

LA COMPÉTENCE DE L'OMC EN MATIÈRE DE CHANGE : LE CAS DES DÉVALUATIONS MONÉTAIRES COMPÉTITIVES AU REGARD DE L'ARTICLE XV DU GATT

Geneviève DUFOUR⁽¹⁾

Professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke

« La politique de libéralisation des échanges mondiaux ne peut être poursuivie avec succès à défaut d'efforts parallèles visant à la mise sur pied d'un système monétaire qui mette l'économie mondiale à l'abri des secousses et des déséquilibres tels qu'ils se sont manifestés ces derniers temps. Les ministres ne perdront pas de vue que les efforts qui vont être entrepris dans le domaine du commerce impliquent la poursuite des efforts pour maintenir des conditions ordonnées et pour établir un système monétaire durable et équitable ».

Déclaration des ministres adoptée
à Tokyo le 14 septembre 1973⁽²⁾

RÉSUMÉ

Les questions de manipulation monétaire relèvent naturellement du champ de compétence du Fonds monétaire international. Or, le FMI n'a pas les moyens d'éviter ou de punir les dévaluations compétitives. Dans la mesure où ces dévaluations peuvent modifier les conditions de concurrence sur le marché international, on peut se demander si l'Organisation mondiale du commerce ne pourrait pas prendre le relais du FMI en la matière. En effet, le GATT contient une disposition directement applicable aux situations de dévaluations

(1) L'auteure peut être jointe à l'adresse suivante : genevieve.dufour2@usherbrooke.ca. L'article est à jour au 1^{er} décembre 2018.

(2) IBDD, S20/20, p. 23, paragraphe 7.



compétitives : l'article XV intitulé « disposition en matière de change ». Or, s'il est clair que cet article réfère précisément aux situations de dévaluations compétitives, il n'est pas évident qu'il donne une base juridique permettant à un membre de l'OMC de porter plainte devant l'ORD. Cet article vise donc précisément à évaluer l'étendue de la compétence de l'OMC en matière de change et plus précisément à évaluer jusqu'à quel point l'article XV du GATT permet de réagir à une mesure de dévaluation compétitive affectant le commerce international.

ABSTRACT

The issues of monetary manipulation naturally fall under International Monetary Fund's jurisdiction. However, the IMF does not have the power to avoid or punish competitive devaluations. To the extent that these devaluations can change the conditions of competition in the international market, it is questionable whether the World Trade Organization could not take over from the IMF in this area. Indeed, the GATT contains a provision directly applicable to situations of competitive devaluation: Article XV entitled "Exchange Arrangements". While it is clear that this Article refers specifically to competitive devaluation situations, it is not clear that it provides a legal basis for a WTO Member to lodge a complaint with the DSB. The purpose of this article is therefore precisely to assess the extent of the WTO's foreign exchange jurisdiction and, more specifically, to assess the extent to which Article XV of the GATT responds to a competitive devaluation measure affecting international trade.

INTRODUCTION

Depuis son entrée en fonction, le président Trump s'en prend au commerce international⁽³⁾. La question des manipulations monétaires fait partie de ses récriminations. Bien qu'un rapport du Trésor américain ait conclu différemment⁽⁴⁾, le président Trump accuse la Chine de manipuler

(3) Sur la question, voy. G. DUFOR et D. DUCASSE, « La négociation des accords de libre-échange sous l'administration Trump : les principes de réciprocité et de multilatéralisme mis à mal », *RQDI*, 2017, 30-2.

(4) En octobre 2018, le Trésor américain plaçait la Chine, l'Allemagne, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud et la Suisse sous surveillance, pour cause de manque de transparence dans



le yuan afin de rendre ses exportations plus compétitives⁽⁵⁾. Les mêmes accusations sont adressées, entre autres, à la Russie⁽⁶⁾ et à l'Union européenne⁽⁷⁾.

Les questions de manipulation monétaire relèvent naturellement du champ de compétence du Fonds monétaire international. Cette organisation a, entre autres, la charge d'assurer la stabilité des changes et d'éviter les dépréciations concurrentielles⁽⁸⁾. Or, malgré l'attribution d'une fonction claire, les Statuts n'ont pas octroyé aux FMI les moyens d'éviter les dévaluations compétitives. Non seulement les sanctions à disposition du Fonds sont inadaptées, mais la pratique du consensus comme mode de décision empêche toute qualification de dévaluation comme étant « compétitive »⁽⁹⁾. Ces défaillances expliquent qu'en plus de 70 ans d'existence, le FMI n'a jamais qualifié une situation de dévaluation comme étant compétitive.

Pourtant, depuis Bretton Woods, les États ont procédé à des dévaluations dont certaines semblent avoir été compétitives. Ces dévaluations leur permettaient de protéger leurs activités économiques soumises à des libéralisations successives majeures. En effet, une dévaluation compétitive a pour objectif de motiver les exportations (lorsqu'une monnaie perd de la valeur par rapport aux autres, les importateurs étrangers peuvent acheter à coût plus faible), ou encore de limiter les importations (la valeur de la monnaie perdant de sa force, les citoyens perdent de leur

leur politique en matière de change : V. MONTET, « La Chine n'a pas dévalué sa monnaie, reconnaît l'administration Trump », *La Presse*, 17 octobre 2018, en ligne : <https://www.lapresse.ca/affaires/economie/international/201810/17/01-5200690-la-chine-na-pas-manipule-sa-monnaie-reconnait-ladministration-trump.php>.

(5) « Trump accuses China of currency devaluation days after Treasury declines to label it a manipulator », CNBC, 16 avril 2018, en ligne : <https://www.cnbc.com/2018/04/16/trump-accuses-china-of-currency-devaluation-in-tweet.html> ; « China's Stealth Yuan Devaluation Catching Trump's Attention », *Bloomberg*, 22 juillet 2018, en ligne : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-22/china-s-luck-on-yuan-devaluation-risks-running-out-on-trump-ire>.

(6) « Trump says Russia, China playing “currency devaluation game” », *Reuter*, 16 avril 2018, en ligne : <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-currency/trump-says-russia-china-playing-currency-devaluation-game-idUSKBN1HN1PO>.

(7) « En réponse à Trump, la Chine dément manipuler sa monnaie », *La Presse*, 23 juillet 2018, <https://www.lapresse.ca/affaires/economie/international/201807/23/01-5190451-en-reponse-a-trump-la-chine-dement-manipuler-sa-monnaie.php>.

(8) Statuts du Fonds monétaire international, article I:3.

(9) Sur les difficultés du FMI de manière plus globale, voy. M. DE BESSEMA et M. HIBBEN, *What's Wrong with the IMF and How to Fix It*, Polity Press, 2017, 208 p.



pouvoir d'achat et se réorientent naturellement vers les marchandises produites au pays), parfois les deux à la fois.

Dans la mesure où ces dévaluations ont modifié les conditions de concurrence sur le marché international, on peut se demander si l'Organisation mondiale du commerce ne pourrait pas prendre le relais du FMI en la matière. En effet, pourquoi un membre de l'OMC ne pourrait-il pas contester la licéité de telles dévaluations dans la mesure où elles semblent aller à l'encontre des objectifs même du libre-échange et du système du commerce international ?

