



## La Charte de la Havane n'est pas un modèle pour réformer l'OMC

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), 4 janvier 2019

### Plan

Introduction : naissance de la Charte et avortement de l'OIC

I – Les postulats sur la soumission de l'OIC à l'ONU

I.1 – Les postulats sur les étroites relations de l'OIC avec les Nations Unies en général

I.2 – La collaboration de l'OIC avec l'OIT sur les normes sociales

I.3 – La régulation des marchés de produits agricoles et la collaboration avec la FAO

I.3.1 – La collaboration avec la FAO sur les accords internationaux sur les produits de base

I.3.2 – La question des stocks de produits alimentaires

I.3.3 – Les autres aspects de la question des subventions agricoles

II.2 – La politique de concurrence de la Charte

III – L'allégeance de l'OIC au FMI et la question des mouvements de capitaux

Conclusion

### **Introduction : naissance de la Charte et avortement de l'OIC**

La Charte de la Havane ne mérite pas les louanges que lui ont prêté certains économistes, dont Jacques Nikonoff<sup>1</sup>, François Collart Dutilleul<sup>2</sup> et la CNUCED dans son rapport annuel 2018, ce qui aurait permis de refonder la régulation des échanges internationaux sur un développement durable et solidaire. Compte tenu des multiples attaques auquel est soumis aujourd'hui l'OMC, dont celles du Président Donald Trump qui veut la paralyser, il n'est pas inutile de faire un retour rapide sur le passé en analysant les éventuelles leçons à tirer de la Charte de La Havane.

On sait que la Charte, bien que signée par 56 Etats en mars 1948 à La Havane, n'a jamais été ratifiée par le Congrès des Etats-Unis (EU) et donc que l'Organisation Internationale du Commerce (OIC) qu'elle voulait créer n'a jamais vu le jour. Par contre le GATT (Accord général sur les droits de douane et le commerce) a été signé le 30 octobre 1947 à Genève par 23 pays dont 11 pays en développement (PED), en attendant la finalisation de la Charte dont il devait constituer le chapitre IV intitulé "Politique commerciale".

Pourtant ce sont les EU, après consultation avec le Royaume-Uni, qui ont été à l'origine de la Charte et c'est sur la base de leur texte, inspirée de la Charte de l'Atlantique qu'ils avaient co-signée en 1941, qu'elle a été rédigée. Les EU ont soumis au Conseil économique et social des Nations Unies en novembre 1945 une "Proposition pour l'expansion du commerce mondial et de l'emploi", et c'est sur cette base que les Nations Unies ont convoqué les Etats membres à la Conférence de La Havane. Il est donc insuffisant d'écrire que "*La Charte de La Havane a été élaborée et négociée dans un comité de l'ONU... c'est l'ONU qui a convoqué la Conférence de La Havane*" (Jacques Nikonoff).

<sup>1</sup> Jacques Nikonoff, *Contre le libre-échange: la Charte de la Havane* (<http://tiki.societal.org/tiki-index.php?page=CharteLaHavane>); *La Charte de la Havane*, Manières de voir, Le Monde Diplomatique, février 2007.

<sup>2</sup> François Collart Dutilleul, *La Charte de la Havane, pour une autre mondialisation*, Dalloz, janvier 2018.

Les raisons de la non-ratification par le Congrès des EU tenait aux autres priorités de l'époque : l'OTAN et l'OCDE (avec le plan Marshall) compte tenu de l'extension du communisme en Europe de l'Est et de l'instabilité en Asie, notamment les prémices de la guerre de Corée. En fait le Congrès n'était même pas favorable au GATT que le gouvernement a négocié seul au titre de l'"America's reciprocal trade agreements act", voté en 1934 et qui a été le début de la "Trade Promotion Authority" ou "Fast Track" selon lequel le Congrès ne peut qu'adopter ou refuser en bloc les accords commerciaux négociés par le gouvernement sans pouvoir les amender. Cette loi de 1934 a donné lieu à 32 accords commerciaux bilatéraux de 1934 à 1945 qui comportaient la clause de la nation la plus favorisée (NPF). C'est parce que de nombreux pays tiers bénéficiaient de cette clause sans avoir à faire de concessions commerciales aux EU que ceux-ci ont compris la nécessité d'un accord multilatéral<sup>3</sup>. Mais le Congrès n'a accepté un vote global sur le GATT en 1947 que parce que celui-ci n'interférait pas avec les lois américaines, notamment sur le travail et la concurrence, qu'il permettait de continuer à protéger et à subventionner l'agriculture (et pas seulement elle) et que l'adhésion au GATT devait être renouvelée tous les trois ans.

Les principaux points de la Charte de La Havane et de l'OIC sur lesquels les appréciations des économistes ci-dessus doivent être contestées portent notamment sur la question de la collaboration étroite de l'OIC avec les Nations Unies et leurs institutions spécialisées, essentiellement l'OIT et la FAO, et sur l'objectif de plein emploi affiché par la Charte.

Une première observation est que, dans le souci de valoriser les chapitres de la Charte ne traitant pas directement des questions commerciales, ces économistes en sont venus à oublier que le chapitre IV de la Charte sur la "Politique commerciale" est à quelques détails près le copier-coller du GATT. En critiquant le GATT, c'est aussi la Charte qu'ils critiquent sans s'en rendre compte. Qui plus est, sur bien des points la Charte est plus libre-échangiste que le GATT, d'autant que celui-ci a été amendé en 1965 avec l'ajout de la Partie IV sur "Commerce et développement" (articles XXXVI à XXXVIII) et en 1979 avec l'ajout en annexe de la Clause d'habilitation.

## **I – Les postulats sur la soumission de l'OIC à l'ONU**

Les relations prévues par la Charte avec les Nations Unies ne sont pas absentes du GATT et la collaboration avec l'OIT (Organisation Internationale du Travail) et avec la FAO (Organisation internationale des Nations Unies sur l'agriculture et l'alimentation) était contrainte par la primauté donnée à la libéralisation des échanges.

### **I.1 – Les postulats sur les étroites relations de l'OIC avec les Nations Unies en général**

Pour J. Nikonoff, *"L'article 1 de la Charte de La Havane, qui en fixe l'objet, est particulièrement clair : « Atteindre les objectifs fixés par la Charte des Nations Unies, particulièrement le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et les conditions de progrès et de développement. »* et, pour F. Collart Dutilleul, *"La Charte se situait sous l'empire de l'ONU, comme l'OIC qu'elle tendait à créer, contrairement à l'actuelle OMC... indépendante de l'ONU... L'autre conséquence importante réside dans l'objectif de plein emploi que le commerce international doit viser à établir. On mesure bien l'importance que cela pourrait avoir aujourd'hui si la Charte de la Havane était en vigueur".*

---

<sup>3</sup> Ann V. Morrison "GATT, a look back as the ministerial meeting approaches - General Agreement on Tariffs and Trade". Business America. Jan 6, 1986, [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1052/is\\_v9/ai\\_4285044](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1052/is_v9/ai_4285044)

En réalité le GATT lui-même n'exclut pas de collaborer avec les Nations Unies puisque l'article XXIII stipule que "*Les PARTIES CONTRACTANTES pourront, lorsqu'elles le jugeront nécessaire, consulter des parties contractantes, le Conseil économique et social des Nations Unies et toute autre organisation intergouvernementale compétente*".

