

## Le GATT, un instrument pour les négociations multilatérales

Long O.

Pour un ordre méditerranéen

Paris : CIHEAM  
Options Méditerranéennes; n. 36

1976  
pages 48-51

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI010686>

To cite this article / Pour citer cet article

Long O. Le GATT, un instrument pour les négociations multilatérales. *Pour un ordre méditerranéen*. Paris : CIHEAM, 1976. p. 48-51 (Options Méditerranéennes; n. 36)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

Olivier LONG

Directeur général  
de l'Accord Général  
sur les Tarifs Douaniers  
et le Commerce

# Le GATT <sup>(1)</sup>, un instrument pour les négociations multilatérales <sup>(2)</sup>

Depuis de nombreuses années déjà, les pays en voie de développement demandent avec insistance une refonte de l'organisation de l'édifice économique mondial. Dans les années soixante-dix, ils se sont faits plus pressants et ont formulé leurs demandes en termes plus précis, de sorte que l'idée d'un « nouvel ordre économique international » est devenue le thème de débats et de négociations à tous les niveaux des relations entre gouvernements. Il s'agit en fait d'un des thèmes essentiels débattus aujourd'hui et l'on reconnaît généralement que l'issue de ce débat aura une importance décisive, dans le dernier quart du siècle, en ce qui concerne à la fois le niveau de vie de centaines de millions de personnes et l'instauration de relations pacifiques entre les nations qui constituent la communauté mondiale.

Ce grand débat, ou dialogue, sur le cours futur des relations économiques internationales se déroule au sein d'un nombre presque inimaginable de conférences et d'institutions diverses. Cependant, il me semble qu'on peut distinguer dans le dialogue trois plans bien définis. A chacun de ces plans correspond un but déterminé, et le GATT, pour sa part, joue un très grand rôle sur le plan des négociations commerciales concrètes.

## LES TROIS PLANS DU DIALOGUE INTERNATIONAL

### Les conférences internationales

Le premier de ces plans, qui est à la fois le plus en évidence et le plus spectaculaire, est celui des grandes conférences où sont exposées, débattues, puis votées les grandes options de l'avenir. Ces grandes conférences se sont multipliées ces dernières années, en général sous les auspices des Nations Unies. De l'avis de tous, la plus récente, qui était la Septième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, a aussi été la plus encourageante. La résolution finale adoptée à cette occasion, c'est-à-dire la Résolution 3362 sur le développement et la coopération économique internationale, constitue à l'heure actuelle l'énoncé le plus généralement accepté des buts que se sont fixés les pays en voie de développement. Et, comme cette déclaration politique a été

adoptée par consensus — ce qui est déjà en soi un important événement diplomatique — la Résolution 3362 est aussi beaucoup plus qu'une simple déclaration. Elle permet d'escompter que les principes et les bonnes intentions qu'elle énonce se traduiront, progressivement, par des actes dans les domaines du commerce international, des transferts au titre de l'aide, de la science et de la technologie, de l'alimentation et de l'agriculture.

La traduction de ces déclarations générales de politique internationale en mesures concrètes, propres à améliorer la situation des pays en voie de développement, est précisément le but recherché aux deux autres plans du dialogue. Les grands desseins ne peuvent être réalisés qu'avec la certitude que ceux qui se chargeront de cette réalisation ont une même conception de ce qu'elle implique, et seulement quand ces grands desseins ont été développés dans tous leurs détails pratiques.

### La Conférence Nord-Sud

Cette communauté de conception est, à ce qu'il me semble, le principal but recherché au deuxième plan du dialogue. C'est le rôle dévolu à la Conférence sur la coopération économique internationale — dite Conférence Nord-Sud — qui se déroule à Paris. Cette Conférence rassemble un groupe représentatif de 27 pays — 9 pays développés et 18 pays en voie de développement. Le travail y est partagé entre quatre commissions spécialisées, respectivement chargées des questions d'énergie, des matières premières, du développement et des questions financières. Chaque commission est composée de 15 pays, et un certain nombre d'organisations internationales, y compris le GATT, ont un statut d'observateur au sein des commissions qui traitent de sujets qui les intéressent directement. Tous les participants à la Conférence de Paris semblent être convenus que la limitation du nombre des membres, puisqu'elle ne nuit pas à leur représentativité, offre des possibilités exceptionnelles d'engager un dialogue constructif et de chercher de concert les moyens de passer des grandes déclarations de principes généraux à des négociations concrètes. Je me sens personnellement fort encouragé par l'existence de la Conférence de Paris, car je suis fermement convaincu de l'efficacité des discussions par petits

(1) GATT : General Agreement on Tariffs and Trade (Genève).

