

13 Discrimination et préférences

Qu'elles servent simplement d'incantation contre les maux engendrés par la politique économique actuelle ou qu'elles soient vigoureusement critiquées, [les unions douanières] ont peu de chances d'être un remède adéquat contre les

La théorie et la pratique de la discrimination dans les relations commerciales présentent deux constantes. La première est que la discrimination a toujours fait l'objet de controverses parmi les économistes, dont beaucoup partagent la méfiance exprimée par Adam Smith (1776 : 460) lorsqu'il comparait les arrangements commerciaux préférentiels aux « petites ruses des marchands subalternes » qui se font « une loi d'employer principalement leurs pratiques ». Anticipant l'argument selon lequel ces arrangements sont une option de deuxième ordre par rapport à la libéralisation non discriminatoire, il déclara qu'« un grand négociant achète toujours ses marchandises où elles sont meilleures et à meilleur compte, sans avoir égard à de petits intérêts de cette espèce ». Viner (1950 : 44) approfondit cet argument en faisant la distinction entre les effets de détournement et les effets de création d'échanges des unions douanières, qui s'expliquent chacun par le double effet des accords discriminatoires qui est de « déplacer les sources d'approvisionnement ... vers les sources moins coûteuses ou plus coûteuses ».

L'autre constante est que la discrimination reste un instrument privilégié dans l'art de gouverner. Depuis deux siècles, les dirigeants politiques utilisent les accords commerciaux bilatéraux, régionaux et même extrarégionaux comme un moyen d'étayer les alliances, de promouvoir la paix et la stabilité régionales et de récompenser ou d'induire la coopération dans des domaines autres que le commerce. Le désir de conserver cette option a amené les architectes du GATT à maintenir une exception pour les accords préférentiels existants et à permettre aux pays d'en négocier de nouveaux. C'est aussi à des fins politiques qu'ils ont

d'études et de débats : d'une part, les ACR créent des échanges et, d'autre part, ils détournent des échanges. Plus d'un demi-siècle d'études théoriques et empiriques n'ont pas permis d'aboutir à des conclusions définitives sur la question de savoir quelle est la part qui l'emporte.

Viner (1950 : 43) dit qu'il y a *création d'échanges* lorsque « l'un des membres de l'union douanière commence à importer [un article] en provenance de l'autre, alors qu'il ne l'importait pas du tout auparavant parce que le prix du produit protégé sur son territoire était inférieur au prix de toute source étrangère plus le droit de douane ». Autrement dit, il y a création d'échanges quand le pays abandonne la production inefficente de ses industries nationales protégées au profit de la production plus efficiente du partenaire commercial. Inversement, il y a *détournement d'échanges* quant « --

années 1990», font observer Eicher *et al.* (2008 : 3), « les théories prédisant soit une augmentation soit une diminution des échanges entre les (non)-membres se sont multipliées ». De même, Clausing (2001 : 678) note que les travaux empiriques n'ont même pas répondu « à la question la plus fondamentale concernant les accords commerciaux préférentiels : celle de savoir si la création d'échanges l'emporte sur le détournement d'échanges ». Alors qu'Adams *et al.* (2003) constatent que la majorité des ACR qu'ils ont étudiés détournent des échanges, Hufbauer et DeRosa (2007) concluent au contraire que « la majorité des accords commerciaux préférentiels en vigueur aujourd'hui créent globalement plus d'échanges qu'ils n'en détournent ».

Les économistes tentent de résoudre cette question en faisant une distinction entre différents types d'ACR. Certains avancent l'hypothèse d'un « partenaire commercial naturel », soutenant que les ACR entre pays voisins ayant un commerce bilatéral important ont plus de chances d'entraîner une création nette d'échanges (voir, par exemple, Krugman, 1995, et Wonnacott et Lutz, 1989). Magee (2004 : 15-16) constate au contraire que « bien que les pays voisins aient plus tendance à conclure des accords commerciaux préférentiels, ces accords n'ont pas pour effet de créer plus d'échanges ou d'en détourner moins » (voir aussi Krishna, 2003). Frankel (1997 : 229-230) donne une réponse conditionnelle : « si le niveau des obstacles au commerce des pays tiers reste inchangé » dans un arrangement régional, « il est probi lb

