

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

**MULTILATÉRALISME
ET RÉGIONALISME:**

La nouvelle interface



NATIONS UNIES

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

MULTILATERALISME ET REGIONALISME

LA NOUVELLE INTERFACE

Publication mise au point par
Mina Mashayekhi et Taisuke Ito



Nations Unies
New York et Genève, 2005

GE.05-52503

NOTE

- Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans le texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

 - Les opinions exprimées dans le présent volume sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat des Nations Unies. Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

 - Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il en soit dûment fait mention. Un exemplaire de la publication renfermant la citation ou la reproduction doit être adressé au secrétariat de la CNUCED: Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suisse.
-

UNCTAD/DITC/TNCD/2004/7

AVANT-PROPOS

On assiste à une résurgence du régionalisme dans le système de commerce international. Les accords commerciaux régionaux se sont multipliés dans le monde; presque tous les pays sont membres d'au moins un accord et beaucoup sont parties à de multiples accords. Les accords existants sont revigorés et étendus alors que de nouveaux accords sont en cours de négociation ou d'élaboration. Des mesures d'intégration ont étendu leur portée, au-delà du libre-échange des marchandises traditionnel, à un certain nombre de domaines de réglementation concernant les services, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle, afin de renforcer l'intégration au sein des pays partenaires. Le régionalisme a retrouvé son dynamisme et il ne fait pas de doute qu'il va demeurer un élément du système de commerce au sens large.

Les pays en développement participent activement à ce mouvement. Ils considèrent l'intégration régionale comme un moyen essentiel de croissance économique, de développement et de lutte contre la pauvreté. Le principal problème de fond pour chaque pays en développement est de savoir comment faire en sorte que l'intégration régionale contribue efficacement à son développement économique.

Cette «renaissance du régionalisme» coïncide avec l'évolution du système commercial multilatéral à travers les négociations commerciales multilatérales, y compris dans le cadre du Programme de travail de Doha. À l'intérieur de ce système à couches multiples complexe et en pleine évolution, les avantages tirés du commerce dépendent de plus en plus de la manière de gérer efficacement les processus d'intégration régionale; inversement, les effets positifs que ces derniers peuvent avoir dépendent de la manière dont les négociations commerciales multilatérales sont conduites et conclues. Il faut, pour cela, que les deux processus soient pris en compte de manière appropriée pour chaque négociation commerciale. Mener des négociations parallèles aux niveaux multilatéral et régional représente une tâche herculéenne pour les décideurs et les négociateurs qui doivent définir quels doivent être les intérêts de leur développement national et les objectifs des négociations.

Comment les pays en développement peuvent-ils tirer le meilleur parti possible pour leur développement de l'ensemble des accords et des négociations commerciaux multilatéraux, interrégionaux et régionaux? Comment faire de l'interface entre le multilatéralisme et le régionalisme un instrument efficace pour le développement? Quels sont les effets sur le développement des accords commerciaux régionaux entre les pays développés et les pays en développement («les accords Nord-Sud») ainsi que de ceux qui sont conclus entre pays en développement («les accords Sud-Sud»), et comment faire pour porter à un niveau aussi élevé que possible leurs effets bénéfiques? Voilà quelques-unes des questions qui sont posées dans le présent volume. Le principal défi pour l'action gouvernementale des pays en développement est d'assurer une cohérence et de mettre au point une interface constructive entre multilatéralisme et régionalisme au profit du développement et de la lutte contre la pauvreté.

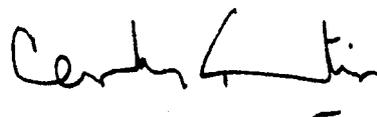
Toutes ces questions sont complexes et nécessitent des recherches approfondies ainsi qu'une réflexion collective et une concertation. C'est à partir de ces considérations qu'a été mis au point l'ordre du jour de la onzième session de la CNUCED qui s'est tenue à São Paulo (Brésil) du 13 au 18 juin 2004. Le thème général de la Conférence («Renforcer la cohérence entre les stratégies nationales de développement et les processus économiques mondiaux en faveur de la croissance économique et du développement, en particulier pour les pays en développement»), ainsi que son thème subsidiaire sur le commerce («Contribution effective du commerce international et des négociations commerciales au développement») entendaient attirer l'attention des décideurs sur les enjeux liés à la cohérence entre les politiques nationales de développement d'une part et

les négociations commerciales sous-régionales, régionales, interrégionales et multilatérales d'autre part, et permettre de parvenir à une meilleure compréhension de ces enjeux ainsi qu'à un consensus à leur sujet.

Les pays membres de la CNUCED ont relevé le défi et convenu, dans le cadre du Consensus de São Paulo, d'«examiner et surveiller les liens entre le système commercial multilatéral et les accords commerciaux régionaux», et de «soutenir l'intégration régionale et la promotion du commerce Sud-Sud». La présente publication est une première contribution à l'examen et à l'évaluation, dans l'optique du développement, de l'interface entre le système commercial multilatéral et les accords commerciaux régionaux.

En tant qu'organe centralisateur des Nations Unies pour le traitement intégré des questions relatives au commerce et au développement et celles qui leur sont apparentées, et conformément à la mission qui lui a été dévolue à la onzième session de la CNUCED, cette dernière continuera à appuyer une intégration utile et équitable des pays en développement au sein du système commercial international et de l'économie mondiale. Nous espérons que cette publication contribuera à faire comprendre la nouvelle interface en pleine évolution entre le multilatéralisme et le régionalisme, et suscitera une réflexion collective sur les moyens de faire en sorte que ces deux composantes essentielles du système commercial mondial soient profitables au développement.

Le Secrétaire général adjoint chargé de la CNUCED



Carlos Fortin

REMERCIEMENTS

Le présent volume comporte des communications faites au forum préalable à la onzième session de la CNUCED sur «Multilatéralisme et régionalisme: La nouvelle interface», qui a été organisé le 8 juin 2004 à la BNDES de Rio de Janeiro (Brésil), au cours de la Semaine commerciale de Rio, sous la responsabilité de Lakshmi Puri, Directrice de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base, par une équipe dirigée par Mina Mashayekhi, Chef du Service des négociations et de la diplomatie commerciales. Cette équipe était composée de Bonapas Onguglo, Luis Abugattas et Taisuke Ito. Il a également été fait appel aux importants travaux en cours de la CNUCED.

Ce volume a été préparé pour la publication par Mina Mashayekhi et Taisuke Ito.

Les principaux collaborateurs sont les auteurs des différents chapitres. La collaboration des participants au forum susmentionné n'a pas été moins importante, notamment celle de Carlos Fortin (Secrétaire général adjoint chargé de la CNUCED), Francisco Thompson-Flôres (Directeur général adjoint de l'OMC) et Mario Mugnaini Jr. (Secrétaire exécutif de la Chambre de commerce extérieur du Brésil). Une liste complète des participants figure en annexe 3 ci-après.

Mark Bloch a assuré la préparation et le formatage du texte et Diego Oyarzun a conçu la couverture.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
AVANT-PROPOS.....	iii
REMERCIEMENTS	v
NOTES SUR LES AUTEURS	viii
ABRÉVIATIONS.....	x
I. MULTILATÉRALISME ET RÉGIONALISME: LA NOUVELLE INTERFACE	1
<i>Mina Mashayekhi, Lakshmi Puri et Taisuke Ito</i>	
II. REMARQUES DE M. FRANCISCO THOMPSON-FLÔRES	27
III. OBSERVATIONS SUR LE DYNAMISME DANS L'INTERFACE ENTRE LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX: PERSPECTIVE D'APRÈS CANCÚN	31
<i>Nathan Irumba</i>	
IV. PROBLÈMES CONCERNANT LA NOTIFICATION À L'OMC D'UN ACCORD COMMERCIAL RÉGIONAL	37
<i>Bonapas Onguglo</i>	
V. LES RÈGLES D'ORIGINE: NOUVEAUX FILTRES DU COMMERCE MONDIAL	57
<i>Antoni Estevadeordal et Kati Suominen</i>	
VI. GARDER LE MULTILATÉRALISME ET LE DÉVELOPPEMENT PRÉSENTS À L'ESPRIT: PROPOSITIONS POUR UN NOUVEAU MODÈLE D'ACCORDS NORD-SUD.....	89
<i>Ramón Torrent et Martín Molinuevo</i>	
VII. LE TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ DANS LE CADRE DES ACCORDS COMMERCIAUX NORD-SUD.....	107
<i>Piragibe dos Santos Tarragô</i>	
VIII. RÉFLEXIONS SUR L'INTERFACE ENTRE L'OMC ET LES NÉGOCIATIONS DANS LA ZLEA ET ENTRE LA ZLEA ET LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE RÉCENTS DANS L'HÉMISPHERE OCCIDENTAL	109
<i>Rosine M. Plank-Brumback</i>	
IX. INTÉGRATION ET COOPÉRATION SUD-SUD LATINO-AMÉRICAINES: DANS LA PERSPECTIVE DES BIENS D'INTÉRÊT PUBLIC RÉGIONAUX	117
<i>Mikio Kuwayama</i>	

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
X. RÉSOUTRE LES PROBLÈMES POSÉS PAR L'ACCÈS AUX MARCHÉS ET LES OBSTACLES À L'ENTRÉE DES PRODUITS GRÂCE À L'INTÉGRATION RÉGIONALE POUR MAXIMISER LES GAINS DU DÉVELOPPEMENT: L'EXPÉRIENCE DE LA CARICOM.....	153
<i>Fay Housty</i>	
XI. ACCORD DE COOPÉRATION RÉGIONALE ET POLITIQUE DE LA CONCURRENCE – LE CAS DE LA COMMUNAUTÉ ANDINE	161
<i>Richard Moss Ferreira</i>	
XII. COOPÉRATION EN MATIÈRE DE CONCURRENCE DANS LES ACCORDS D'INTÉGRATION RÉGIONALE, L'EXEMPLE DE L'UDAA	167
<i>James H. Mathis</i>	
XIII. RÉSOUTRE LES PROBLÈMES D'ACCÈS AUX MARCHÉS ET DES OBSTACLES À L'ENTRÉE GRÂCE À L'INTÉGRATION RÉGIONALE: L'EXPÉRIENCE DU COMESA	189
<i>Mark Pearson</i>	
Annexe I: PROGRAMME DE LA RÉUNION	197
Annexe II: RAPPORT DU FORUM SUR LE MULTILATÉRALISME ET LE RÉGIONALISME: LA NOUVELLE INTERFACE	203
Annexe III: LISTE DES PARTICIPANTS	211

NOTES SUR LES AUTEURS

M. Antoni Estevadeordal, principal économiste et coordonnateur de la recherche, et **M^{me} Kati Suominen**, consultante à la Division de l'intégration du commerce et des questions continentales du Département de l'intégration et des programmes régionaux, Banque interaméricaine de développement; auteurs du chapitre V, «Les règles d'origine: le nouveau filtre du commerce mondial».

M^{me} Fay Housty est Directrice des relations extérieures et communautaires au Secrétariat de la CARICOM. Elle est l'auteur du chapitre X, «Lever les obstacles à l'accès aux marchés et à l'entrée des produits grâce à l'intégration régionale pour maximiser les gains en matière de développement: l'expérience de la CARICOM».

Ambassadeur Nathan Irumba est ex-Ambassadeur de l'Ouganda à l'OMC. Il est l'auteur du chapitre III, «Observations sur le dynamisme dans l'interface entre le système commercial multilatéral et les accords commerciaux régionaux: perspective d'après Cancún».

M. Mikio Kuwayama est administrateur chargé de la Division du commerce international, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Il est l'auteur du chapitre IX, «Intégration et coopération Sud-Sud latino-américaines: dans la perspective des biens d'intérêt public régionaux».

M^{me} Mina Mashayekhi est Chef du Service des négociations et de la diplomatie commerciales de la CNUCED; **M^{me} Lakshmi Puri** est Directrice de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base de la CNUCED; **M. Taisuke Ito** est expert au Service des négociations et de la diplomatie commerciales de la CNUCED. Ils sont coauteurs du chapitre I, «Multilatéralisme et régionalisme: La nouvelle interface».

M. James H. Mathis, Département de droit international à l'Université d'Amsterdam, est l'auteur du chapitre XII, «Coopération en matière de concurrence dans les accords d'intégration régionale, un exemple de l'UDAA».

M. Richard Moss Ferreira est Directeur général du Secrétariat général de la Communauté andine. Il est l'auteur du chapitre XI, «Accord de coopération régionale et politique de la concurrence – le cas de la Communauté andine».

M. Bonapas Onguglo est économiste à la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base du secrétariat de la CNUCED. Il est l'auteur du chapitre IV, «Problèmes concernant la notification à l'OMC d'un accord commercial régional».

M. Mark Pearson est Conseiller de l'intégration régionale au Secrétariat du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA). Il est l'auteur du chapitre XIII, «Lever les obstacles à l'accès aux marchés et à l'entrée des produits grâce à l'intégration régionale: l'expérience du COMESA».

M^{me} Rosine M. Plank-Brumback est spécialiste en commerce au Secrétariat général de l'Organisation des États américains. Elle est l'auteur du chapitre VIII, «Réflexions sur l'interface entre l'OMC et les négociations relatives à la ZLEA et entre la ZLEA et FTAA et les accords de libre-échange récents dans l'hémisphère occidental».

M. Piragibe dos Santos Tarragô est Chef de la Division des questions économiques multilatérales au Ministère des relations extérieures du Brésil. Il est l'auteur du chapitre VII, «Le traitement spécial et différencié dans le cadre des accords commerciaux Nord-Sud».

M. Francisco Thompson-Flôres est Directeur général adjoint de l'Organisation mondiale du commerce. Il est l'auteur du chapitre II, «Remarques de M. Francisco Thompson-Flôres, Directeur général adjoint de l'OMC».

Le professeur Ramón Torrent est Directeur de l'Observatoire de la mondialisation à l'Université de Barcelone. **M. Martín Molinuevo** est membre de l'Observatoire de la mondialisation et consultant au secrétariat de la CNUCED. Ils sont coauteurs du chapitre VI, «Garder le multilatéralisme et le développement présents à l'esprit: propositions pour un nouveau modèle d'accords Nord-Sud».