(2) M. LONG a prononcé le texte de ce discours en mars 1976 devant un auditoire rassemblé à l'Institut Pakistanais des Affaires Internationales (Karachi).

groupes, à condition, bien sûr, que les membres de ces groupes soient largement représentatifs de l'ensemble de la communauté internationale.

### Les négociations particulières

Enfin, le dialogue se développe sur un troisième plan : celui des négociations concrètes, où les nations prennent des engagements détaillés. Nombreuses sont les institutions, spécialisées dans un domaine ou un autre, où de tels engagements peuvent être négociés. Toutefois, lorsqu'il s'agit de politique commerciale, c'est le GATT qui est le plus directement mobilisé pour la négociation entre gouvernements d'engagements ayant force obligatoire. C'est donc sous son égide que les gouvernements s'efforcent aujourd'hui de mettre en pratique un grand nombre des principes de politique commerciale énoncés dans la Résolution 3362 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Leurs efforts s'inscrivent dans le cadre des négociations dites de Tokyo, les plus ambitieuses qui aient jamais été entreprises dans le domaine commercial; ces efforts s'appuient sur une déclaration qui énonce les règles et objectifs fondamentaux auxquels ont souscrit tous les participants.

### LE ROLE DU GATT DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Avant d'expliquer brièvement ce que sont les Négociations de Tokyo, j'aimerais, avec votre permission, vous dire quelques mots du GATT lui-même, c'est-à-dire vous exposer comment il s'insère dans la structure actuelle des relations économiques internationales et comment il peut ainsi contribuer à améliorer cette structure.

Je commencerai par définir ce qui constitue, à mon sens, la contribution essentielle du GATT aux relations internationales. Cette contribution revêt un double aspect.

#### Le GATT : à la fois un recueil d'accords et un centre de négociations

En premier lieu, l'Accord général est un ensemble de règles de commerce international. Il s'agit d'un accord multilatéral, auquel les gouvernements de 86 pays, qui réalisent environ 85 p. 100 du commerce mondial, ont accédé volontairement. Dix-neuf autres pays en appliquent les règles *de facto*. L'Accord général constitue un édifice mondial de droits et d'obligations, unique en son genre, à l'intérieur duquel s'inscrivent les échanges mutuels des pays membres. Il en est également arrivé à poser certains principes de coopération en matière commerciale. Cet ensemble structurel de règles et de principes concertés de coopération a continuellement évolué depuis l'entrée en vigueur de l'Accord général, en 1948.

Le second rôle du GATT procède directement du premier. En effet, les pays membres, auxquels l'Accord général confère des droits et des obligations bien déterminés, utilisent le GATT comme lieu de rencontre pour des consultations et des négociations permanentes sur les questions de politique commerciale.

Le GATT, tant par son caractère d'accord multilatéral — et de seul accord de commerce de portée véritablement mondiale — que par le rôle de lieu de rencontre qui lui est dévolu, a toujours eu essentiellement pour vocation l'ouverture des marchés et l'expansion du commerce international. Il peut, de ce fait, prétendre à bon droit avoir sensiblement contribué au développement considérable que le commerce mondial a connu depuis 1948. Mais cette vocation a été modifiée au cours des années, principalement pour tenir compte de la situation particulière des pays en voie de développement qui constituent maintenant plus des deux tiers des membres du GATT. C'est ainsi, par exemple, que les dispositions de l'Accord qui déterminent les circonstances dans lesquelles des restrictions à l'importation peuvent être utilisées pour des raisons de balance des paiements ont été modifiées il y a plus de 18 ans déjà, eu égard aux difficultés particulières auxquelles la quasi-totalité des pays en voie de développement se heurtent dans ce domaine. Il y a plus de dix ans aussi que l'Accord a été complété par une nouvelle partie qui devait permettre de mieux adapter l'application de ses règles aux besoins des pays en voie de développement. Et, à titre d'exemple plus récent encore d'adaptation, je citerai les négociations qui se sont déroulées au GATT entre 16 pays en voie de développement, dont le Pakistan, en vue d'un échange de préférences tarifaires qui devait développer leur commerce mutuel; cet échange a été formellement autorisé en 1971 par une décision des Parties Contractantes à l'Accord général. La souplesse avec laquelle l'Accord général s'adapte aux besoins spéciaux des pays en voie de développement est également mise en évidence par la dérogation à la règle de la nation la plus favorisée qui a permis la mise en vigueur du Système généralisé de préférences en faveur de ces pays.