Les règles d'origine inscrites dans les ACR et les ACPr sont un autre sujet de préoccupation, plus spécifique, pour les économistes. Dans le commerce non préférentiel, elles revêtent principalement une importance statistique, permettant de déterminer le pays auquel les importations doivent être attribuées mais, dans le commerce préférentiel, elles déterminent si les importations bénéficieront ou non des avantages offerts par l'accord ou l'arrangement. Les règles d'origine peuvent être conçues de manière à exacerber délibérément le problème du détournement d'échanges, car elles peuvent être manipulées par les parties à l'accord (ou les concepteurs d'un programme autonome) de façon à décourager le commerce avec les tierces parties. Par exemple, les règles d'origine applicables aux marchandises produites dans des chaînes d'approvisionnement transnationales peuvent être écrites de manière à réserver aux membres de l'ACR la plus grande partie ou la totalité des processus et des intrants. Cette pratique est particulièrement notable dans le cas du commerce des textiles et des vêtements, comme on le verra plus loin dans ce chapitre. Au-delà des problèmes que peuvent poser les règles d'origine inscrites dans un accord spécifique, il se pose un problème collectif : quand de nombreux accords ont chacun leurs propres règles, il peut être difficile pour les producteurs multinationaux de s'y conformer avec la même gamme de produits. Les détracteurs de ces accords évoquent généralement l'image du bol de spaghettis (ou bol de nouilles) pour décrire ce problème, comparant la multiplicité des règles à un enchevêtrement de pâtes.

La discrimination dans les périodes du GATT et de l'OMC

Même si les analystes et les responsables politiques ont des avis très différents sur les conséquences des accords discriminatoires pour le système multilatéral, un fait est incontestable : le nombre et l'importance des ACR ont rapidement augmenté. Comme le montre la figure 13.1, ces accords étaient rares avant le Cycle d'Uruguay, mais leur nombre a rapidement augmenté à la fin de ces négociations. Le nombre d'ACR entrés en vigueur est passé de 2,1 par an dans les dernières années du GATT (1980-1994), la plupart à la fin de cette période, à 9 par an entre 1995 et 2003, puis à 13,3 entre 2004 et 2012.¹ Rien qu'en 2009, 19 ACR sont entrés en vigueur, soit plus que le nombre total d'ACR notifiés entre 1980 et 1992.

La composition des parties aux ACR a également changé : d'abord conclus surtout entre des pays immédiatement voisins, ces accords ont ensuite été négociés au niveau extrarégional ou entre des pays de taille et à revenu très différents. Les accords Sud-Sud représentaient 78,1 % des ACR entrés en vigueur entre 1980 et 1994, mais ce chiffre est tombé à 69,1 % entre 1995 et 2003, puis exactement à la moitié du nombre d'accords entrés en vigueur entre 2004 et 2012. Durant ces trois périodes, la part des ACR Nord-Sud est passée de 12,5 % (1980-1994) à 29,6

milieu des années 1990. L'Union européenne a son origine dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1951), qui a ensuite évolué à travers une série de traités et d'adhésions.³ Dans les Amériques, la première des unions douanières a été le Marché commun centraméricain (1961), suivi par le Pacte andin (1969), la Communauté des Caraïbes (1973) et le Marché commun du Sud ou MERCOSUR (1991). Deux autres marchés communs ont vu le jour en Afrique à la fin de la période du GATT : la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest en 1993 et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe en 1994. Les pays africains ont aussi créé de nouvelles unions douanières pendant la période de l'OMC, parmi lesquelles la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (1997), la Communauté de développement de l'Afrique australe et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (toutes deux en 2000) et la Communauté de l'Afrique de l'Est (2010). Les seules autres unions douanières établies depuis le début de la période de l'OMC sont la Communauté économique eurasiennne (1997), le Conseil de coopération du Golfe (2003) et l'Union douanière entre le Bélarus, la Fédération de Russie et le Kazakhstan (2010). Il n'y a pas d'autres unions douanières en Asie et dans le Pacifique, même si le niveau de coordination économique est élevé au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est, qui a été fondée en 1967 et qui a établi un ALE en 1992.

La véritable croissance est celle des ALE, qui représentent collectivement 84,1 % de tous les ACR notifiés (ou 86,8 % si l'on ne compte pas les accessions). Le tableau 13.2 montre la rapidité avec laquelle les ACR ont proliféré entre certains Membres de l'OMC, surtout par rapport à la croissance lente qui a caractérisé l'essentiel de la période du GATT. En 1965, seulement 3 des 20 futurs Membres de l'OMC mentionnés dans le tableau étaient parties à des ACR alors que, juste avant le début du Cycle d'Uruguay, c'était le cas pour plus de la moitié d'entre eux