À cet égard, un membre pourrait recourir à une plainte en situation de non-violation, particularité du système de l'OMC. Ce type de plainte permet à un membre de dénoncer le contournement par un membre de ses obligations alors même que ce dernier n'a commis aucune violation⁽¹⁰⁾. Il s'agit probablement là d'un des recours qui pourrait avoir le plus de chance devant un groupe spécial puisque le plaignant n'aurait pas à démontrer qu'une obligation du GATT a été précisément violée, mais simplement que la dévaluation a eu pour effet de compromettre ou d'annuler un avantage résultant du GATT, ou encore d'entraver la réalisation de l'un de ses objectifs⁽¹¹⁾. Ce genre de plainte demeure toutefois rare au sein de l'Organe de règlement des différends⁽¹²⁾ et qui plus est, les organes quasi juridictionnels de l'OMC ont posé des balises rendant difficile son évocation⁽¹³⁾. Bien qu'un cas de dévaluation compétitive

(10) E. CANAL FORGUES, *Le règlement des différends à l'OMC*, 2^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 35. Voy. aussi *Corée — Mesures affectant les marchés publics*, Rapport du Groupe spécial, WT/DS163/T, 1^{er} mai 2000, par. 7.94.

(11) Le GATT prévoit la possibilité de faire une plainte en situation de non-violation à l'article XXIII:1b). H. HELLIO, « Le cas des plaintes en situation de non-violation : à la recherche d'une responsabilité internationale », in V. TOMKIEWICZ, *OMC et Responsabilité*, Paris, Pedone, 2011, p. 101.

(12) Les États déposent peu de plaintes en situation de non-violation et ne le font que très rarement à titre principal, préférant apporter l'argument à titre subsidiaire.

(13) Par exemple, à l'inverse d'une plainte en situation de violation dans le cadre de laquelle on présume l'annulation ou la réduction des avantages, le plaignant d'une plainte en situation de non-violation doit faire en preuve. *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends*, article 3.8 *a contrario*. Aussi, le Groupe spécial dans l'affaire *Japon — Pellicule* a considéré que le plaignant devait, en fait, faire la preuve d'une attente légitime. Il devait donc démontrer que la mesure avait affecté la relation de concurrence entre les produits importés et les produits nationaux, et que le plaignant devait démontrer la corrélation claire entre la mesure et les effets sur la relation de concurrence. *Japon — Mesures affectant les pellicules et papiers photographiques destinés aux consommateurs*, Rapport du Groupe spécial, WT/DS44/R, 31 mars 1998, par. 10.83 à 10.88.



affectant les conditions de concurrence puisse à première vue être tout indiqué pour une plainte en situation de non-violation, la possibilité d'une victoire demeure faible.

Certains ont évoqué la possibilité d'assimiler les dévaluations compétitives à des subventions⁽¹⁴⁾. L'idée n'est pas dénuée d'intérêt. En effet, les objectifs poursuivis par les dévaluations sont précisément les mêmes que ceux qui justifient l'octroi de subventions : avantager les exportations et protéger la production nationale. Or, cette analogie ne suffit pas. Encore faut-il déterminer si la dévaluation d'une monnaie peut être réellement assimilée à une subvention dommageable au regard du droit de l'OMC⁽¹⁵⁾. S'il apparaît difficile d'arriver à la conclusion qu'une dévaluation équivaut à un octroi de contribution financière par les pouvoirs publics, il n'est pas plus évident de conclure que les dévaluations équivalent à une forme de soutien des revenus et des prix⁽¹⁶⁾. Aussi, même si on arrivait à la conclusion qu'il y a là subvention, encore faudrait-il démontrer que la subvention est spécifique, c'est-à-dire qu'elle est octroyée à une entreprise précise, ou encore à certaines entreprises appartenant à une branche de production nationale⁽¹⁷⁾. Comme une dévaluation s'applique à l'ensemble des entreprises d'un pays, la mesure ne pourrait être considérée comme spécifique. Certes, si la mesure était considérée comme subordonnée à des résultats à l'exportation, elle tomberait dans le champ de la boîte rouge, et dès lors la spécificité se trouverait présumée⁽¹⁸⁾. Aucun groupe spécial n'a été amené à interpréter les dispositions des accords de l'OMC au regard de ce type de cas. Il faut peut-être y voir la sagesse des membres de l'OMC à ne pas invoquer des arguments peu convaincants.

Le GATT contient pourtant une disposition directement applicable aux situations de dévaluations compétitives : l'article XV intitulé « disposition en matière de change ». Dès lors, dans un cas de dévaluation, il pourrait être pertinent d'invoquer une plainte en situation

(14) G. Marceau évoque l'idée mais ne laisse pas entendre que les dévaluations compétitives puissent être facilement assimilées à des subventions : « L'OMC et la crise financière : un modèle ? », in R. CHEMAIN, *La refondation du système monétaire et financier international : évolutions réglementaires et institutionnelles*, Actes du colloque des 16 et 17 mars 2010, Paris, Pedone, 2011, pp. 329-336.

(15) GATT, art. XVI et Accord sur les subventions et mesures compensatoires.

(16) Il s'agit pourtant d'un seuil d'applicabilité de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires : art. 1.

(17) *Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*, art. 2.

(18) *Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*, art. 2.3.



de violation de l'article XV du GATT. Or, s'il est clair que cet article réfère précisément aux situations de dévaluations compétitives, il n'est pas évident qu'il donne une base juridique permettant à un membre de l'OMC de porter plainte devant l'ORD. Même si cette disposition aurait pu — ou dû — être invoquée à certaines reprises, dans la mesure où le droit qu'elle prévoit vise directement des situations réelles dénoncées par les membres de l'OMC⁽¹⁹⁾, elle n'a été que peu interprétée par les organes juridictionnels, de telle sorte qu'aujourd'hui, elle ne permet pas de régler des situations qui pourtant relèvent de son champ d'application.

Cet article vise donc précisément à évaluer l'étendue de la compétence de l'OMC en matière de change et plus précisément à évaluer jusqu'à quel point l'article XV du GATT permet de réagir à une mesure de dévaluation compétitive affectant le commerce international.

Pour bien saisir l'article XV du GATT, il semble nécessaire d'opérer un retour en arrière de manière à comprendre la relation globale entre le FMI et l'OMC (section I). La relation demeure pourtant imprécise en ce qui a trait précisément à la question des dévaluations compétitives (section II).