L'article XXXVI ajoute : "*7. Une collaboration appropriée est nécessaire entre les PARTIES CONTRACTANTES, d'autres organisations intergouvernementales et les organes et institutions des Nations Unies, dont les activités se rapportent au développement commercial et économique des pays peu développés*".

Quant à la Clause d'habilitation du 28 novembre 1979, annexée au GATT, son article 1 déclare : "*Nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes*".

Surtout les objectifs de l'OIC sur le plein emploi sont partagés par les préambules du GATT et de l'OMC :

- Préambule du GATT : "*Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits*".

- Préambule de l'Accord créant l'OMC : "*Les Parties au présent accord, Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique*".

Un autre avantage de la Charte que F. Collart Dutilleul met en avant est que "*le principe majoritaire (un Etat membre = une voix) gouverne l'OIC par opposition à l'OMC qui est paralysée par l'exigence du consensus*". Affirmer que cette prise de décision est plus démocratique que le consensus de l'OMC est discutable puisque "*Lorsqu'elle choisira les membres du Conseil exécutif, la Conférence aura en vue l'objectif suivant : assurer la représentation au Conseil des Etats les plus importants du point de vue économique, déterminés en tenant particulièrement compte de leurs parts dans le commerce international, ainsi que la représentation appropriée des différents types d'économie ou des différents degrés de développement économique qui existent parmi les membres de l'Organisation*". Il va de soi que cela aurait conféré une domination écrasante aux pays les plus développés dans la prise de décision. Il est vrai néanmoins qu'il faut améliorer la prise de décision à l'OMC mais cela devrait se faire en s'inspirant de ce qui se fait au Conseil de l'UE où la majorité des décisions se prennent à une double majorité qualifiée qui doit réunir 55 % des États membres et regrouper au moins 65 % de la population totale de l'UE. Si la même règle était appliquée à l'OMC, cela donnerait une majorité aux PED compte tenu de leur poids démographique, ce qui serait plus démocratique.

## **I.2 – La collaboration de l'OIC avec l'OIT sur les normes sociales**

Effectivement l'article 7.3 de la Charte relatif aux "Normes de travail équitables" prévoit que *"Pour toutes les questions relatives aux normes de travail, qui pourraient lui être soumises conformément aux dispositions de l'article 94 ou de l'article 95, l'Organisation consultera l'Organisation internationale du travail et collaborera avec elle"*.

Mais la collaboration avec l'OIT pour le respect des "normes de travail équitables" est avant tout symbolique car il n'est prévu nulle part dans la Charte une hiérarchie des normes où le respect des droits humains et sociaux fondamentaux prime sur l'objectif de concurrence et d'ouverture commerciale croissante.

L'article premier de la Charte, relatif à ses objectifs, souligne qu'elle vise à : *"4. Favoriser, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, la réduction des tarifs douaniers et des autres entraves au commerce, ainsi que l'élimination des discriminations en matière de commerce international. 5. Permettre aux différents pays, en multipliant les possibilités d'accroissement de leur commerce et de développement de leur économie, d'éviter le recours à des mesures qui pourraient désorganiser le commerce mondial, réduire l'emploi productif ou retarder le progrès économique"*.

Pour ces objectifs commerciaux centraux de la Charte, la procédure est celle détaillée au chapitre V sur les "pratiques commerciales restrictives" (articles 46 à 54), basée sur des "consultations" (article 47), "réclamations" (articles 48 et 50) par l'entremise de l'OIC qui décide de procéder à une "enquête" aux termes de laquelle elle *"fera connaître à tous les Etats membres ses constatations et les motifs à l'appui de ces constatations"*, elle *"demandera à chaque Etat membre intéressé de prendre toutes les mesures en son pouvoir pour remédier à la situation"*, elle *"pourra demander à tout Etat membre intéressé de lui adresser un rapport complet sur les mesures qu'il a prises dans un cas d'espèce pour remédier à la situation"* et elle *"fera connaître à tous les Etats membres les mesures prises par les Etats membres intéressés dans chaque cas d'espèce et publiera ces informations"*. On y revient dans la section II.2 sur la concurrence.

Dans la sous-commission de la Charte chargée de préparer la rédaction concernant les normes sociales *"La majorité des Membres de la Sous-Commission a estimé que la question de la non-discrimination dans l'emploi ne pouvait pas être traitée de façon appropriée et adéquate dans la charte d'une organisation internationale du commerce"*<sup>4</sup>.

En outre il ne faut pas surestimer la portée des normes de travail de l'OIT qui ne concernent pas la convergence des salaires et prestations sociales entre les pays mais le respect des 4 normes fondamentales portant sur la liberté syndicale, la négociation collective, l'interdiction du travail forcé et du travail des enfants lorsqu'il est organisé dans des conditions équivalentes à de l'esclavage.

---

<sup>4</sup> United Nations Conference on Trade and Employment, Reports of Committees and Principal Sub-Committees, ICITO 1/8, September 1948 (<http://sul-derivatives.stanford.edu/derivative?CSNID=90180096&mediaType=application/pdf>).

### **I.3 – La régulation des marchés de produits agricoles et la collaboration avec la FAO**

#### **I.3.1 – Collaboration avec la FAO sur les accords internationaux sur les produits de base**

La référence de l'article 67 de la Charte à la FAO est faite "*En vue d'assurer la coopération nécessaire dans le domaine des accords intergouvernementaux sur les produits de base*".

Ce faisant la Charte va certes plus loin que le GATT de 1947 mais bien moins loin que les articles XXXVI à XXXVIII de la partie IV du GATT sur "Commerce et Développement" qui y a été ajoutée en 1965 :

1- Article XXXVI : "*7. Une collaboration appropriée est nécessaire entre les PARTIES CONTRACTANTES, d'autres organisations intergouvernementales et les organes et institutions des Nations Unies, dont les activités se rapportent au développement commercial et économique des pays peu développés. 8. Les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées*".

2- Article XXXVIII.2 : "*En particulier, les PARTIES CONTRACTANTES devront... b) tendre à établir en matière de politique commerciale et de politique de développement une collaboration appropriée avec les Nations Unies et leurs organes et institutions, y compris les institutions qui seront éventuellement créées sur la base des recommandations de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*".