Tableau 13.2 Nombre cumulé d'ACR notifiés de certains Membres, 1965-2012

	Période du GATT			Période de l'OMC		
	1965	1975	1985	1995	2005	2012
Union européenne	1	5	5	8	25	34
Suisse	1	2	2	5	15	28
Chili	0	0	1	1	9	19
Singapour	0	0	0	1	9	18
Turquie	0	0	0	1	7	18
Inde	0	0	0	0	3	15
États-Unis	0	0	1	2	8	14
Japon	0	0	0	0	2	13
Mexique	0	0	1	4	13	13
Chine	0	0	0	0	4	11
Pérou	0	0	1	2	2	11
Corée, République de	0	0	0	0	1	10
Thaïlande	0	0	0	2	5	10
Australie	0	0	2	2	5	8
Costa Rica	1	1	2	3	6	8
Canada	0	0	0	1	4	7
Colombie	0	0	1	3	3	7
Israël	0	0	1	2	6	6
Afrique du Sud	0	0	0	0	3	4
Brazil	0	0	1	2	2	3
Parties à des ACR	3	3	11	16	20	20
Moyenne	0,2	0,4	0,9	2,0	6,6	12,9

Source: Tableau établi d'après les données du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux figurant à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx>.

Notes: Y compris les ALE et les unions douanières en vigueur à la fin de l'année; certains ACR comportent plusieurs partenaires. Les accords prévoyant l'élargissement des unions douanières existantes ne sont pas inclus. Certains pays mentionnés dans le tableau n'étaient pas parties contractantes ou membres pendant toutes les années indiquées. Les ACR sont classés selon l'année de leur entrée en vigueur et non selon l'année où ils ont été notifiés au GATT ou à l'OMC.

Du point de vue des régimes, deux autres points sont plus importants que le nombre brut d'ACR. L'un, étudié plus loin dans ce chapitre, est le contenu et la portée de l'ACR. L'autre, examiné ici, est la question de savoir qui négocie ces ACR avec qui. C'est une chose que des pays commerçants de petite ou moyenne taille concluent des accords avec leurs voisins immédiats, parfois sous la forme d'accords de portée partielle prévoyant de nombreuses exceptions, 7.36.5(é)-23(é)-11.89.7(x)11aruheaée 12.222es cs.9(o)-10.9(cm(re)-4n)-2.5(4(m))-2.3(s)-0.7

autres (8,9 %) étaient à l'étude ou en négociation préliminaire. Au total, près des trois quarts (73,3 %) de ces dyades avaient déjà produit des ACR ou semblaient en voie de le faire. La seule de ces dix grandes économies commerçantes qui n'était pas engagée dans des négociations multiples d'ACR avec plusieurs autres était Hong Kong, Chine, un cas particulier dont l'économie est déjà la plus ouverte du monde. En 2012, il y avait au moins des signes de négociation possible d'un ALE entre l'UE et l'Australie (Markovic, 2012), et seuls trois autres accords potentiels entre ces dix grandes économies commerçantes n'avaient pas encore atteint le stade de l'étude formelle (reconnue) : les configurations États-Unis-Inde, UE-Chine et États-Unis-Chine. Ce sont les seuls éclats qui subsistent dans le plafond de verre.

Le constat est plus évident encore si l'on ne considère que les quatre principaux membres de ce groupe : la Chine, les États-Unis, le Japon et l'Union européenne, qui représentaient collectivement 44,1 % des exportations et 49,6 % des importations mondiales de marchandises en 2011⁴, déterminent dans une large mesure l'orientation du système commercial multilatéral. Ces quatre économies, parfois appelées la « nouvelle quadrilatérale », ont des antécédents différents en matière de négociation d'ACR. L'Union européenne et les arrangements qui l'ont précédée sont apparus en premier, au début des années 1950. Elle a commencé à négocier des ALE avec d'autres partenaires dans les années 1970, d'abord en Europe, puis dans d'autres régions. Les États-Unis en ont fait autant dans les années 1980, suivis par la Chine et le Japon dans les années 2000. En 2013, ces 4 économies avaient déjà de nombreux accords en vigueur – plus de 17 chacune en moyenne, parfois avec les mêmes partenaires –, mais elles avaient toujours été très réticentes à négocier entre elles. Trois d'entre elles avaient cependant engagé ou conclu des négociations avec les trois grandes puissances commerciales suivantes, à savoir l'Australie, le Canada et la République de Corée. Mais, vers 2010, chacun des membres de cette nouvelle quadrilatérale a commencé à envisager de plus vastes projets. La principale évolution a eu lieu en 2013, lorsque le Japon a engagé des négociations avec la Chine, l'Union européenne et (à travers les négociations sur le Partenariat transpacifique) les États-Unis, et que l'Union européenne et les États-Unis ont entamé des négociations sur un ALE ou son équivalent fonctionnel. Quatre des six configurations possibles entre les membres de la nouvelle quadrilatérale en étaient à un stade ou à un autre de développement au début de 2013, et les deux seuls arrangements que

Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED I), où les pays ont envisagé un plan fixant « des objectifs quantitatifs ... pour l'accès de ces produits aux marchés des pays industrialisés », par lequel « les pays industrialisés établiraient un contingent pour l'admission *en franchise* des produits manufacturés des pays en développement ».⁵ Ces préférences se sont heurtées à de vives objections de la part des pays industrialisés, mais elles ont finalement été négociées à la baisse, pour aboutir à des préférences moins ambitieuses en matière d'accès. Les pays en développement ont obtenu un engagement de

les représentants de 22 pays en développement ont conclu un accord-cadre pour réduire les droits de douane et autres obstacles visant leurs exportations réciproques, afin de stimuler le commerce Sud-Sud. Cet accord était fondé sur le Système global de préférences commerciales (SGPC), arrangement conclu sous les auspices de la CNUCED et qui était entré en vigueur en 1989. Les négociations sur l'extension de ce programme en 2009 ont commencé lors de la CNUCED XI (2004), à São Paulo. Selon les termes de l'OMC, le SGPC est considéré comme un ACR, ou plus précisément comme un accord plurilatéral de portée partielle. Au moment de la rédaction du présent ouvrage, il comptait 43 participants, dont certains ne sont pas Membres de l'OMC.⁷

Traitement en franchise de droits et sans contingent pour les pays les moins avancés

La question du traitement en franchise de droits et sans contingent (FDSC) pour les importations en provenance des PMA se situe au croisement, parfois difficile, entre les règles de l'OMC et celles de l'ONU. Le système des Nations Unies a inscrit le principe du traitement FDSC parmi les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et plusieurs pays (développés et en développement) ont mis en place leurs propres programmes d'accès FDSC, mais cet OMD n'a pas encore été adopté en tant qu'engagement contraignant à l'OMC. Au moment où cet ouvrage a été rédigé, seule une dérogation rendant les programmes FDSC conformes aux règles de l'OMC avait été adoptée et un texte susceptible de faire partie d'un accord final du Cycle de Doha avait été élaboré. En attendant, les pays sont libres d'accorder le traitement FDSC à titre autonome, mais ils ne sont pas obligés de le faire.

L'engagement FDSC a été adopté un an avant le lancement du Cycle de Doha. En septembre 2000, au Sommet du Millénaire des Nations Unies, les dirigeants mondiaux sont convenus d'un ensemble d'objectifs et de cibles mesurables à atteindre dans des délais déterminés pour lutter contre la pauvreté, la faim, la maladie, l'analphabétisme, la dégradation de l'environnement et la discrimination contre les femmes. La Déclaration du Millénaire issue du Sommet énumérait les OMD, dont l'un demandait aux pays industrialisés d'adopter, de préférence avant le début de 2001, « une politique d'admission en franchise et hors quota pour la quasi-totalité des produits exportés par les pays les moins avancés ».⁸ À la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, qui s'est tenue au milieu de 2001, les participants ont déclaré qu'ils s'efforceraient « d'améliorer l'accès préférentiel des PMA aux marchés en favorisant l'accès de tous les produits de ces pays, en franchise et hors contingents, aux marchés des pays développés ».⁹ Les Membres de l'OMC ont pris le même engagement plus tard dans l'année à la Conférence ministérielle de Doha, où les Ministres du commerce ont approuvé, au paragraphe 42 de leur déclaration, « l'objectif d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent pour les produits originaires des PMA ».

Depuis lors, la question divise les pays de deux façons. Premièrement, elle divise les pays donneurs de préférences, dont certains considèrent que l'engagement FDSC peut être un

des premiers résultats du Cycle de Doha et ont déjà mis en place leurs propres programmes, tandis que d'autres considèrent qu'il pourrait faire partie des résultats finals du Cycle, les États-Unis étant le principal défenseur de l'idée d'attendre la fin du Cycle pour adopter un engagement définitif concernant l'accès FDSC. Deuxièmement, la question divise les PMA eux-mêmes, dont certains bénéficient déjà d'une formule proche de l'accès FDSC au marché des États-Unis. La plupart des PMA d'Afrique subsaharienne bénéficient de la franchise pour l'essentiel de leurs exportations vers les États-Unis au titre de la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique, et Haïti en bénéficie au titre à la fois de l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes et de programmes spéciaux, alors que les PMA asiatiques se heurtent encore à des droits NPF élevés sur presque toutes leurs exportations de vêtements vers le marché des États-Unis. Bien que tous les PMA souhaitent en principe que le traitement FDSC leur soit accordé par tous les pays développés, dans la pratique, ceux qui bénéficient déjà d'un accès de type FDSC au marché des États-Unis sont opposés aux initiatives qui étendraient le même traitement aux autres PMA.