#### L'évolution du GATT

Cette évolution permanente se poursuivra certainement. L'Accord général lui-même — c'est-à-dire le contrat multilatéral entre tous les pays membres — a été considérablement remanié à diverses reprises, parfois au moyen de modifications formelles de ses articles, mais plus souvent par le biais d'une réinterprétation commune de ses dispositions, ou de dérogations à ses prescriptions qui permettaient de tenir compte de circonstances particulières. A l'occasion des négociations commerciales multilatérales qui se déroulent actuellement dans le cadre du GATT, il a même été convenu (et je cite) qu'« on prendra en considération les améliorations du cadre international régissant le commerce mondial qui pour-

raient être souhaitables à la lumière du progrès des négociations ». Il est donc clair que les règles du GATT peuvent très bien être modifiées si les pays membres s'accordent à penser que cela est souhaitable.

Ce qui distingue le GATT, en tant que lieu de rencontre pour des consultations et des négociations sur des questions de politique commerciale, c'est son caractère essentiellement pratique et pragmatique. Tandis que les grands principes qui devraient régir les relations économiques internationales sont aujourd'hui débattus à ce que j'ai appelé le premier et le deuxième plan du dialogue international, les gouvernements continuent néanmoins de se réunir régulièrement au GATT pour mettre au point des solutions mutuellement acceptables à des problèmes commerciaux concrets. Dans certains cas, ces problèmes sont essentiellement bilatéraux, et peuvent être résolus en face à face par les deux pays intéressés, compte tenu de leurs obligations mutuelles au titre de l'Accord général. Dans d'autres cas, les parties à un différend peuvent demander aux autres membres de les aider à le régler. Ou encore — et c'est là une fonction très importante du GATT dans les circonstances économiques actuelles — un pays qui institue des restrictions commerciales est tenu de les expliquer et de les justifier devant toutes les parties à l'Accord général. Le GATT devient alors une sorte de « pare-feu », qui intervient pour apaiser et résoudre les contentieux commerciaux entre ses membres. En tout temps, il s'emploie, généralement avec succès, à régler des douzaines de litiges de cette nature, plus ou moins importants. Dans son secteur des relations internationales, le GATT a donc toujours été un instrument efficace de règlement des différends entre les nations.

### LES NEGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATERALES

Les négociations commerciales multilatérales qui se déroulent actuellement et qui constituent l'essentiel de ce troisième plan du dialogue sur les relations commerciales, ont été inaugurées en septembre 1973 à Tokyo : d'où leur nom officiel de Négociations de Tokyo. Plus de 90 pays, dont 43 pays en voie de développement qui sont membres du GATT et 24 autres qui n'en sont pas membres, y participent. Leurs règles essentielles et leurs objectifs sont énoncés dans une Déclaration ministérielle, adoptée à l'unanimité, qui est trop détaillée pour que je la cite intégralement ici. J'en rappellerai cependant les principales caractéristiques. Elle vise essentiellement, moyennant la suppression des obstacles au commerce et l'amélioration du cadre international qui régit le commerce mondial, à réaliser une expansion de ce commerce et à améliorer par ce moyen le niveau de vie des peuples du monde; elle insiste largement sur la nécessité où se trouvent les pays en voie de développement d'accroître leurs échanges, ainsi que sur la priorité à accorder aux

besoins de ces pays dans les négociations; enfin, elle étend le champ des négociations à tous les types de mesures tarifaires et non tarifaires qui peuvent freiner ou fausser les courants d'échanges, et à tous les produits, industriels et agricoles.

Certes, la Déclaration de Tokyo a été adoptée deux ans avant la Résolution 3362. Toutefois, elle est en accord total avec cette résolution, et sa portée est si vaste qu'elle permet d'étendre les négociations à tous les problèmes commerciaux, évoqués lors de la Session extraordinaire de l'Assemblée générale, qui sont de la compétence du GATT.

Les Négociations de Tokyo battent maintenant leur plein. Il est convenu de chercher à les achever en 1977.