ABRÉVIATIONS

ACP	Groupe des États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ACR	accords commerciaux régionaux
ADPIC	(Conseil des) aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AELE	Association européenne de libre-échange
AFTA	Zone de libre-échange de l’ANASE
AGCS	Accord général sur le commerce et les services
ALADI	Association latino-américaine d’intégration
ALALE	Association latino-américaine de libre-échange
ALE	accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ANASE	Association des nations de l’Asie du Sud-Est
ANZCERTA	Accord commercial entre l’Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de relations économiques étroites
ARI	accords régionaux d’intégration
ASACR	Association sud-asiatique de coopération régionale
CACR	Comité des accords commerciaux régionaux
CAE	Communauté de l’Afrique de l’Est
CAFTA	Zone de libre-échange d’Amérique centrale
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CCG	Conseil de coopération des États arabes du Golfe
CDAA	Communauté de développement de l’Afrique australe
CEAP	Coopération économique Asie-Pacifique
CEDEAO	Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest
CEEAC	Communauté économique des États d’Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l’Afrique centrale
CEPALC	Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COI	Commission pour l’océan Indien
COMESA	Marché commun de l’Afrique orientale et australe
UD	union douanière
DPI	droits de propriété intellectuelle
EEE	Espace économique européen
FTA	zone de libre-échange
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
MCA	Marché commun andin
MCCA	Marché commun centraméricain
Mercosur	Marché commun du Sud
NCM	négociations commerciales multilatérales
NPF	nation la plus favorisée
OCE	Organisation de coopération économique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
OTC	obstacles techniques au commerce
PACE	Programme d’action pour la coopération économique
PACER	Accord sur le renforcement économique des pays du Pacifique
PICTA	Accord commercial entre les pays insulaires du Pacifique
PMA	pays les moins avancés
SAFTA	accord de libre-échange d’Asie du Sud

SCM	système commercial multilatéral
SGP	système généralisé de préférences
SGPC	système global de préférences commerciales entre pays en développement
SPARTECA	Accord de coopération commerciale et économique pour la région du Pacifique Sud
SPS	mesures sanitaires et phytosanitaires
TEC	tarif extérieur commun
TSD	traitement spécial et différencié
UDAA	Union douanière d’Afrique australe
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UMA	Union du Maghreb arabe
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

Chapitre I

MULTILATÉRALISME ET RÉGIONALISME: LA NOUVELLE INTERFACE

Mina Mashayekhi, Lakshmi Puri et Taisuke Ito¹

Introduction

L'ordre du jour de la onzième Conférence de la CNUCED (CNUCED XI) a été centré sur la cohérence entre les stratégies nationales de développement et les processus économiques mondiaux pour favoriser la croissance économique et le développement, notamment dans les pays en développement². Le commerce international et les négociations commerciales à la fois au niveau multilatéral dans le cadre de l'OMC, et au niveau régional (y compris les niveaux bilatéral, sous-régional et interrégional) constituent un aspect important de cet ordre du jour. L'interface entre les deux processus a de sérieuses incidences sur le commerce et les perspectives de développement des pays en développement. Ils peuvent être complémentaires et cohérents avec le système commercial multilatéral (SCM), facilitant ainsi le commerce international tout en améliorant les perspectives de développement, ou bien ils peuvent diverger et saper, par là, les efforts collectifs et nationaux déployés pour faire du commerce international le moteur de la croissance et du développement. La cohérence entre le multilatéralisme et le régionalisme devient un moyen – et un défi à relever – pour permettre aux pays (dans le cadre de leurs accords commerciaux) et à l'OMC de s'adapter à un système commercial international en pleine évolution afin de maximiser leurs avantages potentiels et de réduire au minimum leurs effets néfastes potentiels.

Pour que l'interface entre les initiatives régionales et multilatérales puisse être gérée efficacement, il faut que la synergie soit plus importante entre les objectifs nationaux de développement et les engagements extérieurs. Au cœur de ce défi que doivent relever les pays en développement, on trouve la nécessité de concevoir et de mettre en œuvre par étapes adéquates et selon un rythme approprié un processus de libéralisation aux plans national, régional et multilatéral, de manière à maximiser les gains en termes de développement obtenus grâce à ces processus de libéralisation du commerce et ces engagements en matière de réglementation, en faisant en sorte que les processus régionaux et la libéralisation multilatérale soient complémentaires et cohérents. L'un des défis consiste en ce que la participation simultanée de pays à un ensemble d'accords commerciaux régionaux (ACR) tout en s'engageant également dans le système commercial multilatéral en pleine évolution, les calendriers de ces deux derniers présentant des chevauchements, a des effets de plus en plus importants sur les politiques de développement sensibles et pèse par trop sur les capacités de négociation des pays en développement. Pour négocier et profiter des ACR, il faut bénéficier d'importantes ressources et infrastructures humaines et institutionnelles et remédier aux asymétries structurelles, y compris en raison de la taille du pays et des conditions économiques. Cette nouvelle interface entre le multilatéralisme et le régionalisme en termes de cohérence et de compatibilité mérite que les décideurs lui accordent une attention particulière et nécessite un examen méticuleux et approfondi.

¹ Les auteurs souhaitent remercier M. James Mathis de l'Université d'Amsterdam et M. Bonapas Onguglo du secrétariat de la CNUCED pour leurs observations judicieuses sur une version préliminaire du présent chapitre. Les auteurs se portent responsables de toute erreur pouvant subsister. Les opinions exprimées dans le présent chapitre sont celles des auteurs et ne représentent pas celles du secrétariat de la CNUCED.

² TD/L.368, 17 mai 2004.

Le présent chapitre présente quelques idées initiales sur la nouvelle interface entre le multilatéralisme consécutif à la création de l'OMC, en évolution constante, et le régionalisme de nouvelle génération qui est en expansion; il s'agit de définir des moyens pour répondre aux exigences importantes des politiques découlant de l'interface qui évolue entre les deux processus, et de faire de cette dernière un élément positif et durable permettant aux pays en développement de réaliser des avancées en matière de développement grâce au commerce international et aux négociations commerciales avec les pays étrangers; cela concourra à permettre d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. La section I présente un aperçu de l'évolution récente des politiques à l'intérieur du système commercial international, ainsi que des initiatives et des processus d'intégration régionaux. Dans la section II on trouvera un bilan des effets de la libéralisation des échanges au plan régional par rapport au plan multilatéral, ainsi qu'une réflexion sur les avantages et les inconvénients du second par rapport au premier et sur leur complémentarité. La section III est consacrée à la question de politique générale qui consiste à savoir comment les pays en développement pourraient gérer parallèlement les négociations menées aux plans régional et multilatéral dans le cadre des règles de l'OMC sur les ACR, en ce qui concerne les problèmes d'accès aux marchés (des produits agricoles et non agricoles, ainsi que des services), les obstacles non tarifaires et les questions de réglementation. La section IV est centrée sur une forme particulière d'ACR, les accords Nord-Sud, alors que la section V traite du potentiel de la coopération et de l'intégration commerciales Sud-Sud. La section VI conclut le chapitre en présentant quelques recommandations.

I. Le système commercial multilatéral en pleine évolution et les accords commerciaux régionaux «de nouvelle génération»

Les conclusions des négociations multilatérales du Cycle d'Uruguay, en 1994, et la création en 1995 de l'OMC destinée à apporter un appui institutionnel aux accords commerciaux multilatéraux, ont constitué un tournant important dans l'évolution du système commercial multilatéral. En vertu du principe de «l'engagement unique», tous les membres de l'OMC étaient tenus par les résultats de ces négociations (exception faite des accords plurilatéraux), ce qui renforçait le principe fondamental du traitement de la nation la plus favorisée (NPF). La conclusion du Cycle d'Uruguay et le renforcement du système commercial multilatéral laissaient penser que des exceptions au multilatéralisme, telles que les accords commerciaux régionaux, bien qu'étant couvertes par l'OMC dans certaines conditions, perdraient une partie de leur intérêt en tant qu'alternative de politique pour les pays, ou bien devraient être adaptées et gérées de manière à être orientées vers l'extérieur plutôt que l'inverse et contribueraient ainsi à construire le nouveau multilatéralisme introduit par l'OMC.

Cet objectif a été constamment souligné dans les déclarations ministérielles de l'OMC qui réaffirment la foi de cette organisation dans la suprématie du multilatéralisme, tout en reconnaissant le rôle important que peuvent jouer les ACR. Cela apparaît dans le paragraphe 4 de la Déclaration de Doha, où les membres de l'OMC soulignent leur «attachement à l'OMC en tant qu'enceinte unique pour l'élaboration de règles commerciales et la libéralisation des échanges au niveau mondial, tout en reconnaissant également que les accords commerciaux régionaux peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de promouvoir la libéralisation et l'expansion des échanges et de favoriser le développement». Dans le programme de travail adopté à Doha, les membres de l'OMC ont également convenu d'organiser des négociations visant à clarifier et à améliorer les dispositions existantes de l'OMC concernant les ACR tout en tenant compte de leurs aspects relatifs au développement (par. 29). Ces derniers sont l'expression concrète de l'accent plus large mis, dans le Programme de travail de Doha, sur les questions concernant le développement, y compris celles qui ont trait aux problèmes et aux préoccupations liés à la mise en œuvre, au traitement spécial et différencié et à l'assistance technique.

Ainsi qu'il a été reconnu dans ces déclarations, la croissance, l'expansion et le renforcement des accords commerciaux régionaux ont été remarquables. Quelque 285 ACR avaient été notifiés à l'OMC en 2003, dont 215 sont actuellement en vigueur, et il y en aura plus de 300 en 2007 si 60 autres, actuellement en cours de négociation et 30, qui en sont au stade de la proposition, sont conclus³. Presque tous les pays du monde et la quasi-totalité des membres de l'OMC (à l'exception de la Mongolie) sont aujourd'hui parties à au moins un ACR ou sont en négociation pour le devenir. Ainsi, le régionalisme est devenu une option politique pour la plupart des pays et est un élément permanent de l'environnement commercial international pour les années à venir.

La récente montée du régionalisme présente un caractère notable, à savoir que les pays qui ont été traditionnellement favorables à l'approche multilatérale de la libéralisation des échanges, y compris l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, Singapour, l'Inde et la République de Corée, ont rejoint le groupe des partisans des ACR. Les États-Unis ont aussi veillé davantage à conclure des accords de ce genre. On a vu apparaître un type différent d'ACR présentant un élargissement de l'éventail de pays visés qui va au-delà de la zone régionale traditionnelle. Ce qui est significatif, c'est que des ACR ont été conclus entre des pays et des entités de différentes régions ou de différents continents (par exemple Union européenne-Mexique, Union européenne-Afrique du Sud, États-Unis-Israël, Jordanie, Maroc, Chili). Dans la plupart des cas, ces accords sont bilatéraux, c'est-à-dire conclus par deux pays ou entités; il peut s'agir aussi d'accords de libre-échange négociés et conclus entre deux ACR distincts (par exemple l'accord entre l'Union européenne et le Mercosur qui est en cours de négociation).

Tableau 1
Évolution des exportations intrarégionales de l'UE, de l'ALENA et de la ZLEA
et part de ces exportations dans les exportations mondiales
(1990-2003, en millions de dollars et en pourcentage)

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
Monde	3 491 451	5 137 956	5 667 125	6 364 080	6 121 807	6 396 697	7 443 692
Union européenne (25)	1 022 932	1 385 805	1 587 418	1 618 929	1 623 480	1 732 227	2 063 450
ALENA	226 273	394 472	581 161	676 441	639 137	626 985	651 213
ZLEA	300 700	525 346	734 848	857 839	814 620	797 612	841 264
<i>Part (%)</i>							
Union européenne (25)	29,3	27,0	28,0	25,4	26,5	27,1	27,7
ALENA	6,5	7,7	10,3	10,6	10,4	9,8	8,7
ZLEA	8,6	10,2	13,0	13,5	13,3	12,5	11,3

Source: Manuel de statistiques de la CNUCED 2004.

³ OMC, «Les accords commerciaux régionaux: un paysage mouvant», communication préparée pour le séminaire sur les accords commerciaux régionaux et l'OMC qui s'est tenu à Genève le 14 novembre 2003.

L'expansion, l'élargissement et le renforcement des ACR a créé une situation dans laquelle les échanges internes aux ACR ont représenté quelque 40 % des échanges mondiaux (importations de marchandises) en 2000 et atteindront plus de 50 % en 2005⁴. La forte proportion d'échanges commerciaux «mondiaux» intra-ACR s'expliquerait par la vaste couverture des ACR actuels, y compris l'Union européenne, l'ALENA et, finalement, la ZLEA. En 2003, les exportations intrarégionales de la seule Union européenne ont représenté quelque 28 % des exportations mondiales de marchandises, contre 9 % pour les exportations intrarégionales de l'ALENA (voir le tableau 1).

Tableau 2
Évolution de la part des exportations intrarégionales dans l'ensemble
des exportations de l'UE, de l'ALENA et de la ZLEA
(1990-2003, en pourcentage)

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
Union européenne (25)	67	66	68	67	67	67	67
ALENA	41	46	55	56	56	57	56
ZLEA	47	53	60	61	61	61	60

Source: Manuel de statistiques de la CNUCED 2004.

En outre, les échanges intra-ACR ont été importants, ou se sont intensifiés pour leurs membres. Ceux de l'Union européenne, par exemple, représentent 66 à 68 % de l'ensemble de ses échanges au niveau mondial, alors qu'au sein de l'ALENA, la part des échanges intrarégionaux est passée de 41 % en 1990 à 56 % en 2003 (voir le tableau 2). Les échanges commerciaux entre les membres de la ZLEA telle qu'elle est projetée représenteront plus de 60 % de l'ensemble de leurs échanges. Ainsi, les courants d'échanges internationaux se concentrent de plus en plus au sein de regroupements régionaux constitués par de grandes nations commerciales.

Le volet qualité des ACR, en ce qui concerne les domaines d'application, a également évolué. Les ACR récents de «nouvelle génération» concernent de plus en plus non seulement les biens, mais également d'autres domaines de réglementation «extérieurs», dont les échanges de services, l'investissement, la politique de la concurrence, les droits de propriété intellectuelle, les marchés publics, le travail, l'environnement et la coopération pour le développement, allant ainsi au-delà des disciplines multilatérales et des engagements de libéralisation (dits «OMC-plus»). Tout cela fait partie intégrante d'efforts déployés en faveur d'une intégration plus poussée.

Les pays en développement ne font pas exception au processus d'expansion et de renforcement des ACR⁵. Ils ont participé activement à la conclusion d'accords commerciaux régionaux entre eux (Sud-Sud) et avec des pays développés (Nord-Sud). En Afrique, 14 ACR sont actuellement en vigueur, dont l'Union du Maghreb arabe en Afrique du Nord et la CEMAC, le COMESA, la CAE, la COI, la CEEAC, la CEDEAO, l'UEMOA, l'UDAA et la CDAA en Afrique subsaharienne. Ces groupements sous-régionaux devraient constituer un marché commun à l'échelle du continent africain sous les auspices de l'Union africaine d'ici à 2028. Dans la région

⁴ Statistiques fondées sur 113 ACR concernant le commerce des biens notifiés à l'OMC et en vigueur en juillet 2000 utilisant les données relatives au commerce de 1999. OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2003*, Genève, 2003.

⁵ Nations Unies, «*Bilatéralisme et régionalisme après Cancún: restaurer la primauté du multilatéralisme*», note de synthèse fondée sur des communications régionales préparées par la CEA, la CEE, la CEPALC, la CESAP et la CESA, pour la Table ronde des Secrétaires exécutifs des Nations Unies: Commissions régionales de CNUCED XI, São Paulo, 15 juin 2004.

Asie-Pacifique, 10 ACR sont actuellement en vigueur, dont l'ANASE, l'ASACR, l'OCE en Asie continentale, et le MSG (Groupe du fer de lance mélanésien), l'accord de commerce entre les pays des îles du Pacifique (PICTA)/l'accord sur le renforcement économique des pays du Pacifique (PACER) dans le Pacifique. L'ANASE est le précurseur des ACR de la région et a permis la création de la Zone de libre-échange entre les pays de l'ANASE (AFTA) avec comme objectif de parvenir à une libéralisation complète des échanges d'ici à 2020. Les membres de l'ASACR (accord de libre-échange de l'Asie du Sud-Est) ont récemment convenu de convertir cette entité en Zone de libre-échange en Asie du Sud (SAFTA), tandis que ceux de l'OCE ont mis sur pied l'accord commercial de l'OCE (ECOTA). L'Accord de Bangkok est un accord commercial préférentiel qui réunit l'Inde, la République de Corée et la Chine. Pour le continent américain, il y a le Mercosur, la Communauté andine, la CARICOM et le MCCA, et des négociations panaméricaines sont en cours pour que la ZLEA soit définitivement mise au point d'ici à 2005. Au Moyen-Orient, les pays du CCG envisagent d'établir une union économique d'ici à 2010. Des négociations ont été lancées pour créer, d'ici à 2008, la zone panarabe de libre-échange (GAFTA). Quatre pays du bassin méditerranéen⁶ ont signé l'Accord d'Agadir qui constitue une première étape en direction de la mise en place d'une zone de libre-échange euroméditerranéenne d'ici à 2010.