Et les Accords intergouvernementaux sur les produits de base, prévus en détail au chapitre VI de la Charte (articles 55 à 70), ont été incorporés dans cette partie IV du GATT avec un contenu qui n'est pas fondamentalement différent :

- Selon l'article XXXVI.4 du GATT, "*il est nécessaire d'assurer pour ces produits, dans la plus large mesure possible, des conditions plus favorables et acceptables d'accès aux marchés mondiaux et, s'il y a lieu, d'élaborer des mesures destinées à stabiliser et à améliorer la situation des marchés mondiaux de ces produits, en particulier des mesures destinées à stabiliser les prix à des niveaux équitables et rémunérateurs, qui permettent une expansion du commerce mondial et de la demande, et un accroissement dynamique et constant des recettes réelles d'exportation de ces pays afin de leur procurer des ressources croissantes pour leur développement économique.*"

- Selon l'article XXXVIII.2 du GATT, "*En particulier, les PARTIES CONTRACTANTES devront: a) dans les cas appropriés, agir, notamment par le moyen d'arrangements internationaux, afin d'assurer des conditions meilleures et acceptables d'accès aux marchés mondiaux pour les produits primaires qui présentent un intérêt particulier pour les parties contractantes peu développées et afin d'élaborer des mesures destinées à stabiliser et améliorer la situation des marchés mondiaux de ces produits, y compris des mesures destinées à stabiliser les prix à des niveaux équitables et rémunérateurs pour les exportations de ces produits*".

Certes les articles 55 à 70 de la Charte sont plus détaillés sur les modalités de fonctionnement des accords sur les produits de base, en particulier sur ce que la Charte appelle les "accords de contrôle", définis à l'article 61.2 : "*Un accord de contrôle sur un produit de base est un accord intergouvernemental: a) qui comporte une réglementation de la production ou un contrôle quantitatif des exportations ou des importations de ce produit, et qui a pour but ou peut avoir pour effet de réduire la production ou le commerce de ce produit, ou d'en prévenir l'accroissement; b) ou qui comporte une réglementation des prix*".

Mais ces accords de contrôle sont conçus davantage au bénéfice des consommateurs des pays développés importateurs des produits de base qu'à celui des producteurs des PED exportateurs:

- Article 63.a : *"Outre les principes énoncés à l'article 60, les Etats membres observeront les principes suivants régissant la conclusion et l'application des accords de contrôle: a) Ces accords seront conçus de façon à assurer à tout moment des approvisionnements suffisants pour satisfaire la demande mondiale à des prix compatibles avec les dispositions de l'article 57 c), et devront prévoir, lorsque cela sera pratiquement réalisable, des mesures destinées à développer la consommation mondiale du produit en question".*

- Article 57.c : *"Les Etats membres reconnaissent que les accords intergouvernementaux sur les produits de base offrent un moyen approprié pour atteindre les objectifs suivants:... c) empêcher ou modérer les fluctuations prononcées du prix d'un produit de base en vue d'atteindre, eu égard à l'intérêt qu'il y a à assurer un équilibre à long terme entre l'offre et la demande, un degré suffisant de stabilité sur la base de prix qui soient équitables pour les consommateurs et assurent un bénéfice raisonnable aux producteurs".*

- En effet, selon l'article 63.b, *"Aux termes de ces accords, pour les décisions sur les questions de fond, les pays participants principalement intéressés à l'importation du produit de base en question auront ensemble un nombre de voix égal à celui des pays principalement intéressés à obtenir des marchés d'exportation pour ce produit. Tout pays participant intéressé à ce produit, mais qui ne rentre pas exactement dans un des deux groupes ci-dessus, disposera à l'intérieur de ces groupes d'un droit de vote correspondant à l'importance de ses intérêts".*

D'autant que, selon l'article 63.c, *"Ces accords contiendront des dispositions appropriées en vue de permettre un recours croissant aux sources de production les plus efficaces et les plus économiques pour satisfaire les besoins de la consommation intérieure et du marché mondial, compte tenu de la nécessité de prévenir une grave désorganisation économique et sociale et de la situation des régions de production qui éprouvent des difficultés anormales."*

Autrement dit la Charte n'autorisait pas les accords de produits de base entre les seuls pays producteurs et dans leur seul intérêt. Par contre l'article XXXVIII du GATT, introduit en 1965, n'exclut pas les accords internationaux de produits de base entre les seuls pays producteurs; du moins il ne dit pas qu'ils doivent être acceptés par les pays consommateurs : *"2. En particulier, les PARTIES CONTRACTANTES devront: a) dans les cas appropriés, agir, notamment par le moyen d'arrangements internationaux, afin d'assurer des conditions meilleures et acceptables d'accès aux marchés mondiaux pour les produits primaires qui présentent un intérêt particulier pour les parties contractantes peu développées et afin d'élaborer des mesures destinées à stabiliser et améliorer la situation des marchés mondiaux de ces produits, y compris des mesures destinées à stabiliser les prix à des niveaux équitables et rémunérateurs pour les exportations de ces produits".*

Par ailleurs F. Collart Dutilleul estime que *"Alors que l'article 45 de la Charte (et l'article XX du GATT) impose que la mesure prise ne porte pas une atteinte déguisée au commerce international, cette condition est remplacée dans l'article 70 par la conformité des mesures prises aux objectifs économiques, sociaux et environnementaux assignés au commerce des produits de base".* Ce faisant il oublie de citer les restrictions de l'article 70, dont au paragraphe 1.b (*"étant entendu que si, à la suite d'une réclamation adressée par un Etat membre non participant, l'Organisation constate que les intérêts de cet Etat membre sont sérieusement lésés par l'accord en question, elle pourra décider que certaines dispositions du présent chapitre sont applicables à cet accord"*) comme au paragraphe 1.c (*"à la condition que cet accord ne serve pas à atteindre*

*des buts incompatibles avec les objectifs des chapitres V et VI") et au paragraphe 1.d ("Si l'Organisation constate, à la suite d'une réclamation adressée par un Etat membre non partie à l'accord, que les intérêts de cet Etat membre sont sérieusement lésés par cet accord, elle pourra décider que certaines dispositions du présent chapitre sont applicables à cet accord").*

D'une façon générale il est difficile de comprendre les commentaires de cet auteur opposant la Charte au GATT puisque le GATT correspond au chapitre IV de la Charte, même si le GATT de 1947 a été enrichi en 1965 par l'ajout de la Partie IV. Par exemple quand il écrit : *"Au plan des lois économiques le GATT glorifiait la "croyance" dans les prix comme critère principal de concurrence dans le commerce international. Cela s'est manifesté d'abord par la réduction des tarifs douaniers qui faussent l'ajustement du prix par le seul jeu de la rencontre d'une offre et d'une demande et par l'interdiction de toute discrimination (notamment par la clause de la nation la plus favorisée et la clause du traitement national)... La Charte de La Havane met en œuvre une loi d'ajustement des ressources et des besoins qui permet de construire une alternative crédible au libre-échange primaire du GATT".* Apparemment il oublie à la fois les articles XXXVI à XXXVIII du GATT précités (prévoyant *"des mesures destinées à stabiliser les prix à des niveaux équitables et rémunérateurs"*) et la Clause d'habilitation de 1979 qui a autorisé le Système de préférences généralisées pour les PED (mis en oeuvre dès 1971 par l'UE) et le système plus avantageux encore pour les PMA (pays les moins avancés) mis en oeuvre depuis mai 2001.