Ces divergences se reflètent dans la Décision ministérielle de Hong Kong sur l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent. Les Ministres ont trouvé un compromis en convenant que « les pays développés Membres devront ... [o]ffrir un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent sur une base durable, pour tous les produits originaires de tous les PMA pour 2008 ou au plus tard le début de la période de mise en œuvre ». Cet engagement convenait donc à la fois aux Membres qui voulaient étendre sans délai l'accès

FDSC et à ceux x Memux x Memud ls so02.5(l)-4.775 0os au624(n)4(D e)3.1(t à c)-9ètee de dDSn1

1(s.p)-10.9(o)-6.4(n)-4.9(d)-6.4(é)-7.4(ré p)-6.1(3.1(3.2(r l)-6.3(e)-16.6(s é)-11.8(c)-5(h)-2.4(a)-13.2(n)-6.4(g)-5.9(e)-5.6 des.6(i)5.1(m)3.7(p)-4.9(or)-36(t)-15.9(a)5.7(7.43(ion)5.2(s)-96.1(.))TJ0.02 Tc 0.117 Tw 0 -2.632 TD[(C)-8.9(e)-7.4(r

Les Membres de l'OMC ont également approuvé une dérogation autorisant l'octroi du traitement préférentiel aux PMA pour le commerce des services. Cette dérogation, approuvée lors de la Conférence ministérielle de 2011, permet aux Membres d'offrir aux PMA un accès plus large à leurs marchés de services, même si cela les amène à s'écarter du principe NPF.¹¹ Les préférences de ce type doivent être accordées à l'ensemble des PMA. Cet avantage reste

La disparition des contingents a fortement réduit la valeur du traitement préférentiel accordé aux pays en développement au titre de programmes tels que le TSA et la CBI, ainsi que des ACR négociés par les États-Unis et l'Union européenne à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Ces initiatives continuent d'accorder un traitement tarifaire préférentiel, lequel peut être très important pour des produits qui seraient assujettis sans cela à des droits de douane compris entre 15 % et 20 %, voire plus, mais avec la fin des contingents, les résultats sont beaucoup plus déterminés par la compétitivité du pays que par l'accès à des contingents. Dans certains cas, le respect des dispositions d'un accord préférentiel peut en fait réduire la compétitivité des importations en (o)Mrs0163nfère13(j)-5(e)3.1(t r

Le Mécanisme pour la transparence

Les Membres de l'OMC ne se sont pas écartés de la pratique du GATT laissant les ACR dans le flou, ni approuvés explicitement ni condamnés formellement, mais ils ont décidé de recueillir et d'examiner plus régulièrement les renseignements sur ces accords. Le Mécanisme pour la transparence, approuvé par le Conseil général à la fin de 2006,¹⁴ prévoit l'annonce préalable de toute négociation sur un ACR, la notification des ACR négociés et leur examen par les Membres. Il rend le processus d'examen plus régulier. Alors qu'auparavant un groupe de travail devait être établi pour chaque ACR, et que la principale source d'information était les parties à l'accord, avec le nouveau mécanisme, le Secrétariat compile lui-même les renseignements sur chaque nouvel ACR et ceux-ci sont examinés par un comité permanent.

Ce mécanisme, prévu au paragraphe 29 de la Déclaration ministérielle de Doha, est le seul « résultat rapide » du cycle. Il est donc analogue à plus d'un titre au Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC), qui était un « résultat rapide » obtenu après l'examen à mi-parcours du Cycle d'Uruguay (voir le chapitre 8). Comme le MEPC, le Mécanisme pour la transparence vise à donner à l'ensemble des Membres des renseignements plus complets sur les pratiques commerciales de l'un ou l'autre d'entre eux. Mais il diffère du MEPC par le fait qu'il est centré sur un type de politique et n'est utilisé qu'en cas de besoin, au lieu de l'être sur la base d'un roulement. Ces deux mécanismes montrent que les Membres ont tendance à obtenir des résultats rapides dans un cycle uniquement sur des questions systémiques, et

Tableau 13.4. Dérogations de l'OMC pour des arrangements commerciaux préférentiels