SECTION I. — LA RELATION COMMERCE — FINANCE :
UN IMPÉRATIF POUR UNE BONNE GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE

Alors même que la Deuxième Guerre mondiale rappelait encore quotidiennement au monde son potentiel de destruction, les États-Unis et le Royaume-Uni dessinaient déjà les traits du monde de l'après-guerre en négociant le texte qui allait devenir la Charte de l'Atlantique. L'esquisse apparaissait déjà précise relativement à l'organisation des relations internationales économiques. Parmi les huit principes établis, la déclaration commune précisait que les deux pays souhaitaient faire « en sorte que se réalise, dans le domaine économique, la plus entière collaboration entre toutes les nations, afin d'assurer à toutes de meilleures conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale »⁽²⁰⁾. Les travaux d'après-guerre ont ainsi mis en œuvre cet idéal d'une gouvernance globale de la sphère économique (§ 1). L'échec de la création d'une

(19) V. THORSTENSEN, C. MULLER et D. RAMOS, « Exchange Rate Measures: Who Judges the Issue: IMF or WTO? », *JIEL*, vol. 18 (2015), pp. 117 et 118. Les auteurs rappellent les discussions au sein du Groupe de travail de l'OMC sur le commerce, la dette et la finance.

(20) Charte de l'Atlantique, principe n° 5, 14 août 1941, en ligne : <http://www.un.org/fr/sections/history-united-nations-charter/1941-atlantic-charter/index.html>.

organisation internationale du commerce n'a pas pour autant anéanti le projet d'une étroite collaboration entre finance et commerce qui s'est matérialisé dans le cadre de l'article XV du GATT de 1947, incorporé ensuite aux accords de l'OMC. Surtout, la création de l'Organisation mondiale du commerce, le 1^{er} janvier 1995, a permis de préciser et de développer les relations entre le commerce et la finance (§ 2).

§ 1. — *L'après-guerre et l'idéal d'une gouvernance tripartite du domaine économique*

Dès 1944, deux organisations internationales ont vu le jour : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (« Banque mondiale ») se consacrant au financement international, et le Fonds monétaire international (« FMI ») se préoccupant au système monétaire international. Parallèlement, la constitution d'une troisième organisation se négociait afin que soit créée une Organisation internationale du commerce (« OIC »), ce qui devait découler de l'adoption de la Charte de La Havane en mars 1948 par 53 pays⁽²¹⁾. Cette dernière ne verra jamais le jour mais sa Charte constitutive a bel et bien été adoptée⁽²²⁾. Dès lors, elle permet de comprendre comment l'alliage monnaie — commerce avait été imaginé à l'époque. Cette mise en contexte, mille fois décrite et rappelée⁽²³⁾, revêt une importance certaine ici puisque c'est précisément les liens confus entre deux de ces organisations, dès le départ imaginées pour œuvrer de pair, qui empêchent aujourd'hui une compréhension claire de l'article XV du GATT.

(21) Charte de La Havane instituant une organisation internationale du commerce, Conférence des Nations unies sur le commerce et l'emploi, 21 novembre 1947 au 24 mars 1948, en ligne : https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f.pdf.

(22) La charte de La Havane devant créer l'Organisation internationale du commerce n'a pas été ratifiée par les États-Unis d'Amérique. En effet, bien que le président l'ait signée, la majorité républicaine au Congrès en 1948 a néanmoins refusé de la ratifier, la considérant d'inspiration trop keynésienne : J.-C. GRAZ, *Aux sources de l'OMC : la Charte de La Havane 1941-1950*, Genève, Droz, 1999, épilogue. Sur l'influence de Keynes : Cl. SCHWOB, « Keynes, Meade, Robbins et l'Organisation internationale du commerce », *L'Actualité économique*, 83:2 (2007), p. 255.

(23) En plus des ouvrages généraux de droit international économique qui relatent tous cet épisode, voy. J.-C. GRAZ, *Aux sources de l'OMC : La Charte de La Havane 1941-1950*, op. cit. ; P. DEMARET, « The metamorphoses of the GATT: from the Havana Charter to the World Trade Organization », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 34 (1995), p. 123 ; C. VAN GRASSTEK, *The History and the Future of the World Trade Organization*, Genève, OMC, 2014.



Les Statuts du FMI énumèrent ses fonctions et parmi elles, se trouve celle visant à faciliter l'expansion et la croissance équilibrée du commerce international⁽²⁴⁾. On comprend mieux les limites de ce mandat à la lecture des dispositions de la Charte de La Havane. *A priori*, selon son article 86, l'Organisation internationale du commerce devait être rattachée à l'ONU à titre d'institution spécialisée. Les liens entre FMI et OIC allaient dès lors s'en trouver facilités. On prévoyait d'ailleurs à l'article 87 que des accords devaient être conclus entre l'OIC et les autres organisations internationales entretenant des liens de collaboration. Certes, l'article 87 ne nommait pas expressément le FMI, mais l'article 24 de la Charte de La Havane — traitant des relations avec le FMI et des questions de change — rendait évidente la collaboration.

Cet article mettait directement en application la philosophie que sous-tendait le système tripartite de l'époque entre la Banque mondiale, le FMI et l'OIC. Bien que le FMI et l'OIC aient eu chacun leur rôle à jouer et aient dû se restreindre à leur domaine de spécialité, des circonstances diverses nécessiteraient le concours de chacune d'elles. On le savait déjà à l'époque, et la guerre des monnaies de l'entre-deux-guerres en avait fourni une idée assez claire, certains pays seraient tentés de compenser la diminution des droits de douane par une dévaluation de leur monnaie⁽²⁵⁾. Cela leur permettrait en effet de protéger leur marché intérieur et d'encourager leurs exportations. Aussi, on savait qu'un pays éprouvant des problèmes de balance des paiements pourrait vouloir limiter les importations et tenter de le faire en restreignant la convertibilité de sa monnaie. Dès lors, on envisageait l'encadrement de ces activités au potentiel protectionniste, « pratiques monétaires déviantes »⁽²⁶⁾, comme nécessaire et devant relever tant de l'OIC que du FMI⁽²⁷⁾.

« The idea was that if no country was allowed to devalue its currency to gain a commercial advantage over its neighbour, the balance of payments of all countries would be protected and the system

(24) Statuts du Fonds monétaire international, art. I:ii.

(25) D. CARREAU, *Le fonds international monétaire*, Paris, Pedone, 2009, p. 80.

(26) *Ibid.*

(27) A.-D. MITCHELL et E. SHEARGOLD, « GATT Art. XV: Exchange Arrangements », in R. WOLFRUM et P.-T. STOLL (dir.), *Max Planck commentaries on world trade law*, Leiden, Koninklijke Brill, 2009, en ligne : <https://ssrn.com/abstract=1507253>, par. 2 et 3.



would not fall prey to a 'race to the bottom' to the likes of the Great Depression »⁽²⁸⁾.

Dans cette optique, une collaboration apparaissait nécessaire, exercée dans le respect des compétences de chacun. C'est dans cet esprit qu'on avait pensé le système de manière à ce que le FMI ait compétence sur les restrictions sur les changes alors que l'OIC aurait compétence sur les restrictions sur le commerce.

La Charte de La Havane n'est pas entrée en vigueur et l'OIC n'a jamais été créée. Néanmoins, certains pays avaient eu l'idée dès décembre 1945 d'entamer des négociations en vue de s'octroyer plus rapidement et réciproquement des concessions. Cette négociation a finalement mené à l'adoption du GATT en 1947, a permis d'encadrer les relations commerciales des États jusqu'à la création de l'OMC en janvier 1995 et produit encore ces effets dans la mesure où le GATT a été incorporé à l'accord instituant l'OMC. Surtout négocié en marge des rencontres de la Charte de La Havane, le texte du GATT élaboré par les quelques États réunis autour de ce projet ressemblait fortement à certaines parties de la Charte de La Havane. Pour cette raison, l'article 24 dédié aux questions de change dans la Charte de La Havane correspond, avec les adaptations nécessaires⁽²⁹⁾, à l'article XV du GATT.