### **I.3.2 – La question des stocks de produits alimentaires.**

*Pour François Collart Dutilleul "La Charte de La Havane comprend un article non repris dans le GATT. Il s'agit de l'article 32 consacré à la liquidation par un Etat des stocks accumulés à des fins non commerciales... La question des stocks a opposé l'Inde aux Etats-Unis, notamment lors du round de négociations de Bali en décembre 2013... Au fond, une telle crise n'aurait pas eu lieu d'être avec l'article 32 de la Charte de La Havane qui permettait à un pays, via la constitution de stocks publics, de conserver une souveraineté alimentaire minimale couvrant la population pauvre et les risques de pénurie".*

L'article 32 de la Charte stipule effectivement que *"Tout Etat membre qui détient des stocks d'un produit de base accumulés à des fins non commerciales et procède à leur liquidation, effectuera cette liquidation, dans toute la mesure où il pourra le faire, de manière à ne pas provoquer de perturbations graves sur les marchés mondiaux de ce produit".*

Mais F. Collart Dutilleul ignore plusieurs dispositions de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC et n'a pas pris en compte les propositions des PED du G33, représenté par l'Inde, depuis le Projet de modalités agricoles révisé du 6 décembre 2008.

D'abord le contenu de l'article 9 de l'AsA est proche de l'article 32 de la Charte : *"1. Les subventions à l'exportation ci-après font l'objet d'engagements de réduction en vertu du présent accord : ... b) vente ou écoulement à l'exportation, par les pouvoirs publics ou leurs organismes, de stocks de produits agricoles constitués à des fins non commerciales, à un prix inférieur au prix comparable demandé pour le produit similaire aux acheteurs sur le marché intérieur".*

Mais il faut surtout prendre en compte la note de bas de page 5 du paragraphe 3 de l'Annexe 2 de l'AsA sur "Détenation de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire" : *"Aux fins du paragraphe 3 de la présente annexe, les programmes gouvernementaux de détenation de stocks à des fins de sécurité alimentaire dans les pays en développement dont le fonctionnement est*

*transparent et assuré conformément à des critères ou directives objectifs publiés officiellement seront considérés comme étant conformes aux dispositions du présent paragraphe, y compris les programmes en vertu desquels des stocks de produits alimentaires à des fins de sécurité alimentaire sont acquis et débloqués à des prix administrés, à condition que la différence entre le prix d'acquisition et le prix de référence extérieur soit prise en compte dans la MGS<sup>5</sup>".* Autrement dit cette disposition est contraire à la souveraineté alimentaire des PED dès lors que les produits ne sont pas exportés à un prix inférieur au prix du marché intérieur. Elle est aussi absurde puisque le prix de référence en question est le prix à la frontière des années 1986-88<sup>6</sup>. Les pays du G33, représentés par l'Inde, ont fait inscrire dans l'annexe B du projet de modalités agricoles du 6 décembre 2008 la phrase suivante à la fin de la note de bas de page 5 de l'article 3 de l'annexe 2 de l'AsA : "*Cependant, il ne sera pas exigé que l'acquisition de stocks de produits alimentaires par les pays en développement Membres avec pour objectif de soutenir les producteurs ayant de faibles revenus ou dotés de ressources limitées soit prise en compte dans la MGS*".

Malheureusement les pays développés n'ont jamais accepté cette demande et ce n'est donc pas la Charte de La Havane qui aurait permis aux PED de conserver une souveraineté alimentaire minimale. Par contre SOL a montré qu'une interprétation rigoureuse de ce paragraphe 3 devrait s'appliquer aussi à l'aide alimentaire intérieure massive des Etats-Unis.

### **I.3.3 – Les autres aspects de la question des subventions agricoles**

Sur les subventions aux exportations des produits de base, Jacques Nikonoff se trompe en affirmant que "*La "priorité aux exportations", qui est le mot d'ordre général de tous les pays, et particulièrement de la France depuis l'alignement de 1982-1983 sur les politiques néolibérales, ne saurait être une politique acceptable pour l'OIC*". C'est aussi le cas de F. Collart Dutilleul pour qui, dans la Charte, "*les subventions aux exportations sont purement et simplement interdites*". C'est faux puisque, selon l'article 28 de la Charte sur "*Engagement relatif aux subventions à l'exportation des produits de base*" "*1. Tout Etat membre qui accorde, sous une forme quelconque, une subvention ayant directement ou indirectement pour effet de maintenir ou d'accroître ses exportations d'un produit de base, n'administrera pas cette subvention de façon à conserver ou à se procurer une part du commerce mondial de ce produit supérieure à la part équitable qui lui revient*". Cette disposition est identique à l'article XVI.3 du GATT qui autorise donc les subventions à l'exportation.

Mais l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (ASMC) de l'OMC dispose en ses articles 3.1 et 5.c que "*Le présent article ne s'applique pas aux subventions maintenues pour les produits agricoles ainsi qu'il est prévu à l'article 13 de l'Accord sur l'agriculture*", car effectivement les articles 9 à 11 de l'AsA autorisent les subventions à l'exportation de produits agricoles sous certaines conditions, même si les Etats Membres de l'OMC se sont engagés lors de la Conférence ministérielle de Nairobi de décembre 2015 à les supprimer définitivement.

---

<sup>5</sup> Mesure Globale de Soutien, ou boîte orange des subventions agricoles internes considérées comme ayant des effets de distorsion des échanges et astreintes à réduction.