Il me faudrait beaucoup de temps pour décrire ces négociations dans le détail, et il est probable, d'ailleurs, que ce détail ne présenterait pour vous qu'un intérêt limité. Toutefois, pour être bref, je dirai qu'elles sont menées essentiellement dans six groupes de négociation dont certains se sont dotés de sous-groupes.

### Les groupes des négociations de Tokyo

Un premier groupe s'occupe des *droits de douane*, qui sont traditionnellement du ressort du GATT. Il cherche une formule générale qui aboutisse à des abaissements des droits d'importation et qui réponde à trois objectifs : réduire de façon sensible tous les droits de douane; aligner les droits exceptionnellement élevés que certains pays appliquent à certains produits sur les droits plus modérés appliqués aux mêmes produits par d'autres pays; répondre au souci qu'ont les pays en voie de développement d'obtenir un traitement tarifaire spécial et plus favorable pour leurs exportations.

Un deuxième groupe s'occupe d'un sujet très vaste, celui des *mesures non tarifaires* qui ont des répercussions sur les échanges. De l'avis général, ces mesures ont pris d'autant plus d'importance dès lors que les négociations successives au GATT ont abaissé le niveau des droits de douane. Bon nombre de mesures non tarifaires sur lesquelles on négocie déjà ont une importance particulière pour le commerce d'exportation des pays en voie de développement : je citerai les restrictions quantitatives et les régimes de licence à l'importation; les obstacles techniques au commerce, comme les normes et réglementations techniques, les marques d'origine et les prescriptions concernant l'emballage et l'étiquetage; les formalités douanières; ainsi que les règles sur l'utilisation des subventions à l'exportation et sur celle des droits compensateurs qui sont parfois appliqués pour compenser lesdites subventions. D'autres mesures seront prises en considération dans la suite des négociations.

Un troisième groupe s'occupe des modifications qu'il y aurait éventuellement lieu d'apporter aux *règles actuelles de sauvegarde*; ces règles, dans des conditions d'exception bien précises, permettent aux pays importateurs d'imposer à nouveau des restrictions commerciales pour pro-

téger certains secteurs de leur industrie nationale qui sont en difficulté. C'est là un sujet fort délicat, surtout dans le climat actuel de récession où la tentation est grande de profiter de tout échappatoire pour imposer des restrictions. Il a été donné à entendre qu'il serait plus facile de libéraliser les échanges sur un large front si les pays importateurs savaient que leurs secteurs de production vulnérables peuvent, au besoin, être protégés provisoirement. Les pays en voie de développement souhaitent en particulier que la révision éventuelle de règles de sauvegarde de l'Accord général soit formulée de la façon la moins préjudiciable pour leur commerce d'exportation.

Un quatrième groupe étudie les possibilités de négocier *simultanément sur toutes les mesures*, tarifaires et non tarifaires, intervenant dans un *même secteur du commerce*. Cette approche sectorielle, qui, si elle était adoptée, compléterait plutôt qu'elle ne remplacerait les principales négociations tarifaires et non tarifaires, présente beaucoup d'intérêt pour les pays dont l'économie repose aujourd'hui surtout sur l'exportation d'un nombre limité de matières premières. Les exportateurs en question, dont beaucoup sont des pays en voie de développement, aimeraient que l'on s'attaque de façon concrète à tous les obstacles au commerce de ces produits, et en particulier à ceux qui les découragent aujourd'hui de créer leurs propres industries de transformation de leurs matières premières.

Un cinquième groupe, qui est chargé des problèmes délicats de *l'agriculture*, porte, pour commencer, une attention particulière aux céréales, à la viande et aux produits laitiers. Comme c'est le cas pour les droits de douane, les opinions sont partagées ici entre trois grandes tendances qu'il faudra, tôt ou tard, concilier : certains participants souhaitent avant tout une stabilisation des marchés ou des prix des produits en question; d'autres voudraient que les négociations aient essentiellement pour but la suppression des obstacles en place, en vue d'aboutir à une plus grande libéralisation des échanges; enfin, les pays en voie de développement mettent dans la balance un objectif supplémentaire, qui est d'obtenir un traitement différencié pour leurs exportations agricoles. Les problèmes que pose le commerce des produits agricoles sont déjà par essence très complexes; or, cette complexité s'est accentuée depuis peu du fait du renversement assez général des tendances du marché, dont les conséquences n'ont pas encore été pleinement mesurées. L'agriculture est un élément important des Négociations de Tokyo dans leur ensemble, car certains grands pays commerçants, qu'ils soient développés ou en voie de développement, n'auront guère intérêt à conclure les négociations s'ils n'en tirent pas des résultats satisfaisants pour leur commerce d'exportation de produits agricoles.