§ 2. — *La création de l'OMC : époque fertile pour une clarification et une intensification des relations*

En 1986, à Punta Del Este, les États partie au GATT ont décidé de commencer un nouveau cycle de négociation, le plus ambitieux depuis 1947, qu'on connaît aujourd'hui comme le cycle d'Uruguay. Ils souhaitaient négocier la création d'une organisation spécialisée dans le domaine du commerce international. Dès le début du cycle, les États avaient reconnu dans la Déclaration de Punta Del Este le lien entre le commerce, la monnaie, la finance et le développement⁽³⁰⁾. Ce cycle s'est finalement conclu le 15 avril 1994 avec l'adoption des accords de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce.

(28) V. THORSTENSEN, D. RAMOS et C. MULLER, « The "Missing Link" Between the WTO and the IMF », *JIEL*, vol. 16:2 (2013), p. 357 référant à H. DEXTER, *White's Preliminary Draft Proposal for a United Nations Stabilization Fund and a Bank for Reconstruction and Development of the United and Associated Nations*, from April 1942.

(29) Des adaptations ont surtout été nécessaires dans la mesure où l'article 24 de la Charte de La Havane prévoyait les relations entre le FMI et l'OIC.

(30) Préambule, 5^e considérant.



La relation privilégiée est consacrée à l'article III de l'accord instituant l'OMC dans la mesure où on mentionne que l'OMC doit coopérer avec le FMI et la Banque mondiale. Ces deux dernières organisations ont certes connu leur heure de gloire, mais ont traversé à partir des années 1970 des moments plus difficiles. La création d'une nouvelle organisation apparaissait dès lors comme un danger, du moins comme un élément encore plus déstabilisateur pour le système. Le rappel d'une obligation de coopération est dès lors apparu comme important et apaisant.

Dans cette optique, les ministres ont adopté à Marrakech une Déclaration sur la relation de l'OMC avec le FMI⁽³¹⁾. On y rappelle le lien historique créé entre le FMI et les parties contractantes au GATT⁽³²⁾. On semble vouloir insister sur l'immutabilité du lien, c'est-à-dire sur le fait que le lien doit demeurer, mais qu'il doit aussi demeurer *tel que développé* pendant les années du GATT. Les membres de l'OMC n'entendent donc pas être plus intrusifs. On rassure le FMI, mais surtout les États, que l'OMC ne viendra pas modifier l'ordre — ou le désordre — établi⁽³³⁾.

Les membres de l'OMC ont aussi adopté une Déclaration sur la contribution de l'OMC à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial⁽³⁴⁾. Les membres de l'OMC souhaitent « [u]ne plus grande stabilité des taux de change, grâce à davantage d'ordre dans les conditions économiques et financières fondamentales, [qui] devrait contribuer à l'expansion du commerce, à la croissance et au développement durables et à la correction des déséquilibres extérieurs »⁽³⁵⁾. Ils remettent entre les mains des États la responsabilité d'harmoniser à l'échelon national les différentes politiques économiques

(31) Déclaration sur la relation de l'Organisation mondiale du commerce avec le Fonds monétaire international, dans les Résultats du Cycle d'Uruguay — Textes juridiques, secrétariat du GATT (1994), p. 471.

(32) On parle de « liens étroits ». *Ibid.*, premier considérant.

(33) On se rappellera que depuis la fin de la convertibilité du dollar en or, le système monétaire international est passé d'un système basé sur le respect de la règle de droit à un système complètement dérégulé. Il n'est donc pas évident de parler d'ordre établi. Surtout, le FMI est passé d'une organisation chargée d'assurer la stabilité du système monétaire international à un système préservant la balance des paiements de certains États en difficulté par le financement : V. THORSTENSEN, D. RAMOS et C. MULLER, « The "Missing Link" Between the WTO and the IMF », *op. cit.*, p. 357.

(34) Déclaration sur la contribution de l'OMC à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial dans les Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay — Textes juridiques, secrétariat du GATT (1994), p. 466, 1, en ligne : https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/32-dcohr.pdf.

(35) *Ibid.*, par. 2.



tout en reconnaissant qu'il faut davantage de collaboration entre le FMI et l'OMC.

Le 9 décembre 1996, le jour même de l'ouverture de la Conférence ministérielle de Singapour, un accord de coopération entre l'OMC et le FMI était conclu⁽³⁶⁾. Ce dernier se déploie sur trois points principaux afin d'assurer la mise en œuvre de la collaboration entre les deux Organisations⁽³⁷⁾. D'abord, il reconnaît le statut d'observateur à chacune des Organisations dans les limites de ce qui est nécessaire à l'accomplissement de leur mandat⁽³⁸⁾. Ensuite, il assure un partage d'information et des données entre les deux Organisations. Par exemple, l'OMC communique l'ensemble des rapports obtenus dans le cadre du Mécanisme de suivi des politiques commerciales au FMI, « pour usage par sa direction et ses services à titre confidentiel »⁽³⁹⁾ alors que ce dernier communique à l'OMC les rapports de surveillance sur les politiques de change⁽⁴⁰⁾. Finalement, l'accord prévoit quelques dispositions permettant d'assurer une meilleure cohérence entre les deux Organisations. Ces dispositions témoignent du souci d'assurer un partage précis des fonctions de chacune dans son champ de compétence. C'est donc dans cet esprit que l'accord prévoit que les Organisations collaboreront « pour l'exécution de leur mandat respectif »⁽⁴¹⁾.

En définitive, la création de l'OMC a certes été l'occasion de préciser la relation entre la nouvelle Organisation et le Fonds. Or, les textes adoptés n'ont pas permis de préciser le rôle que chacun doit jouer dans les cas de manipulation de change ayant un impact sur les importations et les exportations.

(36) Accord entre l'OMC et le FMI, WT/L/195, Annexe 1. Pour un commentaire sur les difficultés de mise en œuvre de cette coopération, voy. H. GHÉRARI, « OMC et institutions de Bretton Woods », in Th. GARCIA et V. TOMKIEWICZ (dir.), *L'OMC et les sujets de droit*, Colloque de Nice des 24 et 25 juin 2009, Bruxelles, Bruylant, p. 115 et plus précisément sur cette question aux pp. 128 et s.

(37) L'Organe d'appel a eu l'occasion de se pencher sur cet accord à l'occasion de l'affaire *Argentine — Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS56/AB/R, 27 mars 1998, par. 71.

(38) *Ibid.*, par. 5 et 6.

(39) *Ibid.*, par. 12.

(40) *Ibid.*, par. 11.

(41) *Ibid.*, par. 1.