<sup>6</sup> *Commentaires de SOL sur l'évaluation d'Alan Matthews de la proposition UE-Brésil sur les stocks publics de sécurité alimentaire*, 29 juillet 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Commentaires-de-SOL-sur-l%27évaluation-dAlan-Matthews-de-la-proposition-UE-Br%27sil-sur-les-stocks-publics-de-s%27curit%27-alimentaire-1.pdf>; *Reconciling the views on a permanent solution to the issue of public stockholding for food security purposes*, October 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/10/Reconciling-the-views-on-a-permanent-solution-to-the-issuue-of-public-stockholding-for-food-security-purposes-1.pdf>



Mais le hic est qu'aucun engagement n'a été pris pour réduire les subventions agricoles internes sur les produits exportés, alors qu'ils ont strictement le même effet de dumping que les subventions explicites à l'exportation. C'est surtout le cas de l'UE qui prétend que ses subventions agricoles internes ont d'autant moins d'effet de dumping qu'elles sont majoritairement découplées du niveau des prix et de la production et notifiées, à tort, dans la boîte verte de l'OMC. Mais l'UE feint d'ignorer l'article 13 de l'AsA qui dispose, entre autres, que : *"Pendant la période de mise en oeuvre, nonobstant les dispositions du GATT de 1994 et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (dénommé dans le présent article l'Accord sur les subventions)" : a) les mesures de soutien interne qui sont pleinement conformes aux dispositions de l'Annexe 2 du présent accord : i) seront des subventions ne donnant pas lieu à une action aux fins de l'application de droits compensateurs; ii) seront exemptées des actions fondées sur l'article XVI du GATT de 1994 et la Partie III de l'Accord sur les subventions".* Comme la "période de mise oeuvre" était celle de 9 ans allant de 1995 à 2003, toutes les subventions de l'annexe 2 de l'AsA spécifiques par produit (SP) auraient pu être poursuivies depuis 2004 au titre de l'ASMC. C'est précisément ce que les Etats-Unis ont fait en imposant le 25 juillet 2015 des droits compensateurs et des droits antidumping sur leurs importations d'olives de table espagnoles<sup>7</sup>. Et si les subventions au revenu découplé du paragraphe 6 de l'Annexe 2 ne sont pas toutes spécifiques par produit, elles ne remplissent pas de toutes façons les 6 conditions les concernant.

Il est vrai que l'article 25 de la Charte sur "Dispositions générales en matière de subventions" (quand l'article 26 porte sur "Dispositions supplémentaires relatives aux subventions à l'exportation") – identique à la Section A de l'article XVI du GATT portant sur "Subventions en général" (alors que la Section B porte sur "Dispositions additionnelles relatives aux subventions à l'exportation) – fournit un argument très utile pour attaquer l'effet de dumping des subventions agricoles internes que l'UE refuse de reconnaître : *"Si un Etat membre accorde ou maintient une subvention quelconque, y compris toute forme de protection des revenus ou de soutien des prix, qui a directement ou indirectement pour effet soit de maintenir ou d'accroître ses exportations d'un produit, soit de réduire les importations d'un produit dans son territoire ou d'empêcher une augmentation des importations d'un produit, cet Etat membre fera connaître par écrit à l'Organisation la portée et la nature de cette subvention, les effets qu'il en attend sur le volume du ou des produits affectés qu'il importe ou exporte ainsi que les circonstances qui rendent la subvention nécessaire. Dans tous les cas où un Etat membre estimera qu'une telle subvention porte ou menace de porter un préjudice sérieux à ses intérêts, l'Etat membre qui l'a accordée examinera, lorsqu'il en sera requis, avec le ou les autres Etats membres intéressés ou avec l'Organisation la possibilité de limiter la subvention".*

## **II – Les objectifs d'emploi et de développement de la Charte étaient subordonnés à ses objectifs de libéralisation des échanges**

### **II.1 – Les objectifs d'emploi de la Charte**

Pour Jacques Nikonoff, *"La Charte de La Havane propose une approche qui se situe aux antipodes des conceptions actuelles du commerce international. Pour elle ce commerce ne peut avoir qu'un seul objet : le développement de chaque pays considéré individuellement, dans un cadre de relations internationales fondées sur la coopération et non sur la concurrence"* et il

---

<sup>7</sup> *Alea iacta es : comment les olives espagnoles vont changer radicalement la PAC*, SOL, 7 novembre 2018 : <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Alea-iacta-es-comment-les-olives-espagnoles-vont-changer-radicalement-la-PAC-7-novembre-2018.pdf>

cite le paragraphe 2 de l'article 2 de la Charte : *"Les Etats membres reconnaissent que, si la prévention du chômage et du sous-emploi dépend, au premier chef, de mesures intérieures, prises individuellement par chaque pays, ces mesures devraient être complétées par une action concertée, entreprise sous les auspices du Conseil économique et social des Nations Unies et avec la collaboration des organisations intergouvernementales qualifiées"*.

En réalité l'objectif d'emploi de la Charte est subordonné à celui de libéralisation accrue des échanges, y compris dans les articles autres que ceux sur la Politique commerciale.

Le paragraphe 2 de l'article 3 sur "Maintien de l'emploi à l'intérieur du pays" stipule que *"Les mesures mises en oeuvre pour maintenir l'emploi, la production et la demande seront compatibles avec les autres objectifs et dispositions de la présente Charte"*.

Si le paragraphe 1 de l'article 13 pose le principe que la protection de l'économie est possible (*"Les Etats membres reconnaissent que, pour faciliter l'établissement, le développement ou la reconstruction de certaines branches d'activité industrielle ou agricole, il peut être nécessaire de faire appel à une aide spéciale de l'Etat et que, dans certaines circonstances, l'octroi de cette aide sous la forme de mesures de protection est justifié"*), il ajoute aussitôt : *"Ils reconnaissent aussi qu'un recours déraisonnable à ces mesures grèverait indûment leur propre économie, imposerait au commerce international des restrictions injustifiées et pourrait accroître sans nécessité les difficultés d'adaptation de l'économie d'autres pays."*

Les paragraphes 3 à 9 de l'article 13 posent des conditions très restrictives aux possibilités pour un pays de relever son niveau de protection :

- i) Il faut d'abord que cette hausse soit compatible avec les dispositions du chapitre IV sur la politique commerciale, qui est en fait l'accord du GATT (paragraphe 3).
- ii) Il faut ensuite qu'il négocie avec tous les autres Etats membres ou qu'il s'adresse directement à l'OIT qui ne peut elle-même autoriser la hausse qu'avec l'accord des Etats membres affectés par cette hausse (paragraphe 3).
- iii) Les Etats membres affectés peuvent prendre des mesures de rétorsion commerciale : *"Tout Etat membre qui a des droits contractuels en ce qui concerne le produit visé et dont le commerce est affecté de façon appréciable par les mesures prises, pourra suspendre, à l'égard de l'Etat membre requérant, des obligations ou des concessions sensiblement équivalentes qui résultent du chapitre IV"* (article 13 paragraphe 4.c).

Si la hausse de la protection ne suffit pas à limiter les perturbations dans l'économie nationale résultant de la hausse des importations, des mesures complémentaires peuvent être prises, toutefois *"ces mesures ne devront pas limiter les importations plus qu'il ne sera nécessaire pour annuler les effets de l'accroissement des importations mentionné dans le présent alinéa. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, ces mesures ne devront pas avoir pour effet de ramener les importations au-dessous du niveau atteint par celles-ci au cours de la période représentative la plus récente précédant la date à laquelle l'Etat membre aura entamé la procédure visée au paragraphe 3"* (article 13 paragraphe 4.a).