	Décision	Date d'expiration
<i>En vigueur</i>		
Préférences tarifaires en faveur des pays les moins avancés	15 juin 1999	30 juin 2019*
Traitement préférentiel pour les services et fournisseurs de services des pays les moins avancés	17 décembre 2011	17 décembre 2026
Canada – Programme CARIBCAN	14 octobre 1996	31 décembre 2013*
Union européenne – Accord de partenariat ACP–UE	14 novembre 2001	***
Union européenne – Application du traitement préférentiel autonome aux pays de la partie occidentale des Balkans	8 décembre 2000	31 décembre 2016*
Union européenne – Application du traitement préférentiel autonome à Moldova	7 mai 2008	31 décembre 2013
États-Unis – Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique	27 mai 2009	30 septembre 2015
États-Unis – Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins	14 octobre 1996	31 décembre 2014*
États-Unis – Loi relative au redressement économique du bassin des Caraïbes	15 novembre 1995	31 décembre 2014*
États-Unis – Ancien territoire sous tutelle des îles du Pacifique	8 septembre 1948	31 décembre 2016*
<i>Expiré</i>		
Communauté européenne/France – Arrangements commerciaux avec le Maroc	14 octobre 1996	**
Communauté européenne – Quatrième Convention ACP-CEE de Lomé	14 octobre 1996	29 février 2000
Communauté européenne – Régime transitoire de contingents tarifaires autonomes appliqués par les CE aux importations de bananes	14 novembre 2001	31 décembre 2005
Préférences communautaires applicables à l'Albanie, à la Bosnie-Herzégovine, à la Croatie, à l'ex-République yougoslave de Macédoine, au Monténégro et à la Serbie	28 juillet 2006	31 décembre 2011
Afrique du Sud – Paragraphe 4 de l'article premier du GATT de 1994	14 octobre 1996	31 décembre 1997
Suisse – Préférences applicables à l'Albanie et à la Bosnie-Herzégovine	18 juillet 2001	31 mars 2004
Turquie – Traitement préférentiel pour la Bosnie-Herzégovine	8 décembre 2000	31 décembre 2006

Source: Secrétariat de l'OMC.

Notes: La plupart de ces dérogations concernent l'article I:1 du GATT, mais certaines concernent aussi ou alternativement les articles I:4, XIII, XIII:1 et XIII:2. *La dérogation originelle a expiré; la date d'expiration indiquée est pour un renouvellement ultérieur. **Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ACR UE-Maroc. ***31 décembre 2007 ou au moment de l'entrée en vigueur de nouveau régime tarifaire de l'UE.

à coopérer à la lutte contre le trafic de stupéfiants, ainsi que des incitations en faveur des bénéficiaires du SGP qui incorporaient dans leurs lois les normes établies dans les conventions de l'Organisation internationale du Travail concernant le droit d'organisation et de négociation collective et l'âge minimal d'admission à l'emploi. Ce règlement prévoyait aussi une réduction des avantages pour les pays qui autorisaient l'esclavage ou le travail forcé, l'exportation de produits fabriqués dans les prisons, des contrôles douaniers insuffisants pour

Cela ne veut pas dire que seuls les ACR sont politiques et que le système commercial multilatéral lui-même est dissocié de l'ordre international plus large dont il fait partie. Comme on l'a expliqué au chapitre 2, il est impossible de comprendre l'établissement et le développement du système du GATT ou son remplacement ultérieur par l'OMC sans prendre en considération la haute politique. L'augmentation de la discrimination dans le système commercial peut néanmoins être considérée comme une preuve supplémentaire des

unique à l'encontre des autres pays ». Le concept d'ALE « a reçu le soutien enthousiaste de la France, car les Français souhaitaient voir des arrangements de ce genre en Europe », et « les États-Unis ont souscrit au principe général » (Brown, 1950: 155-156). Le Chili était l'un des principaux défenseurs des exceptions régionales dans les discussions diplomatiques qui ont abouti à la Charte de La Havane et au GATT, « insistant fermement pour que soit adoptée une exception générale à la règle de la nation la plus favorisée qui permette aux pays d'Amérique

DISCRIMINATION ET PRÉFÉRENCES

Mexique de la quitter, mais le Mexique avait déjà son ALE en main, et le Chili en était très près. Ces deux pays étaient donc en meilleure position pour détourner d'éventuelles tentatives de persuasion ou de pression. Les épisodes parallèles de 2001 et 2003 tendent à montrer que, même si la négociation d'un ALE peut donner au grand partenaire l'occasion de faire pression sur le petit, le résultat n'est pas toujours acquis et que, de plus, la période propice est limitée à celle où l'accord est en négociation et attend d'être approuvé. Une fois l'accord entré en vigueur,