Outre ces accords sous-régionaux, divers accords commerciaux préférentiels bilatéraux ont été lancés entre des pays en développement ou impliquant des pays en développement, souvent sur une base interrégionale. En font partie les initiatives récentes en matière d'accords préférentiels et de renforcement de la coopération dans le cadre du Forum de concertation Inde-Brésil-Afrique du Sud (IBSA)⁷, l'accord de libre-échange entre la Communauté européenne et le BIMST⁸, et des initiatives bilatérales en cours d'examen et lancées par l'ANASE avec ses partenaires extérieurs (la Chine, le Japon, la République de Corée et l'Inde). D'autres initiatives bilatérales réunissent Singapour et le Japon, Singapour et la Nouvelle-Zélande, la Thaïlande et la Chine, la Thaïlande et l'Inde et l'Inde et Sri Lanka. Dans l'hémisphère occidental, les accords concernés sont les suivants: Chili-Mexique, Costa Rica-Mexique, Mexique-Nicaragua, Bolivie-Mexique, CARICOM-République dominicaine et CARICOM-Costa Rica. Le Mercosur conserve des accords bilatéraux de libre-échange avec le Chili, la Bolivie et le Pérou. Les États-Unis ont accéléré les négociations et la conclusion d'accords bilatéraux avec six pays d'Amérique centrale⁹, le Chili, Bahreïn, Singapour, le Maroc, l'UDAA et la Jordanie.

II. Incidences systémiques de la nouvelle interface entre le multilatéralisme et le régionalisme

Le débat sur les liens réciproques entre le système commercial multilatéral et les ACR est un vieux débat bien connu¹⁰. Il concerne essentiellement les deux grandes questions suivantes: i) les effets relativement favorables en termes de prospérité de la libéralisation non préférentielle et pour tous les secteurs (clause NPF) par rapport à la libéralisation préférentielle; et ii) les incidences en matière d'économie politique des ACR sur le système commercial multilatéral, ainsi que celles du système commercial multilatéral sur les ACR¹¹. Tandis que la question posée par le premier

⁶ L'Égypte, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie.

⁷ Pour une étude de cas relative à la coopération Sud-Sud, voir CNUCED, «Regionalism and South-South cooperation: The case of Mercosur and India», note du secrétariat de la CNUCED, mise au point pour un forum préliminaire à CNUCED XI portant le même titre, 9 juin 2004, Rio de Janeiro (Brésil).

⁸ Bangladesh, Inde, Myanmar, Sri Lanka, Thaïlande, Bhoutan et Népal.

⁹ Costa Rica, République dominicaine, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala.

¹⁰ Pour une étude documentaire sur ce débat, voir, par exemple, Arvind Panagaria, «The regionalism debate: An overview», *The World Economy*, vol. 22, n° 4, juin 1999, p. 477 à 512.

¹¹ Ce dernier aspect de la question – les incidences du système commercial multilatéral sur les ACR – est traité plus largement dans la section III.

point est de savoir quelles sont les meilleures approches, en termes de gains pour les échanges et la prospérité, à mettre en œuvre dans les pays membres d'ACR, les pays tiers et le monde en général, celle qui est posée par le second est de savoir quelles sont les incidences systémiques des ACR sur le système commercial multilatéral dans les négociations commerciales générales et multilatérales en particulier, c'est-à-dire si l'intégration régionale est un élément favorable ou défavorable pour la libéralisation du commerce multilatéral et un système commercial multilatéral plus ouvert et plus libéral.

Dans les publications économiques, il est bien établi que l'intégration régionale générerait un progrès statique et dynamique¹². Selon un modèle simple d'équilibre partiel dans le cadre d'une concurrence parfaite, un ACR peut permettre d'accroître les échanges entre les membres au détriment de producteurs nationaux moins efficaces («création d'échanges») ou de pays tiers qui le sont plus («détournements de flux commerciaux»). L'effet net d'un ACR sur la prospérité est donc tributaire de l'importance relative de ces deux effets. Cela dépend d'un ensemble divers d'hypothèses et de conditions, y compris des complémentarités de structure de production chez les partenaires au sein des ACR et du niveau initial des obstacles au commerce, et ne peut être déterminé a priori. Les effets dynamiques découlant d'une intégration régionale sont des effets de concurrence et des effets d'échelle. Ils constituent une des principales raisons d'être de la conclusion d'ACR récents, y compris ceux qui sont dus à des flux d'investissements étrangers directs (IED), au renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle, ou à la prévisibilité du régime commercial, de la création d'institutions et de la gouvernance. Ces effets dynamiques des ACR ont été observés le plus clairement au sein de l'UE et de l'ALENA, qui ont augmenté non seulement leurs exportations intrarégionales, mais également leurs échanges avec le reste du monde.

En ce qui concerne les incidences en matière d'économie politique des ACR sur le système commercial multilatéral, divers arguments ont été avancés pour et contre le régionalisme. Du côté pour, les ACR permettent aux pays membres d'aller plus loin et plus vite vers des échanges plus libres avec des disciplines plus fortes concernant un éventail de biens et services plus important qu'il n'aurait été possible au niveau multilatéral. Les ACR pourraient également servir de laboratoires pour expérimenter certaines approches des nouveaux problèmes, et l'expérience pratique qu'ils permettent d'acquérir peut constituer une base en vue de futures négociations commerciales multilatérales destinées à l'élaboration de règles devant être appliquées au niveau multilatéral. De cette manière, les ACR pourraient être des solutions intermédiaires ou des éléments constitutifs pour un système commercial multilatéral plus ouvert et plus libéral. En ce qui concerne la suprématie de l'OMC sur les ACR, les traités instituant beaucoup d'ACR de nouvelle génération indiquent clairement que ces accords doivent être conformes aux règles de l'OMC, ce qui laisse penser que cette dernière constituerait la base des futurs ACR, lesquels s'efforceraient de rester compatibles avec ses disciplines. Cela laisse prévoir une interface constructive et dynamique entre la libéralisation et les disciplines des échanges régionaux, d'une part, et la libéralisation et les disciplines multilatérales, d'autre part. Bien entendu, pour que ces intentions se concrétisent, toutes les dispositions des ACR doivent être compatibles avec l'OMC.

Pour les pays en développement, notamment, les ACR tendent à constituer le noyau d'un processus d'intégration économique régionale plus large qui fait partie intégrante des stratégies de développement national. Il en est ainsi, en particulier, parce que les pays en développement disposent d'un nombre limité de possibilités d'action pour maintenir et augmenter leurs parts de marché dans le commerce mondial des biens et services, promouvoir une croissance et un

¹² Les travaux novateurs de Jacob Viner en 1950 (*The Customs Union Issue*, New York: Carnegie Endowment for International Peace) ont ouvert la voie à l'union douanière et d'autres théoriciens du commerce, comme J. E. Meade, R. G. Lipsey et H. G. Johnson, qui ont permis de l'améliorer.

développement économiques soutenus, et améliorer leur intégration économique dans l'économie mondiale. L'élargissement de l'espace commercial régional grâce à la libéralisation des échanges régionaux n'est pas perçu comme étant une fin en soi, mais comme une étape vers un regroupement unique à caractère économique, social et culturel de plusieurs pays. Les pays développés (exception faite de l'UE), au contraire, tendent à insister sur le mécanisme des accords de libre-échange qui permet, au-delà des biens, de couvrir les services, les investissements et d'autres aspects des relations commerciales (comme la politique de la concurrence). Cela apparaît clairement dans les nombreuses initiatives relatives à des zones de libre-échange lancées surtout par des pays développés, alors que dans les accords auxquels les pays en développement sont parties, on a tendance à inclure des accords plus larges de partenariat pour le développement dans le genre de ceux qui existent entre les États ACP et l'UE. Le régionalisme pourrait servir de mécanisme unique pour les réformes politiques et économiques nationales dans les pays en développement membres d'ACR. Il conviendrait d'étudier plus avant les conséquences d'un système unique de ce genre.

Du côté contre, les ACR peuvent produire des entités commerciales repliées sur elles-mêmes, discriminatrices et protectionnistes, luttant pour gagner des zones d'influence et devenant des forteresses autonomes. En particulier, les grands ACR – ceux dont l'ensemble des membres s'attribuent une part importante des échanges mondiaux – sont susceptibles d'avoir des effets néfastes pour les pays qui n'en font pas partie, conduisant à un net détournement d'échanges plutôt qu'à une nette création de courants commerciaux. Cela dépend beaucoup des politiques et des disciplines des ACR en ce qui concerne les importations provenant de pays tiers, qui doivent venir, autant que possible, en soutien et en complément à l'ACR, de manière à renforcer sa crédibilité.

En outre, en permettant une intégration plus rapide et plus forte, les ACR de nouvelle génération peuvent saper la motivation des pays pour soutenir une approche multilatérale de la libéralisation des échanges. En particulier, concernant l'accès aux marchés et l'établissement des normes dans les nouveaux secteurs (DPI, investissement ou politique de la concurrence), ces ACR de type dit «OMC-plus» (ou «OMC-moins» dans la mesure où les pays en développement bénéficient de moins de flexibilité et d'une plus faible marge de manœuvre dans le cadre de ces ACR que dans celui de l'OMC) peuvent jouer le rôle d'instances de négociation se substituant virtuellement à l'OMC, entraînant par là une recherche de l'instance la plus avantageuse, et faisant peser un risque systémique sur la viabilité du système commercial multilatéral. La prolifération des ACR, un nombre croissant de pays étant parties à plusieurs accords à la fois, pourrait avoir pour conséquence la création de blocs concurrents, et peut-être antagonistes, qui seraient susceptibles de nuire à la viabilité du système commercial multilatéral. Ce chevauchement des appartenances pourrait également se révéler être un fardeau administratif extrêmement lourd pour les petits pays dotés de capacités de négociation et de capacités institutionnelles limitées¹³. Le champ d'application des ACR et l'évolution des disciplines commerciales présentent le risque d'entraîner une incompatibilité avec les règles multilatérales.

La conclusion récente d'ACR Nord-Nord à l'échelle interrégionale ou continentale peut avoir d'importantes incidences sur le système commercial multilatéral, ainsi que sur les échanges des pays en développement (par exemple l'élargissement de l'UE, la Zone de libre-échange États-Unis-Australie). Ainsi, les pays peuvent être moins motivés pour négocier, au sein des instances multilatérales, des améliorations de leurs possibilités d'accès aux marchés avec d'autres pays développés. Étant donné que, dans beaucoup de pays développés, les droits de douane de la

¹³ Par exemple, l'application des règles d'origine préférentielles au sein d'un ACR ayant un nombre donné de participants (P) nécessiterait la gestion d'un nombre $P*(P-1)$ de relations bilatérales. Ainsi, la ZLEA, avec ses 34 membres, entraînerait la création de 1 122 relations bilatérales aux fins des activités douanières.

NPF s'appliquent presque exclusivement à d'autres pays développés (en raison de l'existence de différents taux préférentiels applicables aux pays en développement), la réduction des tarifs de la NPF n'est déjà devenue pertinente que pour les pays développés et quelques pays en développement, ainsi que certains pays à économie en transition, qui doivent s'acquitter des droits de douane de la NPF¹⁴. Ainsi, les nouvelles perspectives de voir s'accroître le nombre d'ACR Nord-Nord peuvent continuer à dissuader les pays développés de choisir l'OMC pour mener des négociations tarifaires¹⁵.

Il découle de cela une préoccupation concernant la «spécialisation» de forums qui rendent possible la recherche de l'instance la plus avantageuse entre les ACR et le système commercial multilatéral, ce dernier étant progressivement relégué au rang d'instance de réglementation dans un nombre de plus en plus limité de politiques commerciales, surtout pour ce qui est des aides financières à l'agriculture et du règlement des différends commerciaux, alors que les ACR prévalent de plus en plus dans le cas de l'accès aux marchés des biens et services, ainsi que des dispositions réglementaires et de l'établissement des normes au plan régional dans un grand nombre de secteurs d'action. Les subventions agricoles sont souvent réservées à des discussions multilatérales dans le cadre de diverses négociations Nord-Sud en dépit de la demande exprimée par certains pays en développement (par exemple la ZLEA, les négociations d'accords de partenariat économique entre les États ACP et l'UE), mais on peut faire valoir qu'il n'y a aucune raison a priori pour que l'aide à l'agriculture ne puisse faire l'objet de négociations régionales. Un risque important se fait jour que les ACR servent de plus en plus de «vraies» instances de négociation¹⁶.

Pour ce qui est des pays en développement, une intégration plus poussée dans le cadre de l'OMC, et surtout dans celui d'ACR, peut limiter leur aptitude à poursuivre des stratégies énergiques de développement national concernant leurs capacités d'offre. Ces instruments de politique comprennent les subventions, l'incitation à l'investissement et l'exigence de performance, la préférence nationale dans le cadre des marchés publics et d'autres politiques industrielles permettant de relever des défis en matières de développement dont les objets sont l'amélioration de la compétitivité, le développement des entreprises, la diversification de la production, le développement rural et la réduction de la pauvreté. Les disciplines de l'OMC limitent déjà l'utilisation de certains de ces instruments tout en procurant, il est vrai, une certaine flexibilité, ou une certaine marge de manœuvre, y compris dans la forme du traitement spécial et différencié. À cet égard, des engagements plus contraignants avec un éventail plus large de

¹⁴ À titre d'exemple, les droits de douane de la NPF ne s'appliquent qu'à neuf pays dans le cadre de la liste tarifaire de l'UE.

¹⁵ Il apparaît que la réduction tarifaire des NPF dans le cadre de l'OMC ne reste valide que dans la mesure où les pays de la Quadrilatérale ne concluent pas des ACR préférentiels entre eux. Ainsi, on peut soutenir que les ACR interrégionaux Nord-Nord entre les principaux pays développés peuvent être un facteur de risques systémiques importants pour la viabilité du système commercial multilatéral.

¹⁶ La raison pour laquelle l'aide à l'agriculture ne peut pas être négociée dans le cadre régional semble être due au fait que les subventions agricoles, internes ou subordonnées à l'exportation, affectent les échanges de tous les pays, et ne sont donc pas limitées aux partenaires des ACR. Toutefois, étant donné que certaines dispositions réglementaires et certaines normes, comme le régime de protection des DPI, font déjà l'objet de négociations dans le cadre des ACR et sont appliquées multilatéralement à tous les pays en ce qui concerne non seulement les droits de propriété intellectuelle des citoyens des partenaires des ACR mais aussi aux citoyens de pays tiers détenteurs de ces droits, il semble qu'il n'y ait aucune raison a priori pour que l'aide à l'agriculture ne relève pas des ACR. Certains pays paraissent préférer que les négociations relatives aux subventions agricoles soient menées dans un cadre multilatéral pour des raisons relevant plutôt de l'économie politique, comme dans le cas des négociations tarifaires, au cours desquelles les producteurs nationaux doivent être persuadés, à titre de réciprocité, de s'engager à pratiquer des réductions, par d'autres partenaires commerciaux (très importants et qui accordent des subventions), lesquels ne sont souvent pas leurs partenaires au sein d'ACR.

secteurs d'action dans le cadre d'ACR peuvent prévaloir sur cette flexibilité conférée par le système commercial multilatéral.

De plus, dans le contexte des négociations commerciales multilatérales Nord-Sud, les ACR peuvent servir de moyen de pression dans les négociations. Des ACR bilatéraux négociés et conclus alors que des négociations commerciales multilatérales sont en cours peuvent peser sur la solidarité entre des pays en développement et porter atteinte à leur capacité d'agir collectivement au niveau multilatéral, affaiblissant ainsi leur position dans lesdites négociations. À ce sujet, il a été suggéré que, pendant la durée de négociations commerciales multilatérales, un moratoire soit imposé sur le lancement et la poursuite des négociations commerciales bilatérales et régionales, puisqu'elles sont susceptibles de porter préjudice à la conduite de négociations multilatérales.