SECTION 2. — LA COLLABORATION COMMERCE —
FINANCE À L'ÉPREUVE DE LA RÉALITÉ :
UNE RELATION ENCORE BIEN IMPRÉCISE EN MATIÈRE DE CHANGE

Malgré un apaisement apparent des concurrences, il reste encore beaucoup d'imprécision dans la répartition des compétences entre les deux Organisations, surtout en ce qui concerne les mesures de change relevant de l'article XV du GATT et de sa note additionnelle (article XV). Alors que la collaboration semble manifeste, les organes quasi juridictionnels de l'OMC l'ont limitée, laissant croire à une guerre de clocher entre le FMI et l'OMC (§ 1). Surtout, la manière dont l'article du GATT relatif aux mesures de change (article XV) est rédigée et l'absence de « jurisprudence » en la matière empêche de déterminer si l'OMC demeure compétente en cas de dévaluations monétaires compétitives affectant le commerce (§ 2).

§ 1. — *Une collaboration restreinte à certaines questions
en matière de change*

Les trois premiers paragraphes de l'article XV du GATT consacrent la coopération entre l'OMC et le FMI, et la fonction de consultant que joue le FMI pour l'OMC. Plus précisément, le deuxième paragraphe de l'article XV précise que l'OMC doit consulter le FMI dans trois cas, lorsqu'on évoque des questions de réserves monétaires, de change et de balance des paiements. Dans ces matières, l'OMC doit accepter les constatations de fait et les données d'ordre statistique ou autre du FMI.

Ce paragraphe a par le passé été interprété strictement par les organes quasi juridictionnels de l'OMC. En effet, dans l'affaire *Argentine — Chaussures*, le Groupe spécial n'a pas jugé nécessaire de consulter le FMI. Pourtant, l'Argentine défendait sa taxe statistique au motif qu'elle découlait d'un programme d'ajustement structurel et invoquait le fait que la taxe avait été mise en place à la demande du FMI⁽⁴²⁾. Cette allégation

(42) *Argentine — Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*, Rapport du Groupe spécial, WT/DS56/R, 25 novembre 1997, par. 3.252 : « L'Argentine a indiqué que la taxe de statistique correspondait à un engagement souscrit dans le cadre d'un accord entre l'Argentine et le Fonds monétaire international (FMI). Cet engagement obligeait l'Argentine à maintenir la taxe de statistique au taux de 3 pour cent jusqu'à son expiration en 1998 ».



était contestée par les États-Unis⁽⁴³⁾. Surtout, le représentant du FMI avait fait part de sa vive volonté à être consulté par le Groupe spécial et l'Organe de règlement des différends avait même accepté qu'un représentant du FMI participe à ses réunions dans cette affaire⁽⁴⁴⁾. Néanmoins, le Groupe spécial n'a pas jugé bon de consulter le FMI dans cette affaire.

L'Argentine a fait appel de la décision et soumis, entre autres, que le Groupe spécial n'avait pas procédé à une évaluation objective de la question dans la mesure où elle n'avait pas consulté le FMI sur la question de la taxe statistique. L'Organe d'appel a rappelé que l'article XV:2 du GATT n'obligeait le Groupe spécial à consulter le FMI que dans trois cas (réserves monétaires, change et balance des paiements), et que la taxe statistique n'y correspondait pas⁽⁴⁵⁾. L'Organe d'appel n'a pas considéré qu'il s'agissait là d'une erreur de la part du Groupe spécial. Il a reconnu qu'il « aurait peut-être été utile que le Groupe spécial consulte le FMI », mais qu'il « n'a[vait] pas fait un usage abusif de son pouvoir discrétionnaire en ne demandant pas de renseignements ni son avis au FMI »⁽⁴⁶⁾. Quelques semaines après que les rapports ont été adoptés par l'Organe de règlement des différends, le représentant du FMI, invité à siéger à l'ORD, a rappelé que le « FMI tenait vivement à être consulté par les groupes spéciaux dans des affaires de ce genre »⁽⁴⁷⁾.

Si sur le plan strictement juridique, on peut justifier la décision du Groupe spécial et de l'Organe d'appel, on peut déplorer que la nature de l'obligation de l'Argentine à l'égard du FMI dans cette affaire soit restée nébuleuse. Malgré une coopération clairement affichée et probablement nécessaire, les organes quasi juridictionnels de l'OMC ont considéré le FMI comme un expert parmi d'autres, consultables selon le bon vouloir des membres du groupe spécial⁽⁴⁸⁾. Pourtant, la nécessité d'une coopération entre le FMI et l'OMC semblait acquise.

(43) *Ibid.*, par. 2.281.

(44) OMC, « Réunion de l'Organe de règlement des différends », 10 juin 1998, WY/DSB/M/45, point discuté avant l'adoption de l'ordre du jour, en ligne : https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=37738&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

(45) *Argentine — Mesures affectant les importations de chaussures, textiles, vêtements et autres articles*, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS56/AB/R, 27 mars 1998, par. 84.

(46) *Op. cit.*, par. 86.

(47) OMC, « Organe de règlement des différends », Réunion, WT/DSB/M/45, 10 juin 1998, p. 9.

(48) Selon H. Ghérari, cette affaire a ramené « le FMI à un statut d'expert parmi d'autres alors même qu'il occupe s'agissant de ces questions une position éminente à



Surtout, on comprend que la répartition des compétences n'est pas clairement définie et qu'il subsiste même des guerres de clocher entre les deux institutions. C'était pourtant pour éviter ce type de piétinement dans le jardin de l'autre que plusieurs textes avaient été adoptés dans le contexte de la conclusion de l'accord de Marrakech.

§ 2. — *Une compétence malgré tout imprécise
en matière de dévaluation compétitive*

Les déclarations adoptées depuis 1994 ne viennent pas précisément régler une des principales difficultés d'interprétation de la relation entre le FMI et l'OMC, soit celle de savoir si l'OMC est compétente en matière de change.

On se rappellera que le deuxième paragraphe de l'article XV du GATT impose à l'OMC de consulter le FMI lorsqu'il est question de réserve monétaire, de change ou de balance des paiements. Cette obligation impose à l'OMC de prendre en compte les conclusions de fait communiquées par le FMI. Dès lors, on peut déduire que l'OMC demeure compétente en ces matières sous réserve qu'elle doive s'en remettre à l'expertise du FMI pour établir de manière factuelle certaines situations.

Les 4^e et 5^e paragraphes de l'article XV doivent en outre être pris en considération puisqu'ils clarifient un peu plus la relation entre le FMI et l'OMC en matière de manipulations de change, et restreignent même la compétence de l'OMC.

En effet, dans le 4^e paragraphe, on interdit les mesures de change allant à l'encontre de l'objectif des dispositions du GATT ainsi que les mesures commerciales allant à l'encontre des objectifs du FMI⁽⁴⁹⁾. Ce paragraphe tient pleinement compte de situations impliquant tant la monnaie que le commerce. On vise précisément l'adoption de mesures commerciales allant à l'encontre des fins du FMI et des mesures monétaires à l'encontre des objectifs de l'OMC.

même de lui conférer une expertise et une autorité décisive » (H. GHÉRARI, « OMC et institutions de Bretton Woods », *op. cit.*, p. 135). Sur cette question, voy. aussi l'affaire *Inde — Restrictions quantitatives à l'importation de produits agricoles, textiles et industriels*, Rapport du Groupe spécial, WT/DS90/R, 6 avril 1999 et Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS90/AB/R, 23 août 1999.