Enfin, en dernière position sur ma liste, mais en réalité au premier rang par leur état d'avancement, viennent les négociations sur les *produits tropicaux*. La plupart des pays en voie de développement, y compris le Pakistan, ont vivement inté-

rêt à obtenir, pour les produits tropicaux qu'ils exportent, même une fois transformés, un accès aux marchés aussi libre que possible. C'est pourquoi la priorité a été accordée aux négociations sur les produits tropicaux, et pourquoi elles ont progressé plus vite que les autres. Depuis l'été dernier, une quarantaine de pays en voie de développement ont présenté chacun à divers pays développés pris individuellement des listes des concessions tarifaires et non tarifaires qu'ils cherchent à obtenir pour leurs produits tropicaux. Ces négociations ont pris un nouveau tournant la semaine dernière, lorsque les pays importateurs ont présenté à leur tour leurs offres initiales de concessions. On s'attend à des négociations serrées, mais les parties intéressées sont convenues qu'il y aurait lieu de les mener à chef avant la fin de 1976.

### L'avancement des travaux

Je ne vous ai ainsi brossé qu'un aperçu rapide et, par là même, superficiel des Négociations de Tokyo; j'espère pourtant qu'il m'aura permis de montrer que ces négociations s'attaquent à de nombreux problèmes de grande portée, en particulier pour le commerce des pays en voie de développement.

Les négociations progressent lentement; elles sont extrêmement techniques et parfois aussi fastidieuses pour les participants qu'elles peuvent le paraître à des observateurs de l'extérieur. Mais c'est là une chose inévitable au plan ultime du dialogue international. Ce qui s'accomplit, dans ces négociations, au GATT, c'est la mise en forme définitive de nouveaux arrangements ayant force obligatoire, applicables au commerce international, auxquels tous les négociants du monde pourront se fier, et sur lesquels ils pourront par conséquent s'appuyer pour établir leurs plans d'avenir à long terme. Ce travail doit être accompli à fond, car il est impossible de se fier à des accords qui offrent des échappatoires, ou qui ne répondent pas complètement aux impératifs fondamentaux.

Même s'il n'est guère possible de mener à chef d'importants éléments des négociations d'ici la fin de 1977, il faut espérer que les décisions prises seront par la suite rapidement mises en pratique. Dès aujourd'hui, ces négociations présentent d'ailleurs un avantage considérable. En effet, il n'est guère douteux qu'elles ont contribué de façon significative, en cette période de tensions économiques internationales, à empêcher une nouvelle flambée générale de protectionnisme.

### LA PLACE DU GATT DANS L'ORGANISATION DU COMMERCE MONDIAL

J'ai traité, dans mon exposé, un éventail assez large de points passant du dialogue international sur les problèmes de développement au rôle joué par le GATT, et de la question particulière des textiles au tableau général des négociations commer-

ciales multilatérales de Tokyo. J'aimerais maintenant conclure en donnant mon point de vue sur l'importance du rôle joué par le GATT.

Dans ce monde plein d'incertitudes et d'innovations, le GATT est l'une des institutions les plus anciennes et les plus connues. C'est pourquoi il doit être prêt à se plier à une analyse critique et à lui donner les suites qui conviennent.

Cette analyse est aujourd'hui en cours. Elle pourrait fort bien révéler des imperfections qu'il faudrait corriger. Mais j'ai la ferme conviction que le GATT a somme toute fait la preuve de sa grande valeur pour tous les pays commerçants, qu'ils soient développés, en voie de développement ou socialistes. En tant que code de principes concertés de commerce international, vivants et en constante évolution, il constitue le dispositif essentiel dans le cadre duquel les membres conduisent et développent leur commerce et leurs relations commerciales. En tant que lieu de rencontre, il donne le moyen de résoudre les problèmes de commerce au fur et à mesure qu'ils se présentent, d'empêcher toute retombée dans un protectionnisme dont pâtiraient grandement toutes les nations, et d'aménager le système des échanges internationaux au vu des nécessités. Enfin, aujourd'hui, où les pays en voie de développement réclament des mesures imaginatives qui répondent à leurs besoins en matière de commerce, le GATT est l'instrument efficace à l'aide duquel les gouvernements cherchent à se mettre d'accord sur des mesures répondant à ces besoins.