Afin d'être ouverts et tournés vers l'extérieur, et par conséquent de servir les intérêts du système commercial multilatéral, les ACR doivent faire en sorte que les obstacles opposés aux pays qui ne sont pas parties à ces accords soient réduits en même temps que se renforce la libéralisation au sein des accords commerciaux régionaux. Il a été suggéré, par exemple, qu'afin de réduire au minimum le risque de détournement des échanges, les ACR prévoient une réduction programmée des droits de douane de la nation la plus favorisée selon un calendrier précis. Par ailleurs, les grands ACR devraient assumer une responsabilité particulière en raison de leurs répercussions sur des partenaires commerciaux plus faibles, notamment les pays qui ne sont pas parties aux accords. Il faut que ces ACR évitent autant que possible les conséquences néfastes sur les conditions d'accès aux marchés pour les pays en développement, par exemple au cours de l'admission de nouveaux membres, et qu'ils aident les pays en développement à comprendre leurs programmes commerciaux et à s'adapter aux nouvelles conditions des échanges sur le marché régional.

III. Le dynamisme dans l'interface entre le régionalisme et le multilatéralisme: perspective d'après Cancún

Dans le cadre des négociations parallèles aux niveaux multilatéral, interrégional, régional et sous-régional, les liens réciproques entre le système commercial multilatéral et les ACR sont pertinents, surtout dans le contexte des négociations commerciales multilatérales du Programme de travail d'après Cancún. Les déconvenues de la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC ont suscité des préoccupations au sujet de la primauté pouvant être accordée par les pays à la voie régionale de la libéralisation sur la voie multinationale, ce qui affaiblit la dynamique en faveur des négociations commerciales multilatérales et, en fin de compte, le système commercial multilatéral lui-même.

Concrètement, l'interface entre le système commercial multilatéral et les ACR fonctionne à trois niveaux¹⁷. Au premier niveau, on trouve les règles de l'OMC régissant le fonctionnement des ACR. Elles définissent des conditions spécifiques dans lesquelles les ACR peuvent être conclus et peuvent fonctionner au sein du système commercial multilatéral. Les règles de l'OMC régissant les ACR comprennent l'article XXIV du GATT sur les échanges de biens, l'article V du GATT sur les échanges de services, et la Clause d'habilitation sur les accords (préférentiels) Sud-Sud. Au deuxième niveau, les engagements en matière d'accès aux marchés des biens ou des services, pris sur la base du système commercial multilatéral à la suite des sessions successives de négociations commerciales multilatérales, définissent le degré de préférence accordé aux membres des ACR, et, à partir de là, les limites de la libéralisation préférentielle entre ces membres. Au troisième niveau, les disciplines multilatérales constituent un «plancher», soit un plus petit

¹⁷ Luis Abugattas Majluf, «*Swimming in the Spaghetti Bowl: Challenges for Developing Countries under the New Regionalism*», Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series N° 27, CNUCED (2004).

dénominateur commun, pour les disciplines de politique commerciale (ou liée au commerce) qui relèvent de l'OMC, y compris les obstacles non tarifaires et les questions de réglementation interne. Ces disciplines engagent tous les membres de l'OMC et président à la conduite d'une politique commerciale qui doit être respectée également par les parties aux ACR. Cependant, les ACR peuvent conduire à des engagements à un niveau plus élevé que celui qui est défini par les règlements de l'OMC¹⁸.

i) Règles de l'OMC relatives aux ACR

Les ACR sont régis par l'article XXIV du GATT 1994, l'article V de l'AGCS et la Clause d'habilitation. Toutes les dispositions permettent aux membres de l'OMC de s'écarter du principe fondamental de la NPF dans certaines conditions, et d'établir les exigences devant être respectées par les parties aux ACR pour être compatibles avec l'OMC. Les prescriptions de l'article XXIV du GATT, qui s'appliquent aux zones de libre-échange, aux unions douanières et à «l'arrangement provisoire» débouchant sur l'établissement d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière, disposent essentiellement que les droits de douane et autres règlements commerciaux doivent être supprimés pour «l'essentiel des échanges commerciaux» entre les membres des ACR, et que les obstacles opposés aux pays tiers sous forme de droits de douane et autres ne devraient pas être «dans l'ensemble plus élevés ni plus restrictifs». Ces prescriptions ne sont pas applicables dans le cadre de la Clause d'habilitation (voir le tableau 3). Cette dernière prévoit que la clause de l'article I.1 du GATT relative à la nation la plus favorisée ne s'applique pas à un nombre limité d'accords préférentiels, dont «les arrangements régionaux ou mondiaux conclus entre parties contractantes peu développées en vue de la réduction ou de l'élimination de droits de douane sur une base mutuelle» (par. 2 c)). Ainsi, on peut faire valoir que la Clause d'habilitation énonce des prescriptions moins draconiennes que celles de l'article XXIV du GATT. De fait, un certain nombre d'ACR Sud-Sud ont été notifiés dans le cadre de la Clause d'habilitation¹⁹.

L'examen des ACR notifiés destiné à vérifier s'ils sont compatibles avec les règles de l'OMC est effectué par le Comité des accords commerciaux régionaux (CACR)²⁰. Le CACR n'a pas encore été en mesure d'adopter les rapports finaux consécutifs à son examen, cela étant dû en grande partie à la lenteur avec laquelle les membres de l'OMC résolvent les «problèmes systémiques» concernant les règles de l'OMC relatives aux ACR. Ces problèmes tiennent à l'interprétation de certains termes et références des dispositions²¹. Par exemple, il n'existe aucun accord entre les membres de l'OMC concernant le sens et la portée exacts d'expressions clefs

¹⁸ Certains ont une conception différente; par exemple, la Communauté européenne considère, dans les minutes du CACR, que les mesures internes restrictives entre les parties aux ACR sont des modifications légales (Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 41) et sont autorisées dans la mesure où les droits de tierces parties ne sont pas enfreints. La thèse défendue est que les parties sont libres de modifier les règles de l'OMC par des mesures restrictives internes à un ACR.

¹⁹ Les ACR Sud-Sud notifiés en vertu de la Clause d'habilitation sont l'ALE Inde-Sri Lanka, la CAE, la CEMAC, le SAFTA, la Communauté andine, le COMESA, l'OCE, le Mercosur, l'accord commercial entre les pays du Groupe du fer de lance mélanésien, l'accord entre la République démocratique populaire lao et la Thaïlande, le CCG, l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), l'Accord de Bangkok, le Protocole concernant les négociations commerciales entre pays en développement, le SGPC, l'Accord tripartite, et l'UEMOA. http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/provision_e.xls. La CARICOM a été notifiée en vertu de l'article XXIV du GATT le 14 octobre 1974, très probablement parce que la Clause d'habilitation n'existait pas à cette époque. On a dit que le Protocole commercial de la SADC serait notifié conformément à l'article XXIV du GATT en dépit du fait que seuls les pays en développement peuvent en être membres.

²⁰ Le Mercosur a été notifié en vertu de la Clause d'habilitation mais il est en cours d'examen par le CACR dans le cadre, à la fois, de la Clause d'habilitation et de l'article XXIV du GATT, ce qui est une situation unique dans laquelle aucun regroupement de pays en développement notifié ne s'est trouvé depuis 1979.

²¹ Certaines décisions des organes juridictionnels de l'OMC ont quelque peu clarifié quelques aspects des problèmes systémiques. Voir, par exemple, les rapports du Groupe spécial et de l'Organe d'appel sur *Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements* (WT/DS34/R, DS34/AB/R).

comme «l'essentiel des échanges», «pas plus élevé ni plus restrictif dans l'ensemble» et «d'autres règles de commerce», ainsi que, en ce qui concerne le traitement des règles d'origine préférentielles, «d'autres règles restrictives de commerce» et les obligations pendant les périodes de transition. La question des rapports entre les ACR notifiés conformément à la Clause d'habilitation et l'article XXIV du GATT a également été soulevée. Parmi les problèmes systémiques relatifs à l'AGCS, figure l'interprétation de «couvrant un nombre substantiel de secteurs» et «l'absence ou l'élimination, pour l'essentiel, de toute discrimination»²².

Tableau 3

Comparaison des prescriptions de l'article XXIV du GATT et de la Clause d'habilitation²³

	ARTICLE XXIV DU GATT 1994	CLAUSE D'HABILITATION
Objectif	Faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes (XXIV: 4).	Faciliter et promouvoir les échanges des pays en développement et non élever des obstacles ou créer des difficultés au commerce de toutes autres parties contractantes (par. 3).
Échanges commerciaux visés	Les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives doivent être éliminés «pour l'essentiel des échanges commerciaux» entre les parties (XXIV: 8 a) i) et b)).	Non applicable.
Niveau des obstacles opposés aux pays tiers	Les droits de douane ne seront «dans l'ensemble pas plus élevés» et les autres réglementations commerciales «plus rigoureuses» que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur avant la conclusion de l'accord (XXIV: 5 a) b)).	Non applicable. (Ne pas constituer un obstacle à la réduction ou à la suppression des droits de douane sur la base de la NPF.)
Accords provisoires/période de transition	Tout accord provisoire doit comprendre un plan et un programme pour l'établissement de l'union douanière ou de la zone de libre-échange, dans un délai qui ne devrait pas dépasser 10 ans, sauf dans des «cas exceptionnels» («délai raisonnable») (XXIV: 5 c) et Mémorandum d'accord de 1994, par. 3).	Non applicable.
Notification	Notification au Conseil du commerce des marchandises (XXIV: 7 a). Toute modification d'un accord provisoire doit être notifiée au Conseil du commerce des marchandises. Les consultations peuvent être entreprises sur demande (XXIV: 7 c)).	Notification au Comité du commerce et du développement (CCD) lorsqu'elle est établie, modifiée ou retirée.
Examen	Examen effectué par le Comité des accords commerciaux régionaux, qui adresse un rapport au Conseil du commerce des marchandises. Ce dernier peut formuler des recommandations (XXIV: 7 a) et Mémorandum d'accord de 1994, par. 7). Le Conseil du commerce des marchandises peut, s'il le juge nécessaire, formuler des recommandations relatives aux accords provisoires, notamment au sujet du délai proposé et des mesures prescrites (XXIV: 7 b) c) et Mémorandum d'accord de 1994, par. 8 à 10).	Le CCD peut créer un groupe de travail (ou renvoyer au CACR) pour examiner un ACR qui lui a été notifié.
Rapports périodiques	Des rapports biennaux sont requis sur le fonctionnement des accords commerciaux régionaux (Mémorandum d'accord de	Non applicable.

²² OMC, «Inventaire des questions relatives aux accords commerciaux régionaux», note d'information du secrétariat (TN/RL/W/8/Rev.1), 1^{er} août 2002.

²³ Adaptation de l'article de Bonapas Onguglo et Taisuke Ito, «How to make EPAs WTO-compatible?: Reforming the rules on regional trade agreements», *ECDPM Discussion Paper* N° 40, juillet 2003.

	1994, par. 11).	
--	-----------------	--

L'amélioration et la clarification des disciplines de l'OMC influant sur les ACR revêtent une grande importance en ce qu'elles permettent de faire en sorte que les ACR soient utiles au système commercial multilatéral – en réduisant au minimum les conséquences des ACR sur les pays tiers et le système commercial multilatéral. À cet égard, des négociations multilatérales ont été lancées comme prévu dans la Déclaration ministérielle de Doha sur les règles de l'OMC (par. 29) qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux et visent à «clarifier et améliorer les disciplines et les procédures», tout en tenant compte de leurs «aspects relatifs au développement». Des négociations sont actuellement en cours au sein du Groupe de négociation sur les règles. Les demandes initiales présentées par certains membres proposent un examen global des dispositions pertinentes, permettant de clarifier les principales prescriptions de base, compte tenu des aspects des accords commerciaux régionaux liés au développement et de l'amélioration de la fonction de contrôle de l'OMC pour ce qui est des règles de procédure (procédures de notification, de déclaration et d'examen).

Encadré 1. Propositions pour clarifier et améliorer l'article XXIV du GATT

Les négociations de Doha sur les règles qui s'appliquent aux ACR, conduites au sein du Groupe de négociation sur les règles, n'ont toujours pas abordé pleinement «les questions systémiques» de fond. Deux propositions se détachent à cet égard en ce qu'elles concernent directement et concrètement les disciplines fondamentales de l'article XXIV du GATT.

Une proposition présentée par le Groupe ACP vise à ce que le traitement spécial et différencié (TSD) fasse officiellement partie des conditions énoncées aux paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV du GATT lorsqu'elles sont appliquées aux ACR conclus entre des pays développés et des pays en développement (par exemple les ACR Nord-Sud). En reconnaissant que la prescription de réciprocité figurant dans l'article XXIV du GATT prévaut sur le principe de la «réciprocité partielle» dans les négociations tarifaires (une forme de TSD), la proposition du Groupe ACP préconise que l'application d'un TSD accompagne la mise en œuvre des prescriptions de l'article XXIV du GATT, comme celles concernant «l'essentiel des échanges commerciaux», quand il s'agit des ACR Nord-Sud. C'est la toute première proposition qui préconise ce TSD dans le cadre de l'article XXIV du GATT aux fins des accords Nord-Sud. Comment définir en termes de fonctionnement cette «flexibilité» accordée seulement aux pays en développement en tant que forme de TSD, tel serait probablement le sujet clef de nouvelles discussions concernant à la fois les incidences systémiques et la transparence²⁴.

L'Australie, d'autre part, propose de considérer que les prescriptions relatives à «l'essentiel des échanges commerciaux» exigent que soient supprimées au moins 95 % des lignes tarifaires au niveau des positions à six chiffres dans la classification du SH (système harmonisé). En même temps, pour éviter que soient exclus d'un ACR des produits faisant l'objet d'un volume important de transactions commerciales, elle propose également d'interdire que soient exclus les produits qui représentent au moins 2 % des échanges entre les parties. En ce qui concerne les engagements échelonnés pendant la période de transition, elle propose de prescrire l'élimination immédiate de

²⁴ La Commission pour l'Afrique («Commission Blair»), une initiative du Premier Ministre du Royaume-Uni, a indiqué qu'une révision de l'article XXIV du GATT permettant de réduire les prescriptions relatives à la réciprocité et de s'axer davantage sur les priorités liées au développement pourrait être utile. Commission for Africa, *Our common interest: The report of the Commission for Africa*, mars 2005, p. 71. Voir également DTI/DFID, «Economic Partnership Agreements: Making EPAs deliver for development», mars 2005.

70 % des lignes tarifaires au niveau des positions à six chiffres au moment de l'entrée en vigueur de l'ACR. Cette proposition rendrait probablement les disciplines de l'article XXIV du GATT plus rigoureuses qu'elles ne le sont actuellement.