Le paragraphe 6 du même article 13 précise que *"Si un Etat membre, en considération de son développement économique ou de sa reconstruction, se propose de prendre une mesure non discriminatoire affectant les importations, qui est contraire à l'une des dispositions du chapitre IV mais qui ne porte pas sur un produit au sujet duquel cet Etat membre a contracté une obligation à la suite de négociations poursuivies avec un ou plusieurs Etats membres en application du chapitre IV... l'Organisation autorisera la mesure projetée et accordera pour*

*une période déterminée la dispense nécessaire si... il est établi que la mesure... est nécessaire - compte tenu des possibilités et des ressources dont dispose l'Etat membre requérant pour la création ou le développement d'une industrie déterminée dont l'objet est la transformation d'un produit de base national ou d'un sous-produit de cette industrie qui sans cela serait perdu - pour réaliser une utilisation plus complète et plus rationnelle des ressources naturelles et de la main-d'oeuvre de l'Etat membre requérant et pour élever, dans l'avenir, le niveau de vie dans le territoire de l'Etat membre requérant, si cette mesure ne risque pas d'avoir à la longue un effet préjudiciable sur le commerce international; iv) ou ne semble pas devoir restreindre le commerce international plus que toute autre mesure raisonnable autorisée par la présente Charte", sachant que "l'Organisation n'autorisera aucune mesure aux termes des dispositions des alinéas i), ii) ou iii) ci-dessus qui soit de nature à affecter gravement les exportations d'un produit de base dont l'économie d'un autre Etat membre dépend pour une grande part".*

L'article 17 de la Charte est plus précis que le GATT quant à l'objectif de baisse des protections à l'importation : *"1. Chaque Etat membre, à la demande d'un ou de plusieurs autres Etats membres, et suivant la procédure établie par l'Organisation, entreprendra et mènera à terme avec cet Etat membre ou ces Etats membres des négociations qui tendront à la réduction substantielle du niveau général de chaque tarif douanier et des autres taxes et redevances perçues sur les importations et les exportations, ainsi qu'à l'élimination des préférences visées au paragraphe 2 de l'article 16 sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels".*

L'article 18 de la Charte sur le traitement national est identique à l'article III du GATT, en particulier au paragraphe 4 de ces deux articles : *"4. Les produits du territoire de tout Etat membre importés sur le territoire du tout autre Etat membre ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements et toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur".*

L'exception des marchés publics à la clause du traitement national est libellée de la même façon au paragraphe 8.a de l'article III du GATT et au paragraphe 8.a de la Charte : *"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".* Donc le droit de réserver les marchés publics aux producteurs nationaux n'est pas une spécificité de la Charte que le GATT aurait abandonnée.

## **II.2 – La politique de concurrence de la Charte**

La Charte va beaucoup plus loin que le GATT pour promouvoir la politique de la concurrence, dont ne voulaient pas les EU, puisqu'elle y consacre tout le chapitre V relatif aux "Politiques commerciales restrictives".

1- Article 46 : *"Politique générale en matière de pratiques commerciales restrictives*  
*1. Chaque Etat membre prendra des mesures appropriées et coopérera avec l'Organisation afin d'empêcher les pratiques commerciales - qu'elles soient le fait d'entreprises commerciales privées ou publiques - qui, dans le commerce international, entravent la concurrence, restreignent l'accès aux marchés ou favorisent le contrôle à caractère de monopole, dans tous les cas où ces pratiques produisent des effets nuisibles sur le développement de la production*

*ou du commerce et où elles font obstacle à ce que soit atteint l'un quelconque des autres objectifs énoncés à l'article premier".*

2- Article 52 : *"Mesures nationales contre les pratiques commerciales restrictives - L'action ou la carence de l'Organisation n'empêchera pas un Etat membre d'appliquer ses lois et règlements destinés à s'opposer aux monopoles commerciaux ou à éliminer les obstacles au commerce".*

3- Article 53 : La Charte va bien plus loin que le GATT puisque cet article astreint à la concurrence internationale de nombreux services, y compris ceux rendus par des entreprises publiques : *"1. Les Etats membres reconnaissent que certains services tels que les transports, les télécommunications, les assurances et les services commerciaux des banques sont des éléments importants du commerce international et que toute pratique commerciale restrictive appliquée par des entreprises se consacrant à ces branches d'activités dans le commerce international peut avoir des effets nuisibles analogues à ceux qui sont indiqués au paragraphe premier de l'article 46... 2. Si un Etat membre estime qu'il existe des pratiques commerciales restrictives concernant un service visé au paragraphe premier et que ces pratiques ont ou sont sur le point d'avoir les effets nuisibles ci-dessus, entraînant un grave préjudice pour ses intérêts, ledit Etat membre pourra présenter par écrit un exposé de la situation à l'Etat membre ou aux Etats membres auxquels ressortissent les entreprises privées ou publiques fournissant les services en question".*

La plupart des commentateurs voient en la Charte la source de la politique de la concurrence dans la régulation des échanges internationaux, ce qui met en évidence les perceptions contradictoires quant au caractère anti-libéral de la Charte. Ainsi :

- *"La Charte sert néanmoins comme un important exemple historique de la reconnaissance internationale que le potentiel des objectifs de libéralisation des échanges et du développement peut être sapé par des pratiques anti-concurrentielles, et du besoin de prendre des mesures appropriées"*<sup>8</sup>.

- *"Le document de la Charte de l'Organisation Internationale du Commerce (la Charte de la Havane) a inclus le chapitre V, qui traite des activités restrictives des entreprises telles que la fixation des prix et la division des marchés. Du fait de l'avortement de la Charte de la Havane, le chapitre V est tombé dans les limbes"*<sup>9</sup>.

- *"Les relations entre la concurrence et le commerce ont été reconnues dès la Charte de la Havane de 1948, la proposition ambitieuse sur le système mondial des échanges d'après la seconde guerre mondiale, ce qui a finalement débouché sur le GATT plus limité. La Charte de la Havane originelle incluait un chapitre exposant des règles sur les "pratiques restrictives aux échanges," soit des principes antitrust (comme on aurait dû plutôt les appeler)"*<sup>10</sup>.