Lorsqu'il a été nommé Représentant des États-Unis pour les questions commerciales, M. Zoellick a d'abord opté pour la version coopérative de la stratégie de libéralisation compétitive. Il a déclaré en 2002 que les États-Unis cherchaient à « créer une concurrence dans la libéralisation, en plaçant l'Amérique au cœur d'un réseau d'initiatives visant à ouvrir les marchés », en avançant « avec les pays qui sont prêts » et en faisant pression sur les autres pour qu'ils suivent (cité dans Destler, 2005 : 299-300). Cette approche a plu aux libre-échangistes, qui approuvaient le cycle de négociations ascendant. « [Les] préférences accordées sur le marché des États-Unis dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain incitent les autres pays d'Amérique latine à créer une Zone de libre-échange des Amériques », fit observer Bergsten (2002) « et une ZLEA stimulera elle-même le Cycle de Doha ».

Les États-Unis ont poursuivi cette stratégie après le revers subi par le Cycle de Doha à la Conférence ministérielle de Cancún en 2003, mais ils l'ont fait de façon plus tranchante. Faisant une distinction entre ce qu'il appelait les pays « qui peuvent » et ceux qui « ne veulent pas », M. Zoellick s'est dit écœuré par « la transformation de l'OMC en une tribune offerte à la politique de la contestation ». Après avoir poussé pendant deux ans à « l'ouverture des marchés au niveau mondial, dans notre hémisphère et dans les sous-régions ou les pays individuels », les États-Unis n'attendaient pas plus longtemps pour « avancer vers le libre-échange avec les pays qui peuvent » (Zoellick, 2003 : 3). C'est à ce moment-là que les États-Unis ont accéléré les négociations sur les ALE. Au début de 2003, ils avaient des ALE en place ou en préparation avec seulement 5 partenaires ; dans les 3 années suivantes, ils ont engagé des négociations avec 22 pays et les ont conclues avec 14 d'entre eux.

Quel a été le résultat de la stratégie de libéralisation compétitive ? Les faits semblent indiquer que la conclusion d'accords bilatéraux encourage à en conclure d'autres. Solis et Katada (2009 : 15), par exemple, avancent l'hypothèse de la « diffusion » avec deux variantes : l'émulation (« [l]es pays copient la politique en matière d'ALE de ceux qui leur ressemblent du point de vue socioculturel »), et la concurrence (« [l]es pays contrecarrent la politique en matière d'ALE de leurs concurrents »). Il est beaucoup plus difficile de dire si les petits accords encouragent effectivement la conclusion d'accords plus larges au niveau régional, puis multilatéral. Avec le temps, les négociations se sont enlisées. Les négociations sur la ZLEA étaient quasiment au point mort en 2003 ; les progrès se sont également ralentis dans 2006-13 (A) 1.2 (p. 6).

Prenons le cas du Canada qui, dans la dernière période du GATT, ne considérait en aucun cas les ACR avec son voisin comme un substitut du multilatéralisme : Ottawa proposa la création de l'OMC dans l'intervalle entre ses négociations bilatérales et trilatérales avec les États-Unis (voir le chapitre 2). Les diplomates d'autres pays qui négocient des ACR multiples insistent sur le fait qu'ils considèrent ces accords et l'OMC comme complémentaires. Ils soulignent qu'ils ont besoin de la protection de l'OMC, car elle offre un environnement juridique plus sûr que si leurs relations avec leurs grands partenaires étaient uniquement déterminées par les termes de leurs ALE, qu'ils espèrent que l'OMC pourra être le lieu de nouveaux engagements sur des questions telles que les subventions agricoles ou la réforme des lois sur les mesures correctives commerciales, qui ne peuvent pas être traitées efficacement dans des accords

La première de ces séquences est bien illustrée par l'approche adoptée par les États-Unis dans les années 1980 à l'égard de ce qui était alors considéré comme de nouvelles questions, à savoir l'investissement, les services et les droits de propriété intellectuelle. Alors que les relations commerciales entre les États-Unis et Israël étaient relativement limitées en 1985, les précédents établis par l'ALE négocié cette année-là ont été importants. Cet accord a été le premier qui traite des nouvelles questions, et il précédait d'un an le lancement du Cls Tw T*[(r-1.8(i)).

des politiques» vers le système multilatéral en introduisant des règles nouvelles ou plus ambitieuses qui n'étaient pas au programme de l'OMC. «[L]es politiques en matière d'investissement et de concurrence sont des domaines dans lesquels les ACR sont allés plus loin que le système de l'OMC, tandis que les évolutions concernant les services au niveau de l'OMC ont été influencées par les progrès réalisés dans le cadre de l'ALENA et de l'UE.» (*Ibid.*: 73.)