Il faut que les pays en développement soient très attentifs à faire en sorte, avant tout, que toutes les disciplines nouvelles ou modifiées issues des travaux du Groupe de négociation sur les règles prévoient la flexibilité nécessaire aux accords Sud-Sud et à l'incorporation de dispositions utiles concernant le TSD dans les ACR Nord-Sud. À cet égard, les États ACP ont récemment présenté une proposition globale (voir l'encadré 1 ci-dessus)²⁵. À ce jour, les travaux ont été consacrés davantage à la transparence, avec des discussions centrées sur le point de savoir quand, comment et dans quelle mesure les membres devraient notifier à l'OMC les dispositions d'un ACR, et quelle est la meilleure manière pour l'OMC de les examiner. Certains pays en développement sont hostiles à ce que des dispositions renforcées en matière de présentation et d'examen s'appliquent aux ACR notifiés conformément à la Clause d'habilitation, tandis que certains pays européens ont proposé des ACR antérieurs avec «des droits acquis» les exemptant de l'application de toute nouvelle discipline pouvant naître de ces négociations. L'Australie a présenté une proposition détaillée visant à établir des critères quantitatifs pour la définition de certaines questions systémiques essentielles, dont la prescription relative à «l'essentiel des échanges»²⁶ (voir l'encadré 1 ci-dessus). Les travaux sur les questions de fond, la clarification et l'amélioration des règles de l'OMC concernant les ACR n'ont pas encore été complètement abordés par le Groupe de négociation sur les règles.

ii) Les ACR et les négociations sur l'agriculture et l'accès aux marchés des produits non agricoles

L'agriculture, l'accès aux marchés des produits non agricoles et les services sont au cœur du programme de négociations sur l'accès aux marchés dans le cadre du Programme de travail de Doha. Pour ce qui est du commerce des biens, comme l'objectif principal des ACR est de parvenir à la suppression mutuelle des obstacles tarifaires et non tarifaires entre les parties aux ACR, ces accords relèvent directement des négociations en cours sur l'agriculture et l'accès aux marchés des produits non agricoles dans le cadre du Programme de travail de Doha. Les pays en développement qui ont conclu des ACR doivent tenir compte des incidences de la libéralisation dans les NPF et du niveau approprié de préférence pour les autres parties à leurs ACR, alors que le système commercial multilatéral, qui prévaut, exige que ce traitement préférentiel ne nuise pas aux efforts déployés dans le cadre du multilatéralisme pour obtenir des réductions de droits de douane générales de la part des NPF. En tant qu'exportateurs, ils doivent déterminer quelles sont les instances, multilatérales ou régionales, qui conviennent le mieux pour améliorer l'accès à un marché donné ou pour en constituer un à des fins de cohérence, et pour obtenir les meilleurs accords commerciaux et les meilleures possibilités pour leurs exportations. L'érosion des marges de préférence est le principal problème pour les pays les moins avancés et les pays à faible revenu qui ont bénéficié de marges de préférence importantes accordées par des pays développés importants, soit dans le cadre d'ACR, soit dans celui de préférences unilatérales. Il faut peut-être mettre au point, dans le cadre de l'OMC ou d'une autre manière, un mécanisme de compensation ou d'ajustement et des solutions allant dans le sens du commerce afin de remédier aux conséquences graves et préjudiciables pour les perspectives de développement de ces pays.

C'est à l'OMC que certaines mesures ayant des effets de distorsion sur le commerce, comme les subventions agricoles, peuvent être examinées (voir, par exemple, le débat sur les aides

²⁵ Document de l'OMC TN/RL/W/155 du 28 avril 2004.

²⁶ TN/RL/W/173/Rev.1, 3 mars 2005.

à l'agriculture dans la ZLEA), mais certains obstacles à l'accès aux marchés dans des secteurs sensibles comme l'agriculture pourraient l'être plus profitablement dans le champ limité du cadre régional. À ce sujet, il convient de noter que la protection qui prévaut sur la base des intérêts de la NPF tend à persister à l'intérieur des ACR (en ce qui concerne, par exemple, l'agriculture et les textiles)²⁷. Alors que les ACR peuvent mieux convenir à un nombre limité de secteurs spécifiques très protégés, la position défavorable des pays en développement dans les négociations des accords Nord-Sud peut ne pas leur permettre de réussir à faire lever ces obstacles face à des partenaires développés puissants.

iii) Les ACR et les négociations sur les services

À la suite des négociations du Cycle d'Uruguay sur les services, l'AGCS est devenu un cadre multilatéral de principes et de règles pour le commerce des services en vue de l'expansion de ce dernier dans des conditions de transparence et de libéralisation progressive et un moyen de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux ainsi que le développement des pays en développement. L'AGCS prévoit une approche de la libéralisation des services dite de la «liste positive», laquelle renvoie à un mécanisme de libéralisation séparant les obligations générales valables pour tous les pays (comme le traitement de la NPF) des engagements spécifiques négociés pour l'accès aux marchés et du traitement national concernant le secteur spécifique des services, lesquels peuvent faire l'objet de limitations et de conditions particulières²⁸. Les engagements contractés au cours des négociations du Cycle d'Uruguay ont largement reflété un statu quo, exception faite des secteurs des services financiers et des télécommunications où l'on a assisté à leur renforcement. Ainsi, les négociations de Doha sur les services devraient entraîner une libéralisation progressive et plus importante. La libéralisation s'est accrue dans le cadre régional, un certain nombre d'ACR impliquant des pays en développement ont amorcé une libéralisation préférentielle des services basée sur des engagements contractés dans le cadre d'«AGCS-plus», certains d'entre eux selon une approche fondée sur la liste négative pour accorder un traitement préférentiel à leurs partenaires au sein de l'ACR. La libéralisation des services dans un cadre régional peut utilement améliorer le rapport coût-efficacité des économies nationales, car les services comptent pour une part importante dans le PIB de la plupart des pays en développement et contribuent de façon essentielle à la production de biens et services. Conformément à l'article V de l'AGCS, les pays en développement qui concluent des accords régionaux d'intégration (ARI) bénéficient d'une certaine «flexibilité», laquelle est encore plus grande pour les ARI conclus seulement entre pays en développement.

Il a été montré, en théorie, que la libéralisation des services tend à conférer des avantages statiques aux pays qui la pratiquent, par comparaison avec le statu quo, que ce soit sur une base préférentielle ou non préférentielle²⁹. La raison en est que les obstacles au commerce dans le secteur des services tendent à être plus sévères tout en n'ayant aucune répercussion sur les recettes pour le gouvernement. Les avantages seront vraisemblablement plus conséquents avec une libéralisation des services au plan multilatéral qu'au plan régional. La programmation de la libéralisation revêt une plus grande importance dans le secteur des services que dans celui des biens en raison des coûts fixes qui sont plus élevés et des avantages liés à certains services à forte

²⁷ OMC, «Champ d'application, processus de libéralisation et dispositions transitoires des Accords commerciaux régionaux», historique effectué par le secrétariat (WT/REG/W/46), 5 avril 2002.

²⁸ L'approche dite de la «liste positive» permettrait à chaque pays de choisir selon sa stratégie la branche des services ou la transaction qu'il est disposé à libéraliser. Voir Mina Mashayekhi, «GATS 2000 negotiations: Options for developing countries», *Trade-related Agenda, Development and Equity* (T.R.A.D.E) Working Papers 9, South Centre, décembre 2000.

²⁹ Aaditya Mattoo et Carsten Fink, «Les accords régionaux et le commerce des services: questions de politique générale», communication présentée au séminaire de l'OMC sur l'évolution du système commercial mondial: Le régionalisme et l'OMC, 26 avril 2002, Genève (Suisse).

intensité de capital. Selon les estimations, les avantages les plus importants dont les pays en développement pourraient bénéficier dans le cadre du Programme de travail de Doha proviendraient de la libéralisation du mode 4. Winters *et al.* ont montré qu'un mouvement de personnes physiques équivalent à 3 % de la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée dans les pays développés entraînerait un accroissement de la prospérité mondiale estimé à plus de 150 milliards de dollars des États-Unis, assez également partagé entre les pays développés et les pays en développement³⁰. Concernant l'accès au titre du mode 4, les progrès peuvent être plus rapides dans un cadre régional, y compris grâce à la reconnaissance des qualifications et aux visas pour les prestataires de services. Cela met en lumière le fait que les enjeux sont particulièrement importants pour les pays en développement dans les négociations multilatérales et régionales sur la libéralisation des services. Il convient de noter que les articles IV et XIX.2 de l'AGCS autorisent une certaine flexibilité aux pays en développement en fonction de leurs engagements de libéralisation et d'un engagement pris par les pays développés d'accorder une attention prioritaire aux secteurs et modes de fourniture intéressant les pays en développement.

iv) Les ACR et les dispositions réglementaires et les normes

Dans le domaine de la réglementation du commerce, les ACR occupent de plus en plus le devant de la scène car ils commencent à mettre en œuvre de nouvelles mesures réglementaires à caractère commercial prises «à l'intérieur des frontières». Les règles multilatérales, dans ces secteurs, sont actuellement insuffisantes. Les domaines dans lesquels n'existe aucune règle multilatérale concernent particulièrement les pays en développement. Certains ACR ont donné la priorité, aux termes d'accords de type dit «OMC-plus», aux règles multilatérales, comme dans le cas des investissements dans le cadre de l'ALENA, ou de la politique de la concurrence et d'autres politiques économiques dans l'Union européenne. Certains ont vu là une preuve à l'appui de la thèse de la «construction du nouvel édifice» concernant les liens mutuels entre le système commercial multilatéral et les ACR, car ces derniers servent de plate-forme pour un nouveau mode de réglementation. D'autres considèrent que cette évolution pourrait faire courir le risque d'une fragmentation accrue des règles commerciales au niveau régional, rendant difficile un accord multilatéral sur les nouvelles questions.

Même là où existent des règles multilatérales, les négociations d'accords de type «OMC-plus» peuvent se transformer en négociations pour la définition de normes, entraînant par là le risque d'une harmonisation par le haut des normes réglementaires. Un bon exemple en est la protection de la propriété intellectuelle³¹. Alors qu'un minimum de normes statutaires sont énoncées dans les règles multilatérales, à savoir l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), en l'absence de dispositions équivalentes à l'article XXIV du GATT ou à l'article V de l'AGCS (ou parce qu'il ne comporte pas d'éléments relatifs à l'accès aux marchés et que le traitement préférentiel peut ne pas être, en soi, économiquement souhaitable ou praticable), les normes relatives aux droits de propriété intellectuelle (DPI) font automatiquement l'objet d'une application multilatérale. On peut remarquer que, en vertu de l'Accord sur les ADPIC, la seule exception permise au principe de la

³⁰ Alan Winters *et al.*, «Liberalizing temporary movement of natural persons: An agenda for the Development Round», *World Economy*, vol. 26, p. 1137 à 1161, août 2003.

³¹ Pour une présentation du rôle des ACR dans l'établissement des normes de type «OMC-plus» relatives au régime de protection de la propriété intellectuelle, voir, par exemple, David Vivas-Eugui, «Regional and bilateral agreements and a TRIPS-plus world: The Free Trade Area of the Americas (FTAA)», *TRIPS Issues Paper 1*, QUNO/QIAP/ICTSD, Genève, 2003; MSF, «Access to medicines at risk across the globe: What to watch out for in Free Trade Agreements with the United States», *MSF Briefing Note*, mai 2004.

NPF est celle des «droits acquis» pour la protection préférentielle des droits de propriété intellectuelle dans le cadre de traités plurilatéraux antérieurs à la création de l'OMC³².

Les incidences du caractère normatif des ACR sont particulièrement importantes dans le cadre des rapports Nord-Sud, car les pays en développement se trouveraient amenés à adopter des normes plus élevées, comme une protection par brevet concernant l'étendue de la couverture, le niveau de protection ou le degré de rigueur de la réglementation, avec la réduction qui en découlerait de la portée de la flexibilité en matière de politique dont ils disposent dans le cadre des règles multilatérales, y compris aux fins de la garantie pour tous de l'accès aux médicaments essentiels. De nouveaux points sont souvent négociés et inclus dans les accords Nord-Sud, dont l'investissement, la politique de la concurrence, les marchés publics, l'environnement et les normes du travail. En ce sens, les ACR peuvent servir à contourner le système commercial multilatéral, le vider de sa substance ou prévaloir sur lui pour des pays en développement libres de le faire en vertu des règles de l'OMC, et à créer, dans des secteurs non couverts par l'OMC, des obligations nouvelles qui seraient plus contraignantes que si elles avaient dû faire l'objet d'un accord multilatéral.

IV. Remédier aux asymétries structurelles: le volet développement des accords Nord-Sud

Il est une nouveauté très importante dans la conclusion des ACR, à savoir qu'on en voit apparaître qui regroupent des pays développés et des pays en développement. Traditionnellement régis par divers mécanismes préférentiels unilatéraux, un certain nombre d'accords en cours de négociation visent à transformer les relations commerciales et économiques que des pays en développement avaient avec les pays développés qui leur accordaient précédemment une préférence en relations de libre-échange mutuel, comme dans le cas des négociations panaméricaines dans le cadre de la ZLEA, ou en accords de partenariat plus large comme dans le cas des négociations ACP-UE pour l'accord de partenariat économique conformément à l'Accord de Cotonou. En vertu de l'*African Growth and Opportunity Act* des États-Unis, la possibilité existe de conclure des ACR avec des pays africains subsahariens bénéficiaires. L'Accord sur le resserrement des liens économiques du Forum des îles du Pacifique (PACER) envisage que soient engagées des négociations relatives à une zone de libre-échange entre les pays insulaires du Pacifique d'une part et l'Australie et la Nouvelle-Zélande d'autre part, une fois que les premiers auront engagé des négociations relatives à une zone de libre-échange avec d'autres pays développés, comme ceux de l'UE. Ainsi qu'il a été noté, diverses initiatives bilatérales ont été lancées dans le cadre des relations Nord-Sud, et tout dernièrement par les États-Unis³³. On peut citer un autre exemple, à savoir les accords euroméditerranéens visant à établir le libre-échange entre l'UE et les pays du bassin méditerranéen.

L'asymétrie structurelle entre les deux partenaires en matière de taille, de situation et de capacité rend nécessaire qu'une asymétrie correspondante en matière d'obligations et d'engagements soit prévue dans l'accord de manière à ce que ces deux partenaires «inégaux» soient traités de manière équitable. Des mécanismes comportant le renforcement de la capacité d'offre et des capacités infrastructurelles, institutionnelles et humaines des pays en développement

³² L'article 4 d) de l'Accord sur les ADPIC prévoit que la NPF est exonérée de ses obligations pour tout avantage, faveur, privilège ou immunité «qui découle d'accords internationaux se rapportant à la protection de la propriété intellectuelle dont l'entrée en vigueur précède celle de l'Accord sur l'OMC».

³³ Ces initiatives bilatérales des États-Unis sont les suivantes: des accords commerciaux régionaux conclus avec l'Australie (mai 2004), le Maroc (mars 2004), les pays d'Amérique centrale (accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis) (décembre 2003), le Chili (juin 2003) et Singapour (mai 2003). Des négociations ont été engagées avec Bahreïn (août 2003), l'Union douanière d'Afrique australe (UDAA) (juin 2003), la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou (mai 2004) et le Panama (avril 2004).

partenaires serait une condition préalable à des arrangements et à des résultats mutuellement profitables. En pratique, cela signifie qu'il convient d'assurer l'accès aux marchés pour les pays en développement et l'entrée pour leurs exportations, tout en définissant plus soigneusement et plus clairement le champ d'application des accords et en garantissant un traitement spécial et différencié (TSD) dans le cadre de cet accord pour leur permettre de faire face aux coûts d'ajustement et aux coûts sociaux, y compris un transfert de ressources par le biais de l'aide au développement. Il existe aussi une question préalable en matière d'asymétrie dont il conviendrait de tenir compte, à savoir que c'est souvent le pays le plus important qui a la possibilité de choisir son partenaire. Les accords d'intégration régionale Nord-Nord, comme celui qui a présidé à l'élargissement de l'Union européenne, auraient également des répercussions sur les pays en développement.