Si le principe de l'interdiction des restrictions quantitatives est identique dans la Charte (article 20) et le GATT (article XI), les conditions de la dérogation admise pour les produits agricoles et de la pêche sont bien plus draconiennes dans la Charte que dans le GATT, si bien que l'assertion que la Charte aurait permis la souveraineté alimentaire contrairement au GATT est

---

<sup>8</sup> Seema Gaur, *Competition Provisions in Trade Agreements. How to Realise their Potential?* July 2016  
<http://www.evenett.com/working/CompPrincInRTAs.pdf>

<sup>9</sup> <http://law.wustl.edu/wugslr/issues/volume1/p463Matsushita.pdf>

<sup>10</sup> <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/0170.htm>

totale­ment infon­dée, en par­ti­cu­lier au ni­veau de l'au­to­ri­sa­tion des formes de pro­tec­tion agri­coles autres que les droits de douane.

De son côté, dans son rapport de 2018, la CNUCED estime que *"Il ne fait guère de doute que le recours aux droits de douane ne permettra pas d'atténuer les problèmes associés à l'hypermondialisation, et risque même de les aggraver en causant un cycle néfaste de mesures de représailles, en accroissant l'incertitude économique et la pression qui pèse sur les salariés et les consommateurs et, à terme, en ralentissant la croissance"*.

Martin Khor, alors Directeur du Third World Network, écrivait en avril 1999 : *"Les décideurs des grands pays développés préconisent l'introduction d'un nouvel accord sur la politique de concurrence au sein de l'Organisation mondiale du commerce afin que leurs grandes entreprises soient mieux à même de prendre en charge une part plus importante des marchés des pays en développement. Ironiquement, à l'origine, la politique de concurrence était considérée comme un moyen d'aider les petites entreprises à ne pas se laisser submerger par les grandes entreprises. Mais les pays riches cherchent maintenant à l'utiliser pour aider leurs entreprises géantes à concurrencer les entreprises locales dans les pays en développement. En soumettant la question à l'OMC, les pays riches envisagent d'utiliser le principe de "non-discrimination" de l'organisation pour faire valoir que les entreprises locales ne peuvent être traitées plus favorablement que les entreprises étrangères"*. Depuis lors les PED ont maintenu leur opposition à un accord international sur la concurrence de même que sur les autres "thèmes de Singapour" (sur les marchés publics, l'investissement, la facilitation des échanges) comme l'analysait à nouveau Martin Khor en 2007<sup>11</sup>.

Certes un Accord sur la facilitation des échanges est intervenu à la Conférence ministérielle de l'OMC à Bali en décembre 2013 mais cet accord aura des effets pervers pour les PED les plus pauvres comme ceux d'Afrique subsaharienne qui devront y consacrer d'importantes ressources financières pour faciliter les échanges internationaux alors qu'une priorité absolue devrait être donnée à la facilitation des échanges internes et régionaux. Par exemple *"au Nigéria le riz importé reste moins cher sur les marchés urbains du sud que le riz nigérian produit localement (au nord), qui est confronté à des coûts de transport interne élevés"*<sup>12</sup>. Ken Ukaoha a expliqué les difficultés de transport des marchandises entre les pays de la CEDEAO : *"Quand j'importe des matières premières comme le cuir de Hambourg en Allemagne à Lagos au Nigeria, je paie 850 euros [986 \$] pour un conteneur de 40 pieds. Mais le même conteneur transportant nos produits de Lagos au port de Tema au Ghana coûte 1 350 euros [1 566 \$]"*<sup>13</sup>. Pourtant la distance de Lagos à Tema est de 218 miles nautiques contre 4 625 miles de Rotterdam (plus proche que Hambourg) à Lagos.

### **III – L'allégeance de l'OIC au FMI et la question des mouvements de capitaux**

L'article 24 de la Charte affirme la même allégeance de l'OIC au FMI que l'article XV du GATT pour toutes les questions de change mais aussi pour les *"restrictions quantitatives aux échanges et autres mesures commerciales relevant de la compétence de l'Organisation"*, ce qui laisse la

---

<sup>11</sup> Martin Khor, *The "Singapore Issues" in the WTO: Evolution and Implications for Developing Countries*, 2007, <https://www.twn.my/title2/t&d/tnd33.pdf>

<sup>12</sup> USDA, FAS, Nigeria, Grain and Feed Update, 6 December 2018, [https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Update\\_Lagos\\_Nigeria\\_12-6-2018.pdf](https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Update_Lagos_Nigeria_12-6-2018.pdf)

<sup>13</sup> <https://www.un.org/africarenewal/magazine/august-november-2018/infrastructure-key-intra-african-trade>

voie à une interprétation très large : "1. L'Organisation s'efforcera de collaborer avec le Fonds monétaire international afin que tous deux poursuivent une politique coordonnée en ce qui concerne les questions de change relevant de la compétence du Fonds et les questions de restrictions quantitatives et autres mesures commerciales relevant de la compétence de l'Organisation... 2...Elle acceptera les conclusions du Fonds sur la conformité des mesures prises par un Etat membre en matière de change avec les Statuts du Fonds monétaire international... 4. Les Etats membres s'abstiendront...de toute mesure commerciale qui irait à l'encontre des objectifs envisagés par les dispositions des Statuts du Fonds monétaire international".

Cette subordination aux décisions du FMI affaiblit largement la portée des velléités de "Rétablissement de l'équilibre interne de la balance des paiements" stipulées à l'article 4 de la Charte, et donc les appréciations portées par Jacques Nikonoff quand il affirme que "*Un principe fondamental : celui de l'équilibre de la balance des paiements. Ce principe est le plus important de la Charte de La Havane et lui donne sa charpente. Il signifie qu'aucun pays ne doit être en situation structurelle d'excédent ou de déficit de sa balance des paiements*". La Charte est très loin de prescrire un équilibre des échanges et de la balance des paiements, tout au plus cela est-il un objectif, d'ailleurs partagé par le GATT au paragraphe 3.a de l'article XII : "*Dans la mise en oeuvre de leur politique nationale, les parties contractantes s'engagent à tenir dûment compte de la nécessité de maintenir ou de rétablir l'équilibre de leur balance des paiements sur une base saine et durable.*"

De même J. Nikonoff ignore le GATT quand il prétend que la Charte a une position différente sur les possibilités de relever la protection en cas de déséquilibre de la balance des paiements. Le GATT consacre les articles XII et XVIII à ce problème. Le paragraphe 1 de l'article XII stipule clairement que "*Nonobstant les dispositions du paragraphe premier de l'article XI, toute partie contractante, en vue de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements, peut restreindre le volume ou la valeur des marchandises dont elle autorise l'importation, sous réserve des dispositions des paragraphes suivants du présent article.*"

Même s'il s'agit d'une disposition théorique puisque le FMI doit donner son avis sur la réalité de ces difficultés, ce qu'il a nié par exemple dans le panel sur l'Inde qui a été condamnée en appel en 1999, sur plainte des Etats-Unis, à éliminer ses restrictions quantitatives à l'importation parce que le FMI avait déclaré que son déficit de balance des paiements était supportable.