La question dépend beaucoup du degré d'ambition des ACR, les accords Nord-Nord étant généralement plus profonds, donc moins susceptibles de retour en arrière, que les accords Sud-Sud. Sur ce point, l'ancienne Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales, Susan Schwab, a critiqué «la négociation d'accords commerciaux bilatéraux et régionaux souvent de qualité inférieure ... qui affaiblissent le soutien et la volonté politique en faveur d'un accord multilatéral solide parmi les autres pays» (Schwab, 2011 : 112). Selon cet argument, c'est la qualité et non la quantité des ACR qui nuit le plus à l'intégrité du système commercial multilatéral. Les négociateurs du Partenariat transpacifique (PTP) qualifient l'initiative d'«accord commercial du XXI^e siècle», espérant qu'il établira de nouveaux précédents qui seront repris dans les Accords de l'OMC ou .8(d)-6.4(e)-3.6(38.9(X))-10351

commerciales (ou à la discrimination)», observe Andriamananjara (2003 : i), et comme « la libéralisation multilatérale des échanges réduit ces rentes, [elle] risque de se heurter à la résistance des membres de blocs préférentiels ayant pour effet de détourner les échanges ». Certains pays en développement considèrent que le multilatéralisme menace leurs marges de préférence et, inversement, les efforts qu'ils font pour conserver ces marges peuvent constituer une menace pour les négociations multilatérales. Ces préoccupations sont particulièrement vives parmi les petits pays pauvres qui négocient généralement peu d'ACR en dehors de leur propre région et comptent sur les programmes préférentiels pour accéder

Notes finales

- 1 Toutes les données sur les ACR présentées ici sont tirées du Système d'information sur les accords commerciaux régionaux (SI-ACR) figurant à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>, qui s'appuie lui-même sur les renseignements communiqués par les Membres au Secrétariat. Ce système n'inclut pas les ACR qui, pour une raison ou pour une autre, n'ont pas été notifiés.
 - 2 Données de l'OMC figurant à l'adresse: www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/section1_e/i08.xls.
 - 3 Certains accords entre l'Union européenne et ses partenaires prennent la forme d'unions douanières (par exemple avec la Turquie). Il faut noter aussi que l'Association européenne de libre-échange (établie en 1960) est un ALE et non une union douanière.
 - 4 Calculs effectués à partir des données de l'OMC figurant à l'adresse www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/section1_e/i08.xls.
 - 5 Voir CNUCED (1964 : 148). Italique dans l'original.
 - 6 Voir le document du GATT LT/TR/D/1, adopté le 28 novembre 1979.
 - 7 Les participants au SGPC sont les suivants: Algérie, Argentine, Bangladesh, Bénin, Brésil, Cameroun, Chili, Colombie, Cuba, Égypte, Équateur, État plurinational de Bolivie, ex-République yougoslave
Rn5sr5sn1.19.e-9l8(q)-p.73mq-9e5sr v3.4(9.c(sa)73es3(q)-e)9.39.8(q)-f-9eqs0nl-9e5sr v3.4(9.c(sa)73es3(q)-.s0n)
- s p41(19.8(r)-47.8(t)-15c8(r2o)-3.1(3d[X]-4)-2(X)-d11(A)5eT a8(i99v5.6(u)(s p)-1213.1)-2(t[p4(r7b)-o)310G23r .6(d5dr3.

- 16 Si un accord ne vise que les services, la notification au titre de l'article V de l'AGCS est la seule requise mais, en pratique, tous les ACR visant les services visent aussi les marchandises.
- 17 Voir *Négociations sur les accords commerciaux régionaux: Mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux*, document de l'OMC TN/RL/W/252 du 21 avril 2011.
- 18 Cette base de données est accessible à l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.
- 19 Cette base de données est accessible à l'adresse <http://ptadb.wto.org/default.aspx>.
- 20 Voir le Règlement (CE) n° 2820/98 du Conseil, du 21 décembre 1998, portant application d'un schéma pluriannuel de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er juillet 1999 au 31 décembre 2001, Journal officiel 357/1FR du 30 décembre 1998, pages 0001 à 0112.
- 21 L'une des principales préoccupations qui amena à établir la Constitution était que les États américains plus ou moins confédérés érigeaient des obstacles au commerce entre eux. La Constitution a donc interdit les obstacles internes au commerce et a établi un tarif extérieur commun.

22

- 32 Roy *et al.* (2008: 80-81) constatent que «pour ce qui est de l'ampleur des engagements, [les ACR] ont représenté des avancées spectaculaires» dans le domaine des services par rapport à l'AGCS. Ils constatent aussi que les ACR «entraînent souvent une libéralisation «réelle», comme l'illustrent un certain