Pour ce qui est des exportations, comme les pays en développement ont bénéficié, sur des bases préférentielles, de conditions assez libérales d'accès aux marchés des pays développés, il n'est pas facile de déterminer les domaines dans lesquels ces pays pourraient tirer des avantages de futurs accords, et cela d'autant moins que les marges de préférence diminuent au fur et à mesure que se réduisent les droits de douane de la NPF et d'autres droits. Il est, à l'évidence, un domaine dans lequel les pays en développement pourraient espérer des avantages, à savoir les problèmes résiduels liés aux obstacles à l'accès aux marchés dans des secteurs qui les intéressent pour leurs exportations, notamment et avant tout dans l'agriculture et les produits manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre. Il s'agit toujours là de domaines importants, car certains pays en développement à faible revenu, petits et vulnérables ont grand besoin d'un accès préférentiel aux marchés des pays développés pour pouvoir exporter un nombre limité de marchandises. Il convient de noter, toutefois, que ce sont des secteurs où il est très délicat de procéder à la libéralisation dans les pays développés. Il faut également tenir compte de l'incidence générale actuelle des marges préférentielles dans le cadre des négociations commerciales multilatérales parallèles afin de maintenir le niveau existant des préférences en faveur des pays en développement.

Parmi les autres domaines dans lesquels il est possible d'envisager des avancées, il y a les obstacles à l'entrée sur les marchés pour les produits, notamment les règles techniques, sanitaires et environnementales, ainsi que les règles d'origine. Les ACR pourraient être conçus pour permettre d'éliminer les obstacles à l'accès aux marchés opposés par les pays en développement plus efficacement que dans le cadre multilatéral, par exemple grâce à une simplification des règles d'origine. La reconnaissance mutuelle des normes et des résultats d'essais aiderait à améliorer les exportations des parties en développement aux ACR, tout comme des mesures de facilitation du commerce. Plus particulièrement, il faut concevoir les règles d'origine de manière à promouvoir le développement des exportations et de la base de production des pays en développement tout en leur permettant de conserver l'augmentation de la valeur ajoutée. La libéralisation du commerce des services est un autre domaine où des améliorations sont possibles, en particulier en ce qui concerne un mouvement temporaire des personnes physiques au titre du mode 4 de l'AGCS et la reconnaissance de la qualification des professionnels des services. Les progrès ont été lents dans ces domaines. En outre, des composantes plus fortes de la politique non commerciale et de la politique d'appui au développement dans l'ensemble mondial des accords Nord-Sud, comme le transfert de ressources sous forme d'aide technique et financière au développement, ainsi que le transfert de technologie, peuvent revêtir une importance non négligeable pour les pays en développement.

Il serait particulièrement appréciable de remédier à ces obstacles non tarifaires, car cela générerait des avantages dynamiques attendus de la libéralisation. En effet, les accords Nord-Sud sont souvent valorisés en raison des effets escomptés sur les flux d'investissements étrangers directs, des avantages inhérents à une extension de la protection des droits de propriété

intellectuelle, et de leur impact sur la prévisibilité des règles du jeu, la création d'institutions et la gouvernance.

En ce qui concerne les importations, les coûts de la libéralisation dans le cadre des accords Nord-Sud seront vraisemblablement élevés pour les pays en développement. La réciprocité prévue par les ACR s'applique à l'ouverture des marchés et à d'autres engagements entre les parties à ces accords, et cela vaut aussi pour les accords Nord-Sud. Dans certains ACR projetés, ce sont les préoccupations concernant la compatibilité avec l'OMC de préférences unilatérales antérieures (par exemple la Convention de Lomé de l'UE) qui ont poussé les pays concernés à abandonner les accords commerciaux unilatéraux au profit d'accords commerciaux réciproques³⁴. À cet égard, étant donné le niveau de la protection douanière dans les pays en développement et son incidence sur l'ensemble des recettes publiques, les coûts seront vraisemblablement lourds pour ces pays, avec des répercussions sur le financement du développement dans les domaines du développement national et de la lutte contre la pauvreté, et cela en particulier pour les pays les moins avancés (PMA) et d'autres pays en développement à faible revenu. La désindustrialisation donne également lieu à préoccupations. Les pays en développement ont besoin d'une politique d'ajustement pour assurer, en ce qui concerne la production, la transition vers l'ouverture des marchés et la mobilité transsectorielle de la main-d'œuvre, mettre en place un système de protection sociale, traiter les problèmes de la désindustrialisation et de la structure des finances publiques, y compris en prévoyant une réforme fiscale. L'expérience montre qu'une telle réforme des institutions et de la gouvernance est particulièrement difficile, surtout pour les petits pays vulnérables à faible revenu et les PMA qui sont fortement tributaires des droits de douane pour leurs recettes publiques.

Les perspectives de coûts d'ajustement élevés entraînés par les accords Nord-Sud exigent que ces accords intègrent des dispositions effectives et opérationnelles en matière de TSD et certains éléments d'asymétrie, ou une «réciprocité non totale» concernant le degré de désarmement tarifaire et d'autres engagements positifs de la part des pays en développement, afin d'assurer un traitement équitable entre des partenaires «inégaux». À cet égard, les disciplines de l'OMC peuvent limiter la portée d'une telle flexibilité en exigeant la réciprocité conformément à l'article XXIV du GATT et, dans une moindre mesure, à l'article V de l'AGCS³⁵. Il est également essentiel d'envisager un appui à l'ajustement sous forme d'aide au développement et d'un programme de développement. En outre, l'absence de dispositions correspondantes dans l'ADPIC ou le défaut total de règles multilatérales dans les nouveaux domaines d'investissement, la politique de la concurrence ou les marchés publics peuvent entraîner un niveau des engagements plus élevé qu'il n'eût été défini d'un commun accord dans un cadre multilatéral, ce qui limiterait la marge de manœuvre des pays en développement.

³⁴ Une série d'actions en justice engagées à l'encontre du régime de l'UE en matière d'importation, de vente et de distribution de bananes a entraîné le remplacement du régime préférentiel unilatéral mis en place au titre de la Convention de Lomé par des accords de partenariat économique réciproque dans le cadre de négociations avec les pays du Groupe ACP. Voir *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, la vente et la distribution des bananes* (WT/DS27). De récentes actions en justice engagées à l'encontre des régimes préférentiels unilatéraux et les décisions des organes juridictionnels de l'OMC auraient des incidences systémiques sur la viabilité des préférences unilatérales, et peut-être sur le passage à des accords réciproques Nord-Sud de libre-échange. Voir, par exemple, *Communautés européennes – Conditions d'octroi de conditions tarifaires aux pays en développement* (WT/DS246/R, WT/DS246/AB/R).

³⁵ La «flexibilité» est prévue par l'article V de l'AGCS; il est donc possible de mettre en place un traitement plus favorable pour les pays en développement parties à des accords régionaux d'intégration en matière de commerce des services. Voir également la proposition des États ACP concernant l'article XXIV du GATT, op. cit.

V. Intégration et coopération Sud-Sud: nouvelle géographie commerciale

Les échanges et l'intégration Sud-Sud recèlent un potentiel formidable pour stimuler le commerce intrarégional, permettant ainsi aux pays en développement de mieux s'intégrer dans le commerce international et l'économie mondiale. Aujourd'hui, les échanges Sud-Sud (exportations) représentent quelque 13 % de l'ensemble du commerce mondial, et 42 % des exportations des pays en développement au plan mondial (tableaux 4 et 5). Au cours des 20 dernières années, à peu près, la part des échanges Sud-Sud dans le commerce mondial a presque doublé, et l'interdépendance des pays en développement pour leurs exportations a augmenté assez considérablement. Il convient de noter que ces échanges sont encore concentrés sur un nombre limité de pays en développement situés surtout en Asie de l'Est et du Sud-Est, et il faut qu'un plus grand éventail de ces pays participe davantage à l'intégration commerciale Sud-Sud³⁶. Les exportations des pays en développement couvrent de plus en plus des secteurs nouveaux et dynamiques, dont les services informatiques (par exemple l'externalisation)³⁷.

Des ACR Sud-Sud ont été conclus dans le cadre d'une stratégie de développement par beaucoup de pays en développement aux fins de leur intégration progressive dans l'économie mondiale en réalisant des économies d'échelle et de gamme. Ces efforts d'intégration sont particulièrement profitables pour les pays en développement. La coopération commerciale interrégionale Sud-Sud dans le cadre du système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC) constitue, pour ces derniers, un moyen complémentaire important d'accroître et d'étendre leurs possibilités d'accès aux marchés.

Tableau 4

Évolution de la part des exportations des pays en développement par destination: importance des échanges Sud-Sud dans les exportations des pays en développement (1980-2002, en pourcentage)

	1980	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Monde	100	100	100	100	100	100	100
Pays développés	69	58	57	58	57	56	55
Pays en développement	26	34	39	38	39	40	42

Source: CNUCED, Manuel de statistiques pour 2003 et 2004.

Tableau 5

Évolution de la part des exportations Sud-Sud dans les exportations mondiales: importance des échanges Sud-Sud dans l'ensemble des exportations mondiales (1980-2002, en millions de dollars et en pourcentage)

	1980	1990	1998	1999	2000	2001	2002
--	------	------	------	------	------	------	------

³⁶ Parmi les pays en développement, les 12 principaux exportateurs ont assuré 73 % des exportations de biens de l'ensemble de ce groupe (2002) et 71 % des exportations de services (2003). Il s'agit, entre autres, de la Chine, de Hong Kong (Chine), de la République de Corée, du Mexique et de la province chinoise de Taïwan. CNUCED, «Le commerce des services et ses incidences sur le développement» (TD/B/COM.1/71), 20 janvier 2005.

³⁷ L'éventail des produits exportés par les pays en développement a évolué de telle manière que ces derniers sont devenus des acteurs importants du marché dans beaucoup de «secteurs dynamiques», avec 30 % des exportations des 20 produits les plus dynamiques. CNUCED, «Renforcement de la présence des pays en développement dans les secteurs dynamiques et nouveaux du commerce mondial: tendances, problématique et politiques», note d'information établie par le secrétariat de la CNUCED (TD/396), 17 mai 2004. Voir également CNUCED, «Aspects des services professionnels et des réglementations relatifs au commerce et au développement» (TD/B/COM.1/EM.25/2), 25 novembre 2004.

Monde	2 000 949	3 436 380	5 383 780	5 571 175	6 287 738	6 065 269	6 306 330
Commerce Sud-Sud	155 144	278 327	592 597	624 873	784 462	749 845	836 467
Part (%)	7,8	8,1	11,0	11,2	12,5	12,4	13,3

Source: CNUCED, Manuel de statistiques pour 2003 et 2004.

En ce qui concerne les effets protecteurs nets des accords Sud-Sud, il a été avancé que les ACR entre pays en développement peuvent avoir des répercussions potentiellement préjudiciables sur les structures des échanges commerciaux entre les parties à ces accords et entre elles et les pays tiers. Les recherches effectuées par la Banque mondiale ont permis de conclure que les blocs régionaux Sud-Sud posent plusieurs types de problèmes. Mis à part les maigres avantages non économiques, les accords Sud-Sud conclus entre deux ou plus de deux pays pauvres sont tout à fait susceptibles d'entraîner une réorientation des courants d'échanges, surtout quand les tarifs douaniers extérieurs sont élevés³⁸. De même, une autre étude, basée sur des données provenant d'Afrique subsaharienne, a conduit à la conclusion que, à juger, grâce aux variations des structures de leurs échanges commerciaux, d'après ce que les avantages relatifs actuels laisseraient prévoir, le commerce intrarégional est générateur d'effets potentiellement préjudiciables pour les pays qui ne sont pas parties à des ACR³⁹. En revanche, quelques études récentes ont démontré que les ACR Sud-Sud – en particulier les ACR africains – sont indiscutablement générateurs d'échanges commerciaux, permettant, dans de nombreux cas, de doubler ces derniers entre des parties auxdits ACR⁴⁰. L'accroissement des échanges à la fois avec les partenaires régionaux et les pays tiers dans le cas des ACR Sud-Sud peut s'expliquer par l'élimination de divers obstacles tarifaires et non tarifaires et par les mesures de facilitation du commerce mises en œuvre lors de l'établissement des ACR.

Tableau 6
Évolution des exportations intrarégionales, et part qu'elles occupent dans l'ensemble des exportations, dans certains ACR Sud-Sud (1990-2003, en millions de dollars et en pourcentage)

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
MCA	1 312	4 812	3 929	5 116	5 461	5 070	4 781
MCCA	667	1 594	2 175	2 418	2 394	2 598	3 288
CARICOM	456	877	1 146	1 076	1 231	1 252	1 538
Mercosur	4 127	14 199	15 313	17 910	15 760	10 573	13 383
COMESA	890	1 027	1 122	1 281	1 385	1 465	1 812
CEEAC	163	163	179	196	217	193	236
CEDEAO	1 532	1 875	2 285	2 811	2 767	3 192	3 541
CDA	1 058	4 124	4 224	4 453	4 122	4 240	5 345
CEMAC	139	120	126	101	119	120	157
UEMOA	621	560	805	741	775	857	1 043
ANASE	27 365	79 544	77 889	98 060	86 331	91 765	102 281
OCE	1 243	4 746	3 903	4 473	4 505	4 955	6 696

³⁸ Banque mondiale, *Trade Blocs*, New York: Oxford University Press, 2000.

³⁹ Alexander J. Yeats, «What can be expected from African regional trade arrangements? Some empirical evidence», *World Bank Working Paper* N° 2004, Washington DC, World Bank, 1998.

⁴⁰ Voir, par exemple, Lucian Cernat, «Assessing Regional Trade Arrangements: Are South-South RTAs More Trade Diverting?», *UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series* N° 16, Nations Unies: New York et Genève, 2003.

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003
CCG	6 906	6 832	7 306	7 218	6 943	6 905	7 864
ASACR	863	2 024	2 180	2 593	2 827	2 998	3 869
Part (%)							
MCA	4,1	12,0	8,8	8,5	10,3	9,5	7,4
MCCA	15,2	21,8	13,6	14,8	15,5	11,0	11,9
CARICOM	8,0	12,1	16,3	14,4	13,9	12,5	12,5
Mercosur	8,9	20,3	20,6	20,0	16,9	11,3	11,8
COMESA	6,3	6,0	6,3	4,9	6,1	5,4	5,8
CEEAC	1,4	1,5	1,3	1,1	1,3	1,1	1,1
CEDEAO	8,0	9,0	10,3	9,5	9,6	11,5	9,8
CDAА	3,1	10,6	11,9	12,0	10,2	9,3	10,0
CEMAC	2,3	2,1	1,7	1,0	1,3	1,4	1,4
UEMOA	13,0	10,3	13,1	13,1	13,6	12,1	12,8
ANASE	19,0	24,6	21,7	23,0	22,4	22,7	21,2
OCE	3,2	7,9	5,8	5,6	5,6	5,9	6,0
CCG	8,0	6,8	6,7	4,5	4,5	4,6	4,2
ASACR	3,2	4,4	4,0	4,1	4,3	4,2	4,5

Source: CNUCED, Manuel de statistiques pour 2004.

Les groupements d'intégration Sud-Sud ne bénéficient pas du même degré d'évolution dans ce processus, et ils n'ont pas encore exploité tout le potentiel de leurs accords en matière de développement. Alors que certains d'entre eux ont réussi à s'intégrer de façon non négligeable, d'autres n'ont pas encore procédé à une mise en œuvre effective de leurs actes constitutifs.

Le tableau 6 présente un résumé de l'évolution de la valeur et de la part du commerce intrarégional entre 1990 et 2002. Cette part est généralement faible dans les accords Sud-Sud, comparée à ce qu'elle est dans les accords Nord-Nord (voir le tableau 2 dans la section I), et l'on constate des différences importantes entre les pays à l'intérieur des groupements. Au sein de l'ANASE, par exemple, les échanges régionaux ont atteint et conservé un niveau relativement élevé, à savoir 21 % en 2003. La part des échanges intrarégionaux du MCCA, de l'UEMOA, de la CARICOM, du Mercosur et de la CDAА s'est située entre 10 et 14 %. D'autre part, les chiffres correspondants pour certains ACR d'Asie et des régions subsahariennes étaient encore très bas.