(49) Sur la différence entre une mesure de change et une mesure commerciale, voy. A.-D. MITCHELL et E. SHEARGOLD, « GATT Art. XV: Exchange Arrangements », *op. cit.*, par. 6 à 9.

Le 5^e paragraphe concerne précisément la mise en œuvre de ces interdictions croisées. Selon ses termes, si les États considèrent qu'un autre membre applique des restrictions de change en ce qui concerne *les paiements et les transferts relatifs aux importations*, ils doivent s'adresser au FMI. Cet article vient donc limiter très clairement la compétence de l'OMC. Dès lors, suivant l'article XV du GATT, un membre ne peut pas manipuler ses taux de change pour aller à l'encontre des objectifs des dispositions du GATT (ex : abaissement et consolidation des droits de douane — art. II et encore plus précisément art. II:3 — ou encore prohibition des restrictions quantitatives (art. XI)). Si un membre le fait, les autres membres doivent s'adresser au FMI.

Il faut néanmoins mentionner que le paragraphe 5 ne réfère qu'au cas de *paiements et transferts relatifs aux importations*. Est-ce à dire que l'OMC peut être compétente sur d'autres types de mesures relatives au change comme des manipulations de taux de changes à répétition qui n'ont rien à voir avec les « paiements et les transferts relatifs aux importations » ?

Dans cette optique, on peut se demander dans quelle mesure un membre de l'OMC pourrait invoquer l'article XV:4 à la suite d'une dévaluation par un autre membre de sa monnaie. Suivant l'analyse faite précédemment, rien ne l'empêcherait dans la mesure où ce paragraphe précise explicitement que les membres de l'OMC ne doivent pas adopter de mesures de change qui « iraient à l'encontre de l'objectif des dispositions » du GATT. Une note additionnelle précise que : « Les mots “iraient à l'encontre” signifient notamment que les mesures de contrôle des changes qui seraient contraires à la lettre d'un article du présent Accord ne seront pas considérées comme une violation de cet article si elles ne s'écartent pas de façon appréciable de son esprit ».

Il convient de comprendre de cette note que toute mesure de contrôle des changes ne va pas à l'encontre de l'article XV:4 du GATT, même si la mesure limite le commerce. La note additionnelle XV:4 donne l'exemple d'un État qui, conformément aux Statuts du FMI, aurait adopté une mesure de contrôle de change ayant pour effet d'exiger le paiement de ses exportations dans sa monnaie nationale. La note ajoute qu'il ne s'agirait pas d'une mesure contraire à l'article XI ou à l'article XIII du GATT. Pour Mitchell et Sheargold, l'article XV:4 a donc pour effet de permettre à un État d'adopter une mesure de change conforme aux Statuts du FMI, même si cette mesure constitue une violation des termes



du GATT tant et aussi longtemps que son esprit est préservé⁽⁵⁰⁾. Il semble dès lors que l'expression « iraient à l'encontre » réfère à une situation dans laquelle la mesure adoptée viserait précisément l'obstruction du commerce. Un critère d'intention serait dès lors nécessaire⁽⁵¹⁾. Il s'agirait là encore d'une limite importante — mais non insurmontable⁽⁵²⁾ — à l'invocation avec succès de l'article XV considérant la difficulté de prouver l'objectif.

À défaut d'interprétation de cette disposition par un groupe spécial⁽⁵³⁾, l'incertitude demeure non seulement quant à la relation entre le FMI et l'OMC, mais aussi quant à la capacité d'un membre d'invoquer l'article XV dans le cas d'une dévaluation compétitive, adoptée pour fausser le jeu du commerce international. Certes, doit-on rappeler que l'article XV du GATT a été pensé à une époque pendant laquelle les États croyaient les problèmes de change inexistantes, puisque réglés par une parité fixe. Depuis la fin de la parité, malgré l'existence de problèmes récurrents, « il est frappant de remarquer que cette complémentarité objective entre l'institution monétaire (le FMI) et l'institution commerciale (le GATT

(50) *Ibid.*, par. 22. Les auteurs nuancent toutefois leur conclusion en abordant le paragraphe de l'article XV. Selon eux, ce paragraphe annule en quelque sorte la limite posée par le paragraphe 4 quant à « l'esprit » des termes : par. 23 et 24. Le groupe de travail sur les restrictions quantitatives a décidé de ne pas se prononcer sur le lien entre les paragraphes 4 et 9 : « il serait préférable de ne pas essayer de poser des principes généraux concernant les rapports à établir entre les paragraphes 4 et 9 et de s'en tenir à la méthode empirique lorsque viendront à se poser des problèmes particuliers portant sur ces dispositions » : Groupe de travail sur les restrictions quantitatives, IBDD, S35/190, p. 220, par. 8.

(51) L'accord de libre-échange entre les États-Unis, le Mexique et le Canada (ACEUM) prévoit un chapitre sur les dévaluations compétitives (chapitre 33). La définition de l'expression « dévaluation compétitive » que l'ACEUM en donne renvoie aussi à un élément d'intention (article 33.1).

(52) Les organes juridictionnels de l'OMC ont déjà eu par le passé à évaluer l'objectif réel d'une mesure adoptée par un membre. Des tests ont été élaborés à cet effet par exemple dans le cadre de l'analyse de l'article III:4 ou de l'article XX du GATT.

(53) En 1977, un groupe spécial avait été établi à la demande des États-Unis en réponse à une mesure nipponne donnant ordre aux banques de change de refuser l'ouverture de toute ligne de crédit concernant l'importation de fil de soie. Selon le demandeur, cette mesure violait, entre autres, l'article XV du GATT puisqu'elle allait à l'encontre de l'esprit du GATT. Les parties ont toutefois réglé leur différend de manière consensuelle. Pour la « plainte » des États-Unis : « Japanese Restriction on Imports of Throw Silk Yarn, Recourse to Article XXIII:2 by the United States », 25 juillet 1977, L/4530, en ligne : <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L4599/4530.PDF>. Pour la décision du Groupe faisant état de l'entente bilatérale entre les États-Unis et le Japon, voy. Rapport du Groupe spécial du GATT, « Mesures à l'importation de fils de soie moulinée », L/4637, adopté le 17 mai 1978, IBDD S25/119.

jusqu'en 1994 et l'OMC à partir du 1^{er} janvier 1995) ne s'est jamais traduite autrement que dans des principes généraux de coopération entre elles sans prendre la forme de règles de droit applicables à la conduite des États »⁽⁵⁴⁾.