Jacques Nikonoff surestime enfin les possibilités de contrôle des mouvements de capitaux permis par la Charte, quand il affirme : "*Quand donc aujourd'hui nous disons que les mouvements de capitaux doivent être contrôlés, franchement, nous n'avons rien inventé puisqu'il y a 60 ans, cette proposition était déjà faite!*". Il fait référence au paragraphe 1.c de l'article 12 qui stipule : "*Sans préjudice des accords internationaux existants auxquels les Etats membres sont parties, un Etat membre a le droit: i) de prendre toutes mesures appropriées de sauvegarde nécessaires pour assurer que les investissements étrangers ne serviront pas de base à une ingérence dans ses affaires intérieures ou sa politique nationale; ii) de déterminer s'il autorisera, à l'avenir, les investissements étrangers, et dans quelle mesure et à quelles conditions il les autorisera*".

Mais il oublie de préciser les limites de la Charte sur ce droit de contrôle des capitaux internationaux, précisé à l'alinéa b du même paragraphe ("*Le mouvement international des capitaux sera stimulé dans la mesure où les Etats membres offriront aux ressortissants d'autres*

*pays des possibilités d'investissement, et leur assureront des conditions de sécurité pour les investissements existants et à venir") et au paragraphe 2.a ("En conséquence, les Etats membres s'engagent... i) à accorder des possibilités raisonnables d'investissement aux capitaux qu'ils sont disposés à accepter, et à assurer des conditions suffisantes de sécurité aux investissements existants et à venir"), faute de quoi d'ailleurs les investissements étrangers auraient peu de chances de se faire puisqu'on ne peut les contraindre. Et la Charte ne prévoit évidemment pas la possibilité de nationaliser les investissements étrangers.*

### **Conclusion**

Au terme de cette analyse, le lecteur ne doit pas se méprendre. De gros espoirs ont été fondés au lendemain de la seconde guerre mondiale sur une organisation internationale du commerce ne faisant pas de celui-ci une finalité mais un moyen au service d'objectifs humains globaux : le relèvement des niveaux de vie et la réduction des inégalités entre pays (notamment par des accords sur les produits de base leur assurant des prix décents) et au sein de chacun d'eux par la priorité donnée à l'emploi, aux normes sociales et au développement économique.

L'accent mis sur l'emploi et le développement économique était lié aux conclusions tirées de la gestion protectionniste de la grande crise des années 1930, accusée d'avoir conduit à la guerre, une conclusion trop rapide car la principale cause a été la mauvaise gestion des changes des pays restés accrochés à l'étalon-or, dont la France et l'Allemagne, qui, faute de possibilité de dévaluer pour importer moins, ont dû recourir à une escalade excessive des droits de douane<sup>14</sup>. D'où l'idée que la Charte devait mettre l'accent sur une libéralisation accrue des échanges comme moyen de promouvoir l'emploi et le développement.

Il ne faut pas s'étonner si, lors d'un débat du 28 Novembre 1947 sur la Charte, le Président de la Chambre internationale de commerce a déclaré : "*Pourtant, Messieurs, vous êtes les derniers à vouloir créer une Charte si complexe et si remplie d'exceptions qui à l'avenir sera l'objet de contestations sur l'interprétation entre universitaires et juristes*"<sup>15</sup>.

F. Collart Dutilleul lui-même souligne abondamment la complexité voire les incohérences de la Charte : "*La Charte est très complexe... Les dispositions de fond se chevauchent, se cumulent, se juxtaposent, se complètent et s'assortissent de procédures, elles aussi complexes... La Charte... oscille entre complexité et cohérence*". Mais son enthousiasme pour construire un monde plus social et plus solidaire entre pays développés et en développement lui a fait prendre ses désirs pour la réalité.

Le refus du Congrès des EU de ratifier la Charte tient à deux raisons en partie contradictoires : - d'une part il a estimé que la Charte était trop libérale en voulant imposer à la fois "*la régulation des marchés de matières premières, les pratiques commerciales restrictives et la régulation des investissements internationaux*"<sup>16</sup>. Car, pour la Chambre internationale de commerce (CIC), "*La croissance du commerce multilatéral et la reprise et l'expansion des investissements étrangers sont les prérequis indispensables de développements économiques prospères et d'un niveau élevé et effectif d'emploi et de hausses des niveaux de vie*".

---

<sup>14</sup> <https://www.nber.org/digest/oct09/w15142.html>

<sup>15</sup> United Nations Conference on Trade and Employment, *Statement by Arthur Guinness, President of the International Chamber of Commerce*, 28 November 1947.

<sup>16</sup> John Gerard Ruggie, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, International Organization, Volume 36, Issue 2, International Regimes, Spring 1982, 379-415, [www.wto.org/english/forums\\_e/public\\_forum\\_e/ruggie\\_embedded\\_liberalism.pdf](http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum_e/ruggie_embedded_liberalism.pdf).

- d'autre part, le Congrès a estimé que la Charte n'était pas assez libérale en prévoyant trop de *"sauvegardes, exemptions, exceptions, et restrictions, toutes conçues pour protéger la balance des paiements et une variété de politiques sociales internes"*.

A vrai dire le Congrès trouvait que les exceptions étaient trop larges pour le reste du monde, notamment pour les pays en développement, et qu'elles ne l'étaient pas assez pour les EU. Finalement le GATT leur suffisait largement puisqu'il était moins libéral que la Charte et assurait des sauvegardes suffisantes, en particulier la possibilité de protéger l'agriculture par des restrictions quantitatives et d'en subventionner les exportations.

Si la Charte de La Havane et l'OIC ne constituent pas la référence souhaitable pour concevoir une organisation multilatérale des échanges qui promeuve un développement durable et solidaire au niveau planétaire, il est urgent d'élaborer une alternative crédible en changeant radicalement les règles de l'OMC. Et ceci en assujettissant ses règles commerciales à une hiérarchie des normes où le respect des droits humains, sociaux et environnementaux prime sur l'objectif de concurrence et d'ouverture commerciale et financière croissante. Et, pour que cette hiérarchie soit mise en oeuvre, on modifierait la composition des 3 juges de l'ORD en première instance (panels) comme dans l'Organe d'appel, où l'un des trois juges serait un expert en droit international de l'environnement et des droits humains et sociaux.

En effet le Doha Round est à l'agonie car les pays développés ne veulent pas changer les règles sur les subventions agricoles internes et veulent au contraire établir des Accords plurilatéraux sur les thèmes dits de Singapour autres que celui sur la libéralisation des échanges (déjà acté à l'OMC), et surtout imposer un accord sur le commerce électronique, tous thèmes que les PED refusent avant que soit finalisé le Doha Round. Et ceci alors que le Président Donald Trump s'efforce de paralyser l'OMC. Un prochain document analysera ces défis.