Au fil des ans, depuis 1990, certains ACR Sud-Sud ont beaucoup accru leurs échanges commerciaux intrarégionaux en termes relatifs et dans l'absolu. Les échanges intrarégionaux du Mercosur ont été multipliés par trois depuis 1990, à la suite de quoi sa part dans le commerce régional est passée de 9 % en 1990 à 12 % en 2003. La CARICOM et la CDAА ont également vu leur part s'accroître tandis que l'ANASE a maintenu la sienne à un niveau relativement élevé, de l'ordre de 20 à 25 % au cours de la même période.

Tableau 7
Évolution de la valeur des exportations intrarégionales et totales
de certains ACR (1990 = 100)

		1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CARICOM	Intragroupe	100	200	214	225	251	236	270	275	337

		1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Total	100	116	111	99	113	123	147	168	207
Mercosur	Intragroupe	100	414	501	493	371	434	382	256	324
	Total	100	138	148	144	139	168	183	195	236
COMESA	Intragroupe	100	139	134	129	126	144	156	165	204
	Total	100	138	136	118	126	188	161	196	224
CDAА	Intragroupe	100	443	442	365	399	421	390	401	505
	Total	100	113	116	101	94	99	109	125	145
ANASE	Intragroupe	100	307	312	255	285	358	315	335	374
	Total	100	221	231	222	240	281	256	267	324

Source: CNUCED, Manuel de statistiques pour 2004.

Le niveau des échanges intrarégionaux est plus élevé s'il est évalué par comparaison avec l'ensemble des résultats commerciaux de ces groupements (tableau 7). À cet égard, certains ACR ont amélioré les deux à la fois en termes de valeur, tandis que, pour d'autres, l'amélioration du commerce intrarégional a été contrebalancée par une diminution de leur part dans les échanges extrarégionaux. À titre d'exemple, l'augmentation des échanges intrarégionaux de l'ANASE a accompagné l'accroissement de l'ensemble de ses échanges au niveau mondial. Tel a été le cas du Mercosur, à un moindre degré. Par ailleurs, certains ACR Sud-Sud contrastent très nettement avec l'ANASE et le Mercosur en ce que l'ensemble de leurs échanges commerciaux au niveau mondial est resté à peu près le même malgré l'accroissement dans l'absolu de la valeur de leur commerce intrarégional. Dans ces cas, l'amélioration des échanges intrarégionaux semble avoir été neutralisée par une diminution de leurs exportations en direction des pays qui ne sont pas parties aux ACR.

La composition par produits des échanges intrarégionaux tend à être très différente de celle des échanges interrégionaux avec le reste du monde. Dans la plupart des cas, les échanges intrarégionaux concernent surtout des produits manufacturés à plus forte valeur ajoutée, par opposition au commerce avec le reste du monde, où domine un ou deux produits de base. Dans le cas de l'ANASE, les principales catégories de produits ayant fait l'objet d'échanges intrarégionaux en 2001 sont des machines et du matériel électrique (HS84-85) (54 % du total), suivis des produits minéraux (HS25-27) (11 %) ⁴¹. Dans le cas du Mercosur, il a été dit que 47 % des exportations du Brésil en direction de celui-ci concernaient des produits durables et des biens qui sont en quelque sorte des agents de diffusion des progrès de la technique, tandis que ses exportations aux États-Unis de ces mêmes catégories de produits ne comptaient que pour 30 % de l'ensemble de ses exportations. En revanche, les produits de base et les produits manufacturés traditionnels représentent 42 % du total des exportations du Brésil aux États-Unis ⁴². Ainsi, l'importance de la part du commerce intrarégional mise à part, celle des ACR Sud-Sud réside dans leur potentiel de diversification des exportations en faveur des produits à plus forte valeur ajoutée.

Alors que le succès des efforts d'intégration régionale ne se résume pas, loin de là, à l'importance de la part acquise par les échanges intrarégionaux (il dépend de diverses variables, dont la taille du marché, la structure existante de production et l'infrastructure commerciale), le

⁴¹ Entre 1993 et 2001, les produits les plus dynamiques dans les échanges intérieurs à l'ANASE ont été les machines et les produits chimiques (HS25-27) qui ont connu une augmentation de 148 % depuis 1993, suivis d'autres (147 %), des préparations alimentaires (HS16-24) (135 %), des produits chimiques (HS28-38) (122 %), des instruments d'optique, de précision et de musique (HS90-92) (98 %), et de la pâte à papier et du papier (HS47-49) (96 %).

⁴² CEPALC, Latin America and the Caribbean in the World Economy 2003.

niveau généralement bas des échanges intrarégionaux indique que des progrès restent à faire dans l'exploitation du potentiel de nombreux ACR Sud-Sud en matière de commerce intrarégional, grâce à la mise en œuvre effective, entre autres, de leurs programmes de libéralisation interne et à l'élargissement de leur éventail d'objectifs économiques, ainsi que grâce à un programme permettant d'améliorer leur intégration. Il reste d'importants obstacles commerciaux aux échanges régionaux, dont des droits de douane résiduels, des limitations quantitatives, d'autres mesures non tarifaires (comme les règles d'origine), ainsi que d'autres obstacles à l'entrée sur le marché pour les produits, tels que des normes techniques, sanitaires et environnementales, sans oublier la structure du marché et les réseaux d'infrastructures. Des mesures favorisant une «intégration poussée» et permettant de lever les obstacles réglementaires, d'améliorer les infrastructures et de faciliter le commerce pourraient constituer d'autres moyens d'accroître les échanges Sud-Sud. Comme beaucoup d'accords Sud-Sud en sont encore au stade préliminaire, il pourrait être très intéressant de tirer parti de tout leur potentiel en matière de développement.

Au niveau interrégional, le SGPC permet d'améliorer les perspectives de coopération Sud-Sud. Il a été mis sur pied en 1988 lors d'une réunion ministérielle du Groupe des 77 à Belgrade pour servir de cadre à l'échange de préférences commerciales entre pays en développement afin de promouvoir les échanges commerciaux entre eux⁴³. Cet accord inclut les résultats du premier cycle de négociations menées entre 1986 et 1988, et qui ont pris effet en 1989 après la ratification dudit accord par 44 pays. À la suite d'un examen approfondi de son fonctionnement, les participants au SGPC ont récemment décidé de lancer un nouveau cycle de négociations pour approfondir et élargir la portée des préférences tarifaires. Leurs ministres se sont réunis à São Paulo (Brésil) en juin 2004 pour lancer les nouvelles négociations.

VI. Conclusion: Cohérence constructive entre le multilatéralisme et le régionalisme

On peut tirer des propos qui précèdent les premières conclusions suivantes:

- On a assisté à une prolifération des accords commerciaux régionaux, qui ont vu croître le nombre de leurs participants, et dont l'intégration s'est renforcée depuis la création de l'OMC, et plus particulièrement depuis le lancement du Programme de Doha. Les pays en développement et les pays développés ont participé activement à ces processus en concluant et en revigorant des accords Nord-Sud et Sud-Sud, souvent sur une base interrégionale.
- L'interface systémique entre multilatéralisme et régionalisme présente des aspects positifs et négatifs. Du côté positif, les ACR permettent une intégration plus rapide, plus libre et plus poussée avec des disciplines fortes en matière de politiques commerciales, ils servent de banc d'essai pour les nouvelles disciplines et d'incubateurs pour l'expansion et la diversification des exportations des pays en développement. Ces derniers ont fait des ACR le noyau des stratégies nationales de développement aux fins de leur intégration progressive dans l'économie mondiale. Du côté négatif, les ACR peuvent se révéler être des blocs clos sur eux-mêmes et

⁴³ Le SGPC est fondé sur les principes et les caractères suivants: i) ne peuvent participer au SGPC que les membres du Groupe des 77 et la Chine; ii) le SGPC doit reposer sur le principe de la réciprocité des avantages qui doit présider à son application, de manière à ce que tous les participants puissent en bénéficier équitablement, compte tenu de leur niveau de développement économique et de celui de leurs besoins commerciaux; iii) le SGPC reconnaît les besoins particuliers des PMA et prévoit des mesures préférentielles concrètes en leur faveur; iv) les préférences tarifaires font l'objet d'un engagement et font partie de l'accord; v) le SGPC est négocié point par point et amélioré et étendu par étapes successives, avec des examens périodiques; vi) le SGPC doit servir à compléter et à renforcer les groupements économiques sous-régionaux, régionaux et interrégionaux présents et futurs de pays en développement.

protectionnistes, propres à décourager les négociations commerciales multilatérales en permettant «la recherche de l'instance la plus favorable»; ils peuvent également conduire à une fragmentation des règles régionales et limiter les capacités de négociation et d'administration des pays en développement, ainsi que leur aptitude à exploiter les préférences.

- Le système commercial multilatéral influe sur les ACR à trois niveaux: i) par le biais des règles de l'OMC; ii) par les engagements en matière d'accès aux marchés; iii) par le biais d'autres règles et disciplines commerciales. Des négociations ont été engagées sur ces points dans le cadre du Programme de travail de Doha, qui ont des répercussions sur la portée et la viabilité des ACR. À propos de ces négociations, un objectif prioritaire pour les pays en développement peut être de s'assurer un meilleur accès aux marchés et des débouchés élargis tout en gardant une marge de manœuvre suffisante pour tenter d'atteindre leurs objectifs en matière de développement national.
- En ce qui concerne les accords Nord-Sud, il faut tenir compte du volet développement à la fois pour l'accès aux marchés et l'élargissement des débouchés, ainsi que pour la marge de manœuvre nationale. Les ACR peuvent permettre de lever les obstacles à l'accès aux marchés, surtout pour ce qui est des règles d'origine. Ils peuvent aussi susciter des engagements plus forts au titre du mode 4 et faciliter la reconnaissance des qualifications. Les coûts d'ajustement peuvent être importants pour les pays en développement, ce qui nécessite qu'un traitement spécial et différencié judicieux, y compris un transfert de ressources aux fins du développement, soit prévu dans les accords.
- Concernant les ACR Sud-Sud, il existe un fort potentiel d'expansion du commerce, alors qu'un certain nombre de groupements d'intégration Sud-Sud n'ont pas encore exploité toutes leurs possibilités en matière d'expansion et de diversification des exportations. Une intégration poussée serait profitable dans le cadre de ces accords.
- Au niveau interrégional, le SGPC ouvre des perspectives d'amélioration pour la coopération Sud-Sud.

Pour gérer efficacement l'interface entre les ACR et le système commercial multilatéral, il faut, au niveau national, mettre en œuvre des politiques commerciales globales axées sur le développement, et être parvenu à une évaluation et à une conscience très claires de l'impact des normes et des disciplines à respecter aux différents niveaux de l'intégration commerciale. La clarté des politiques appliquées pour répondre aux besoins du développement, du commerce et des contraintes financières des pays en développement est une condition nécessaire pour faire des ACR des instruments efficaces aux fins du développement. Les objectifs en matière de développement méritent de faire l'objet d'une attention prioritaire dans les ACR et à l'OMC, y compris dans le cadre des questions relatives au traitement spécial et différencié. Au niveau régional, il faut absolument assurer une marge de manœuvre supplémentaire et une plus grande flexibilité pour promouvoir le développement dans le cadre des ACR. Les problèmes qui apparaissent dans les accords de type «OMC-plus» et «OMC-moins» exigent une analyse approfondie des différentes évolutions réglementaires dans les cadres multilatéral et régional, et que soit définie une marge de manœuvre supplémentaire au niveau régional. Au plan national, il est important de renforcer les règles concernant les ACR afin de garantir que ces derniers soient véritablement des instruments favorisant l'ensemble de la libéralisation du commerce et posant en même temps les règles nécessaires pour permettre d'accorder un traitement spécial et différencié

aux pays en développement afin que ces derniers puissent mettre à profit la flexibilité dont ils disposent.

Un système multilatéral ouvert, équitable, réglementé, prévisible et non discriminatoire est la meilleure garantie pour assurer des gains en termes de développement à ses membres les plus faibles. L'évolution du système commercial multilatéral dans le cadre d'un régionalisme très actif sous la forme d'ACR pose un problème très sérieux en matière d'action politique. La prolifération des ACR a provoqué des appels à un renforcement du SCM et des règles relatives aux ACR afin de réduire au minimum les effets préjudiciables possibles de ces accords sur les pays tiers et sur les principes cardinaux de la non-discrimination. Ils apparaissent également comme des instruments permettant d'étendre la portée d'une libéralisation plus poussée à des domaines non couverts (multilatéralement) par l'OMC, ou jusqu'à un point qui dépasse ce que préconise cette organisation, par exemple les droits de propriété intellectuelle, l'investissement et les marchés publics. D'autre part, l'intégration régionale comporte un volet de stratégie du développement pour beaucoup de pays en développement, ce qui signifie que cette marge de manœuvre au plan régional ne devrait pas être inutilement limitée par le système commercial multilatéral. La nouvelle interface, en termes de cohérence et de compatibilité avec le multilatéralisme dans le cadre d'un régionalisme en expansion et plus actif, représente un défi très important et une opportunité dont doivent se préoccuper les pays, leurs organisations régionales et l'OMC.

La CNUCED, grâce aux trois grands piliers de son activité – à savoir les délibérations intergouvernementales et la recherche du consensus, la recherche et l'analyse, et la coopération technique et le renforcement des capacités – pourrait contribuer à clarifier et à faire mieux comprendre l'interface entre les ACR et le système commercial multilatéral, ainsi que ce que représente le renforcement des capacités humaines, institutionnelles et commerciales des pays en développement en rapport avec cette interface. La CNUCED étudie cette dernière et en suit l'évolution, y compris en ce qui concerne le TSD; elle apporte également son appui à l'intégration régionale et à la promotion des échanges Sud-Sud. Des recherches et des analyses sont entreprises pour explorer les incidences de cette interface sur le développement et procéder à l'évaluation de l'impact des ACR sur ce dernier. Il serait possible de promouvoir et d'institutionnaliser l'échange de données d'expérience et de meilleures pratiques, ainsi que la coopération en réseau des secrétariats des groupes d'intégration régionale. Les activités de coopération technique et de développement du potentiel pourraient soutenir les efforts d'intégration régionale, aider à renforcer les capacités en matière de politique commerciale au niveau régional et favoriser la création d'organismes.

Chapitre II

REMARQUES DE M. FRANCISCO THOMPSON-FLÔRES

Directeur général adjoint de l'OMC

Chers invités,

J'ai grand plaisir à me joindre à vous aujourd'hui. Permettez-moi de vous transmettre les salutations du Directeur général de l'OMC, M. Supachai Panitchpakdi, ainsi que ses meilleurs vœux de réussite pour que cette manifestation soit un succès. Je félicite aussi chaleureusement M. Ricupero, la CNUCED, les organisations partenaires, les membres des groupes de travail et les participants pour cette précieuse initiative de la Semaine commerciale de Rio qui nous donne une occasion unique de conduire une discussion et un dialogue sur certaines des questions actuellement les plus importantes dans le domaine du commerce international.

Je vous prie de m'excuser de n'avoir pu être parmi vous ce matin et de me trouver dans l'obligation de retourner bientôt participer à une autre réunion – également sur le commerce et aussi dans le cadre de la Semaine de Rio. Mais je voulais venir apporter mon soutien à la CNUCED et partager avec vous quelques réflexions sur l'interface entre le multilatéralisme et le régionalisme. Je sais que vous avez entendu des communications intéressantes et fécondes ce matin. Je suis heureux de pouvoir contribuer à la discussion.