CONCLUSION

Entre juillet 2014 et juillet 2015, les exportations chinoises chutaient de 8,3 % et le taux de croissance de la Chine avait ralenti pour une première fois depuis des années, abandonnant une croissance à deux chiffres. En août 2015, on assistait à une triple dévaluation du yuan. Depuis, le yuan n'a fait globalement que diminuer. En effet, durant l'été 2018, alors que la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine, entre autres, atteignait son point de tension, la Banque populaire de Chine abaissait son taux pivot pour une septième séance consécutive, approchant le yuan à son niveau le plus bas depuis le printemps 2008⁽⁵⁵⁾. Bien que rien ne relie directement ces dévaluations successives à une intention malveillante de la Chine⁽⁵⁶⁾, on peut se questionner. En effet, la baisse du yuan a le potentiel de faire bondir les exportations puisque la faible valeur du yuan permet aux importateurs étrangers d'acheter les produits chinois à bas prix. Du même coup, en raison de la faiblesse de leur devise, les Chinois peuvent plus difficilement s'approvisionner sur les marchés étrangers, ce qui peut avoir pour effet de profiter aux biens produits en Chine⁽⁵⁷⁾. Finalement, cette

(54) D. CARREAU, *Le Fonds monétaire international*, *op. cit.*, p. 8.

(55) « Le Yuan faible, "meilleure arme protectionniste" de la Chine face à Trump », *La Tribune*, 20 juillet 2018, en ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/banques-finance/le-yuan-faible-meilleure-arme-protectionniste-de-la-chine-face-a-trump-785787.html>.

(56) Pour certains, ces dévaluations n'auraient rien à voir avec l'envie de la Chine de privilégier ses exportations et protéger son marché intérieur : M. DE VERGÈS, « Pourquoi Trump se trompe en attaquant la Chine sur le Yuan », *Le Monde*, 6 décembre 2016, en ligne : https://www.lemonde.fr/economie/article/2016/12/06/pourquoi-trump-se-trompe-en-attaquant-la-chine-sur-le-yuan_5044097_3234.html. Qui plus est, il semble qu'une dévaluation excessive du Yuan aurait des conséquences négatives dans la mesure où les dettes en dollars des entreprises chinoises pourraient devenir plus importantes et susciter une fuite des capitaux : « Buttonwood: The yuan show », *The Economist*, n° 950, 22 septembre 2018.

(57) Il n'est pas question de déterminer ici si les différentes dévaluations du Yuan ont effectivement eu pour effet d'augmenter les exportations et de diminuer les importations. Il est néanmoins communément admis que la dévaluation d'une monnaie rend les



dernière baisse permet assurément à la Chine de minimiser l'impact des surtaxes douanières imposées par les États-Unis dans le cadre de la guerre commerciale⁽⁵⁸⁾.

Ces dévaluations successives, dont l'impact s'avère évident sur l'économie chinoise, contreviennent-elles à une règle de l'OMC ? Cette question est d'autant plus pertinente que l'économie chinoise en est une essentiellement d'exportation⁽⁵⁹⁾. Certes, c'est d'abord et avant tout au FMI que devrait revenir le rôle de condamner les États recourant à des mesures de change déloyales. Or, le FMI se bute à un ensemble de problèmes systémiques qui ne semblent pas sur le point d'être réglés⁽⁶⁰⁾. Dans ce contexte, il peut s'avérer tentant de recourir à l'OMC et à son organe de règlement des différends. Selon Gabrielle Marceau, il s'agit là d'une mauvaise idée compte tenu du caractère imprécis de l'article XV du GATT et de la quasi-absence de différends l'ayant interprété⁽⁶¹⁾. Dans un contexte de guerre commerciale opposant entre autres les États-Unis à la Chine, notamment en raison des dévaluations du yuan⁽⁶²⁾, on peut penser qu'il s'agit peut-être d'un pis-aller

exportations moins onéreuses pour les pays tiers et que les importations deviennent plus coûteuses pour les consommateurs du pays dont la devise s'est dévaluée. Évidemment, dans le cas d'une plainte, le plaignant devra faire la preuve d'un effet négatif de la dévaluation sur les conditions de concurrence dans la mesure où, tel qu'expliqué ci-dessus, une dévaluation sera considérée comme contraire à l'article XV seulement si elle vise l'obstruction du commerce.

(58) Selon O. Blanchard, ex-chef économiste du FMI, « [u]ne dépréciation de 7 % du yuan est suffisante, sur le papier, pour contrecarrer l'impact des taxes américaines sur 50 milliards de dollars d'importations et “probablement” d'éventuels droits de douane américains sur 200 milliards de dollars » (« Guerre commerciale : la chute du Yuan, atout à double tranchant pour la Chine », *Le Figaro*, 9 août 2018, en ligne : <https://www.capital.fr/economie-politique/guerre-commerciale-la-chute-du-yuan-atout-a-double-tranchant-pour-la-chine-1302318>).

(59) Cette situation risque de changer dans les prochaines années considérant que la Chine souhaite maintenant atteindre une autonomie dans plusieurs secteurs d'ici 2025 : K. LIU, « Chinese Manufacturing in the Shadow of the China — US Trade War », *Economic affairs*, vol. 38-3 (2018), 307. Pour un avis mitigé sur les chances que la Chine atteigne réellement son objectif, voy. C. CHANDLER, « Should Trump Care about Xi's “Made in China 2025” Plan? », *Fortune.com*, 26 mai 2018.

(60) J.-M. SOREL, « L'évolution des institutions financières internationales : entre redéploiement et fragilité, une restructuration systématique en chantier », *AFDI*, vol. 52, p. 481.

(61) G. MARCEAU, « L'OMC et la crise financière : un modèle ? », *op. cit.*, p. 329, pp. 333 à 336.

(62) L'administration Trump a à plusieurs reprises accusé la Chine de jouer avec sa monnaie afin de rendre ses exportations plus concurrentielles. Or, un rapport du Trésor amé-

qui aurait au moins l'avantage de ramener la question sur le terrain du droit.

Étrangement, le GATT contient plusieurs dispositions qui, comme l'article XV, n'ont jamais ou que très peu servi. Pourtant, il règle les relations commerciales internationales des États depuis déjà 1947. Certaines de ses dispositions sont restées dans l'ombre pendant des décennies avant d'être invoquées par les États. C'est le cas de l'exception de moralité publique prévue à l'article XX, a), qui n'a connu aucun succès avant le milieu des années 2000. Depuis, elle a été invoquée dans pas moins de six affaires⁽⁶³⁾. C'est aussi le cas de la clause d'exception de sécurité nationale prévue à l'article XXI du GATT. Cette dernière n'a été invoquée que rarement et n'a surtout connu aucun développement remarquable dans le cadre des instances du GATT ou de l'ORD de l'OMC⁽⁶⁴⁾.

ricain, d'octobre 2018 conclut, entre autres, que la Chine n'a pas procédé à des dévaluations compétitives de sa monnaie. « Trump reproche à la Chine et à d'autres de dévaluer leur monnaie », *Reuter*, 9 décembre 2016, en ligne : <https://fr.reuters.com/article/frEuroRpt/idFRL5N1E45RJ> ; « TrumpaccuselaChineetlaRussiededévaluerleurmonnaie », *Les Échos*, 16 avril 2018, en ligne : <https://investir.lesechos.fr/marches/actualites/trump-accuse-la-russie-et-la-chine-de-devaluer-leurs-monnaies-1757192.php#> ; V. MONTET, « La Chine n'a pas dévalué sa monnaie, reconnaît l'administration Trump », *La Presse*, 17 octobre 2018, en ligne : <https://www.lapresse.ca/affaires/economie/international/201810/17/01-5200690-la-chine-na-pas-manipule-sa-monnaie-reconnait-ladministration-trump.php>. Plus globalement, les États-Unis considèrent que la Chine fausse les conditions de concurrence en agissant de manière systématique à l'encontre des règles du commerce international. Sur la question, voy. J.-F. DUFOUR, « La guerre commerciale américaine contre Pékin ne peut être gagnée », *Le Monde*, 17 octobre 2018, p. 12.

