents étrangers. Des concessions fiscales pour des opérations internationales, des bonifications de taux d'intérêt, des programmes généreux d'assurance à l'exportation, des lignes de crédit ouvertes à l'acheteur étranger sont des exemples de subventions à l'exportation. On parle aussi de subventions à la recherche et au développement ou en faveur des régions défavorisées.

Tokyo Round

Cycle de négociations multilatérales, lancé à Tokyo (Japon) en septembre 1973 et complété en avril 1979, impliquant 99 pays et couvrant toute une série d'accords sur les mesures non tarifaires.

Uruguay Round

Cycle de négociations multilatérales, lancé en septembre 1986 en Uruguay et complété à Marrakech (Maroc) en 1994, impliquant 120 pays et qui a donné naissance à l'institution internationale qu'est l'OMC.

L'organisation mondiale du commerce (OMC) vise à favoriser l'ouverture des marchés afin de stimuler la croissance économique des pays et joue un rôle d'arbitre dans la négociation des accords commerciaux. Alors que le Programme de Doha pour le développement – cycle de négociation lancé en 2001 marqué par de vives protestations et des retournements d'alliance – se prolonge, l'espoir d'une permutation dans l'ordre économique international est assombri par la perspective d'un échec. Quel avenir peut-on envisager pour l'OMC dans ce contexte? C'est la question à laquelle tente de répondre l'auteur de cet ouvrage. Il rappelle d'abord les fondements de cet organisme de régulation, offre un bilan des principales mesures adoptées par celui-ci et expose les contraintes et les limites des dispositifs mis en place pour la libéralisation des échanges commerciaux. Il propose enfin des pistes de réforme de l'OMC en ce début de millénaire.

Cet ouvrage, qui présente de manière concise les dispositions principales qui régissent les échanges entre pays membres de l'OMC, alimentera les réflexions des étudiants et des observateurs de l'économie internationale. L'auteur met en évidence la nécessité d'une régulation des échanges internationaux, mais il n'hésite pas à jeter un nouvel éclairage sur le fossé qui sépare les effets concrets de certaines règles de leurs objectifs.

ABRAHAM HOLLANDER,
professeur titulaire au Département de sciences économiques
de l'Université de Montréal

Le professeur Nyahoho prend résolument parti pour une OMC encore plus en mesure de se coller aux nouvelles réalités de l'économie mondiale et capable de trouver les consensus internationaux nécessaires pour réussir le Programme de Doha. Et il a raison. Nous devons trouver les nouvelles façons de faire pour nous amener aux compromis qui s'imposent pour finaliser le Programme de Doha et donner à l'OMC de nouvelles capacités d'agir après vingt ans d'existence.

GIL RÉMILLARD,
professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique,
président-fondateur du Forum économique international des Amériques,
ancien ministre du Québec de 1985 à 1994

EMMANUEL NYAHOHO, Ph.D., est professeur d'économie internationale à l'École nationale d'administration publique affiliée au grand réseau de l'Université du Québec. Il est l'auteur de nombreux articles et livres, dont *Finances internationales*, publié aux Presses de l'Université du Québec, qui a remporté le prix Coopers-Lybrand du livre d'affaires 1996.