(63) À cet effet, voy. *États-Unis — Mesures visant la fourniture de services transfrontières de jeux et de paris*, DS285 ; *Chine — Mesures affectant les droits de commercialisation et les services de distribution pour certaines publications et certains produits de divertissement audiovisuels*, DS363 ; *CE — Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque*, DS400 ; *Colombie — Mesures visant les importations de textiles, vêtements et chaussures*, DS461 ; *Brésil — Certaines mesures concernant la taxation et les impositions*, DS472 ; *Indonésie — Importation de produits horticoles, d'animaux et de produits d'origine animale*, DS478. À noter que dans certains cas, c'est plutôt l'exception de moralité publique prévue dans l'accord général sur le commerce des services qui a été invoquée.

(64) Certains pays ont invoqué cette exception depuis 1947. Par exemple, la Suède l'a invoquée pour justifier une mesure restrictive sur les bottes entre novembre 1975 et juillet 1977. Le Canada, l'Australie et les Communautés européennes l'ont aussi invoqué en 1982 pour justifier un embargo sur les produits argentins dans le cadre de la guerre des Malouines. Toutefois, aucun groupe spécial n'a eu à se prononcer sur ces invocations. Une affaire subséquente, opposant le Nicaragua aux États-Unis aurait pu permettre d'interpréter l'article XXI. Or le mandat du Groupe spécial l'a empêché d'examiner la validité de l'invocation de



La récente invocation par les États-Unis ayant mené à imposer des surtaxes douanières aux produits d'acier et d'aluminium⁽⁶⁵⁾ a commencé un débat nécessaire dans la mesure où les experts n'arrivent pas à s'entendre sur la portée de cette disposition et sur la marge de manœuvre qu'elle laisse aux membres pour déterminer les situations mettant en jeu leur sécurité nationale et les mesures nécessaires à prendre dans ces situations. L'article XXI du GATT risque fort de recevoir une clarification de la part des organes quasi juridictionnels de l'OMC puisque neuf membres ont déposé une plainte contre les États-Unis à la suite de l'imposition des surtaxes douanières⁽⁶⁶⁾.

La guerre commerciale qui pointe à l'horizon est peut-être enfin le prétexte pour sonder les contours et les limites de l'article XV. Plus globalement, une clarification de la compétence de l'OMC est nécessaire, car au-delà de l'avancée interprétative qu'offrirait l'invocation de l'article XV du GATT, elle aurait le mérite d'assurer une certaine prévisibilité juridique dans ce monde en mutation. En effet, si la Chine use de dévaluations à des fins commerciales, on assiste depuis quelques mois à un usage massif et abusif d'armes commerciales⁽⁶⁷⁾, peut-être

l'article XXI par les États-Unis. Pour un historique plus précis, voy. OMC, Article XXI, en ligne : https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf, pp. 602 et s.

(65) C'est à la suite d'une enquête nationale menée en vertu de la Section 232 que les États-Unis d'Amérique ont décidé d'imposer des surtaxes douanières aux fins de la protection de leur sécurité nationale : United States of America, Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, Office of Technology Evaluation, « The effet of imports of aluminum on the National security », 17 janvier 2018 ; White House, « Presidential Proclamation Adjusting Imports of Aluminum into the United States », 30 avril 2018, en ligne : <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states-3/> ; White House, « Presidential Proclamation Adjusting Imports of Steel into the United States », 31 mai 2018, en ligne : <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states-4/>.

(66) *États-Unis — Certaines mesures visant les produits en acier et en aluminium*, Demande de consultation de la Chine (WT/DS544/1), de l'Inde (WT/DS547/1), de l'Union européenne (WT/DS548/1), du Canada (WT/DS550/1), du Mexique (WT/DS551/1), de la Norvège (WT/DS552/1), de la Fédération de Russie (WT/DS554/1), de la Suisse (WT/DS556/1) et de la Turquie (WT/DS564/1). Elles ont été communiquées entre le 5 avril 2018 et le 15 août 2018. En ligne : https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_status_f.htm.

(67) On l'a vu : les Américains ont déclenché une guerre commerciale contre la Chine dans les dernières semaines. 450 milliards de \$ d'importations chinoises seront taxés (sur un total d'importation annuel de 550 \$) (25 % + 10 %), la Chine a répliqué en annonçant de son côté des surtaxes douanières mais elle n'importe que 130 milliards de \$ des États-Unis. Peter Navarro, le conseiller économique à la Maison blanche déclarait le 21 juin 2018 que d'autres mesures arriveraient : on parle de restrictions sur les investissements directs chinois et les acquisitions.



destinées à réagir à la montée en puissance de la Chine comme puissance monétaire⁽⁶⁸⁾ et plus globalement comme puissance économique mondiale⁽⁶⁹⁾.

(68) En effet, au-delà des arguments invoqués (comme le déficit de la balance commerciale ou la protection de la sécurité nationale), les États-Unis s'appliqueraient à entraver le renforcement des positions internationales du Yuan à titre de monnaie de réserves dans les paiements. Selon Françoise Nicolas, les réserves de change que détient la Chine constituent une « force de frappe inégalée » : F. NICOLAS, « Chine et ordre économique mondial, une contestation feutrée mais assumée », *Perspectives chinoises*, vol. 2 (2016), 7. On parle de plus de 4 000 milliards de \$ US.

(69) En plus de détenir d'immenses réserves monétaires, la Chine joue maintenant la carte du multilatéralisme, rôle traditionnellement occupé par les États-Unis. On peut penser aux pressions exercées pour faire entrer le yuan dans le panier de DTS, aux efforts d'internationalisation du yuan, mais surtout à la création de la banque de développement des BRICS, au fonds de réserve de change des BRICS, à la création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures qui regroupe maintenant non seulement des pays asiatiques mais aussi 17 États européens, qui est contrôlée très majoritairement par la Chine (26 %) et qui entre directement en compétition avec la Banque asiatique de développement, elle, sous contrôle majoritaire du Japon, ou de manière encore plus inquiétante pour les États-Unis de la création du fonds « de la route de la soie » (suivant la prémisse « *one belt, one road* », par voie terrestre vers l'Asie centrale et par voie maritime vers l'Asie du Sud-Est), fondé par deux banques chinoises et les deux fonds souverains gestionnaires des réserves de changes, et qui investit, à l'instar de la Société financière internationale de la Banque mondiale, dans des compagnies à travers le monde, le tout sous contrôle de la banque populaire de Chine. Par ce fonds très bien alimenté, la Chine prend des parts de participations dans de nombreuses entreprises dans le monde.