Pour en venir immédiatement au sujet qui nous préoccupe, ma première observation serait que les accords commerciaux régionaux (ACR) font partie intégrante du commerce international, ils fonctionnent aux côtés des accords multilatéraux mondiaux conclus dans le cadre de l'OMC et ont considérablement crû, récemment, en nombre et en importance.

En mai 2004, 303 ACR avaient été notifiés au GATT/OMC, dont 208 sont actuellement en vigueur. Au cours des quatre premiers mois de 2004 seulement, 15 ACR ont été notifiés à l'OMC. On estime que 60 autres sont opérationnels, sans être encore notifiés, et 30 environ sont en négociation ou en projet. Un seul des 147 membres de l'OMC (la Mongolie) n'est actuellement partie à aucun ACR. Selon les estimations, les importations faites à des conditions préférentielles dans le cadre des ACR représentent 43 % des importations de marchandises (selon les chiffres de 1999) et devraient atteindre 51 % en 2005.

Ainsi, tandis que les membres de l'OMC participent activement à nouveau aux négociations de Doha (comme le montre clairement une atmosphère plus constructive et plus positive à Genève et le nouvel élan politique donné au Cycle par les ministres dans toutes les parties du globe – par exemple à la Réunion des ministres des PMA au Sénégal, à Paris dans le cadre de la Réunion ministérielle de l'OCDE, et à Pucón à la Réunion des ministres du PACE), les accords régionaux continuent d'être, pour eux, un pôle d'attraction.

Et il n'est pas difficile de comprendre cette attraction. L'extension du régionalisme, y compris aux pays qui ont traditionnellement évité cette voie, est due à un ensemble de facteurs divers, à savoir (pour citer l'OCDE et d'autres):

- Le souci de ne pas rester hors du réseau d'accords préférentiels qui s'étend;

- La conviction que, alors que les cycles des produits se raccourcissent et les cycles de négociations multilatérales s'allongent, il est possible d'obtenir des résultats plus rapidement au niveau régional;
- L'idée que, comme les processus multilatéraux deviennent plus complexes et plus lourds, il est possible de mettre en place des disciplines plus fortes concernant un éventail plus important de biens et de services au plan régional;
- Le désir d'utiliser la libéralisation du commerce régional comme catalyseur pour des réformes nationales; et
- (Dans certains cas), une tactique mise en œuvre par les gouvernements et permettant d'utiliser les accords bilatéraux pour promouvoir des objectifs politiques ou stratégiques.

Il ne s'agit là que de quelques exemples. Il convient également de prendre acte de certains des autres arguments souvent avancés en faveur du régionalisme. Les ACR peuvent servir de bancs d'essai pour mettre à l'épreuve les solutions possibles aux nouveaux problèmes; l'expérience acquise de leur fonctionnement peut constituer une base pour de futures négociations commerciales multilatérales en vue d'élaborer des règles applicables au niveau multilatéral; ils peuvent servir d'éléments constitutifs pour un système commercial multilatéral plus ouvert et plus libéral.

Mais la tendance croissante au régionalisme pose des défis considérables auxquels je voudrais maintenant venir. Et j'affirmerais également, après d'autres, qu'il apparaît, au vu des arguments économiques, que les accords régionaux ne sont (et de loin) qu'un pis-aller pour pouvoir progresser au niveau multilatéral.

Le nombre croissant d'ACR bilatéraux et plurilatéraux qui se recouvrent partiellement tout en présentant une approche différente des problèmes de politique commerciale a rendu encore plus complexe l'environnement commercial. Cette complexité grandissante fait monter les coûts de transaction dans les échanges commerciaux, tandis que les incohérences des dispositions sont source d'incertitude et nuisent à la transparence. L'OMC offre la perspective d'un ensemble unique et transparent de règles commerciales qui s'appliquent à tous les membres, ce qui n'est pas le cas des ACR, avec leurs traitements différents des règles d'origine, des normes, des règles de concurrence, des investissements, et des normes d'environnement et du travail.

Les économistes sont unanimes pour considérer que la libéralisation multilatérale est supérieure à la libéralisation établie sur une base préférentielle. La libéralisation préférentielle conduit à des niveaux variables de protection contre les tierces parties, ce qui, loin de les clarifier, obscurcit les schémas de spécialisation appliqués par les pays et peut provoquer bon nombre de détournements de trafic. La libéralisation du commerce selon la clause de la NPF, d'autre part, permet aux avantages structurels relatifs d'apparaître, conduisant finalement à la mise en place, dans les régions et les pays, de types de spécialisation qui permettent de tirer le meilleur parti possible des ressources disponibles.

Nombre d'ACR n'accordent qu'une place limitée aux produits agricoles et autres produits sensibles. Une étude récente de l'OMC a indiqué que, alors que la plupart des ACR prévoient la suppression de la plus grande partie, sinon de la totalité, des droits de douane sur les produits industriels, les concessions relatives aux secteurs «sensibles», comme l'agriculture et les textiles, sont beaucoup moins généreuses. L'incapacité d'aborder des problèmes délicats dans le cadre des

ACR indique que si, par exemple, la libéralisation du commerce des produits agricoles doit être envisagée plus efficacement, il faudra la traiter dans un cadre où il existe une meilleure chance de trouver les compromis appropriés.

Négocier et gérer de multiples ACR représente une charge trop lourde pour les capacités institutionnelles des membres les plus puissants de l'OMC eux-mêmes, détournant l'attention et l'énergie des ressources multilatérales. Étant donné le caractère limité des ressources, les gains potentiels entraînés par la libéralisation multilatérale qui est source d'avantages pour tous les membres de l'OMC (les grands pays aussi bien que les petits) sont beaucoup plus importants que ceux que peut produire la libéralisation préférentielle.

Tout cela me conduit à conclure que, alors que les ACR vont vraisemblablement continuer à être une option populaire, en dépit du fait que le système multilatéral fonctionne très bien, les membres de l'OMC doivent chercher des moyens d'augmenter au maximum leur compatibilité avec les objectifs de cette organisation, tout en en réduisant au minimum tous les effets négatifs. Bien entendu, ces membres ont reconnu l'existence de ce problème à Doha en convenant de clarifier et d'améliorer les disciplines et procédures des dispositions de l'OMC concernant les ACR, compte tenu du volet développement de ces accords. Ces négociations sont en cours.

L'interface entre le régionalisme et le multilatéralisme est complexe et en constante évolution. Il n'existe pas de réponse toute faite dans ce domaine de nos travaux. Mais la première démarche cruciale est de discuter et de débattre. C'est ce qui se passe à Genève et ce que nous sommes en train de faire ici. Je suis reconnaissant à la CNUCED d'avoir pris l'initiative de cette session et j'apprécie l'occasion qui nous est donnée d'échanger des idées.

Pour terminer, j'aimerais revenir au Programme de Doha pour le développement et évoquer une observation faite récemment par notre Directeur général dans le discours qu'il a prononcé à la troisième Réunion des ministres du commerce des PMA, à Dakar (Sénégal). M. Supachai a déclaré:

«Si les gouvernements et leurs mandants ne croient plus à la capacité qu'a le Programme de Doha pour le développement d'aboutir à des résultats, il ne fait de doute que nous assisterons à une aggravation du déséquilibre entre les transactions multilatérales et bilatérales. Cela pourrait ébranler le fondement de non-discrimination et de transparence sur lequel est édifié le système multilatéral. Ces principes fondamentaux ne font pas qu'aider à uniformiser les règles du jeu entre les pays développés et les pays en développement, mais font aussi de l'environnement commercial international un cadre plus fiable et moins complexe pour faire des affaires. Je suis convaincu que ce sont les pays les plus pauvres et les plus vulnérables du monde qui auraient le plus à perdre si les transactions venaient à s'opérer essentiellement au plan bilatéral, au détriment du multilatéralisme.»

Je vous remercie.

Chapitre III

OBSERVATIONS SUR LE DYNAMISME DANS L'INTERFACE ENTRE LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX: PERSPECTIVE D'APRÈS CANCÚN

Nathan Irumba

Il est reconnu que l'adoption des Accords d'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce en 1995 ont marqué un tournant important dans le système commercial multilatéral. Auparavant, le GATT établissait les règles, que les pays appliquaient entre eux pour le commerce des biens. Les Accords d'Uruguay ont permis d'étendre ces règles à l'agriculture, au commerce des services, au volet commercial de la propriété intellectuelle et des mesures relatives à l'investissement.

L'objectif fondamental des règles de l'OMC est de favoriser une meilleure intégration des pays dans l'économie mondiale en les encourageant à mettre en œuvre des «politiques ouvertes et libérales», l'idée étant que la croissance axée sur les exportations qui en découlerait serait créatrice d'emplois et, à la longue, entraînerait une diminution de la pauvreté.

On constate que les arrangements commerciaux régionaux constituent un aspect important de la stratégie du développement, ce qui explique que les ministres réunis à Doha, tout en soulignant que l'OMC «était une instance unique pour établir les règles commerciales mondiales», ont également admis que les accords commerciaux régionaux peuvent jouer un rôle important pour promouvoir la libéralisation, l'expansion du commerce et pour faciliter l'intégration¹. En outre, il a été convenu que des négociations visant à clarifier et à améliorer les procédures en vertu des dispositions existantes concernant les accords commerciaux régionaux seraient engagées et qu'elles tiendraient compte du volet développement². L'idée était que le système commercial multilatéral et les accords régionaux devraient être complémentaires et se renforcer les uns les autres. Les accords commerciaux régionaux ont connu une croissance exponentielle. La quasi-totalité des membres de l'OMC, aujourd'hui, sont parties à des accords de ce type, ou sur le point de l'être, ce qui explique que ces deux systèmes doivent être cohérents pour être aussi profitables que possible.

L'échec de la Conférence ministérielle de Cancún, dont l'objectif déclaré était de faire le point sur l'avancement des négociations, fournir les orientations politiques et prendre les décisions nécessaires, a été une grande déception pour tous les États membres. Cet échec est un revers important, mais ses incidences sur le fonctionnement du système multilatéral ont été exagérées. Ce n'était pas la première fois que des négociations commerciales multilatérales ne satisfaisaient pas au programme convenu. Certains pensaient que cette situation entraînerait la disparition du système commercial multilatéral ou le compromettrait sérieusement. Ils prévoyaient que les principales puissances commerciales recourraient à des arrangements commerciaux bilatéraux et régionaux dont les pays en développement pâtiraient beaucoup et que le Cycle de Doha devait prévenir. Le magazine *The Economist*³ a observé que le résultat des négociations de Cancún «aurait des conséquences néfastes sur la plupart des habitants du monde et que ce serait

¹ Par. 4 de la Déclaration de Doha.

² Par. 29 du Programme de travail de Doha.

³ *Herald Tribune*, 23 septembre 2003, «*Failed Cancun Talks give impetus to bilateral deals*», p. 16.

indubitablement les plus pauvres qui en pâtiraient le plus». Il ajoutait que «les pays en développement auront lieu d'en regretter les conséquences». Ces craintes avaient été aggravées par les activités intenses déployées pour négocier des accords bilatéraux et des ACR (par exemple aux États-Unis, en Australie, au Maroc, à Bahreïn, etc.).

L'appréhension que l'échec de Cancún ait pour conséquence que la plupart des pays (notamment les États-Unis et l'UE) se détournent du multilatéralisme pour se tourner vers le bilatéralisme et le régionalisme dans les négociations commerciales avait été renforcée par des déclarations faites au sein de l'UE et aux États-Unis. L'Attaché commercial des États-Unis aurait dit que son pays rechercherait plus vigoureusement des accords bilatéraux. Le Commissaire au commerce de l'UE, par ailleurs, a qualifié l'OMC de médiévale et s'est demandé si elle devrait continuer à gérer seule le multilatéralisme, qui était le principe de base de la politique commerciale de l'UE.

L'échec de Cancún a été une déception, mais il faut le ramener à de justes proportions. Ce n'était pas la première fois que des négociations commerciales ne tenaient pas les promesses de l'ordre du jour. En fait, le chemin menant à Cancún et le processus de préparation avaient été parsemés d'obstacles et de barrages auxquels s'étaient ajoutés des délais non respectés concernant des questions relatives au développement. De nombreux discours avaient été faits au nom des pays développés pour appuyer le Cycle de Doha comme donnant lieu à un programme pour le développement; ils avaient été extrêmement réservés dans leurs réponses aux propositions de traitement spécial et différencié (TSD) et de mise en œuvre des mesures relatives aux produits agricoles, ces deux points étant considérés par les pays en développement comme des éléments clés pour le succès des négociations. L'échec de Cancún en tant que tel n'a pas entamé la crédibilité du système multilatéral.

Cancún a simplement mis en lumière les problèmes essentiels des pays en développement, que le système multilatéral n'a pas permis de traiter jusqu'à présent. Au lieu de cela, les principaux acteurs l'ont utilisé pour imposer leur propre choix d'orientations aux autres pays. Comme ils continuent de mener des politiques extrêmement protectionnistes en matière de produits agricoles et de textiles, dont ils sont peu enclins à libéraliser le commerce, ils poussaient en même temps les pays en développement à ouvrir leur marché aux importations. Toutefois, un certain nombre d'études empiriques sur les expériences de libéralisation des pays en développement à un stade particulièrement bas de développement et de PMA ont montré que si les infrastructures matérielles et humaines nécessaires au développement ne sont pas d'abord mises en place, la libéralisation peut entraîner la désindustrialisation et le chômage. Cependant, des pressions sont exercées sur ces pays pour qu'ils baissent considérablement leurs tarifs douaniers. Ceux qui ne sont pas disposés à procéder à des réformes en matière d'agriculture militent activement pour que des négociations soient engagées sur les questions nouvelles qui font l'objet de débats, comme l'accord multilatéral sur les investissements et la politique de la concurrence dont les incidences sur l'économie des pays en développement n'ont pas encore été clarifiées.

Les pays développés ne se sont pas montrés désireux de lever les restrictions à la liberté de circulation des nationaux (mode 4) dans les négociations sur les services, surtout en ce qui concerne les déplacements de la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée pour laquelle les pays en développement bénéficient d'un avantage relatif. Voilà les préoccupations des pays en développement auxquelles il faut répondre, que ce soit dans le cadre d'accords multilatéraux ou bilatéraux.

Ce qu'a montré l'échec de Cancún, c'est que le temps n'est plus où les grandes puissances avaient la haute main sur les négociations et pouvaient imposer leurs solutions, qui ne servaient

que leurs objectifs et leurs intérêts, sans tenir compte de ceux des pays en développement. Ces derniers sont devenus des acteurs beaucoup plus actifs, mieux informés et mieux organisés. Cela est dû à l'aide d'organisations comme la CNUCED, le Centre Sud et la société civile, auxquelles nous devons des études et des recherches. Il est également devenu clair que le Programme de Doha ne peut bien se terminer si les problèmes liés à l'agriculture ne trouvent pas une solution; ceux qui ont demandé que des questions nouvelles soient mises à l'ordre du jour doivent également réduire leurs ambitions. Malheureusement, à la cinquième Réunion ministérielle de Cancún, les pays développés n'ont pas marqué leur volonté politique d'apporter des solutions au volet développement du Programme de Doha, qui rendraient le système commercial multilatéral plus juste et plus équitable.

Après Cancún, il est inutile de se laisser aller à un jeu d'accusations mutuelles, ce qu'il faut, c'est marquer une pause et étudier de manière constructive comment nous pouvons permettre à ce processus d'avancer. Cela nécessite un véritable effort pour aborder des questions comme l'agriculture, le coton, les problèmes de mise en œuvre, le traitement spécial et différencié, etc., que les pays en développement ont mis sur le tapis, plutôt que de chercher à créer des divisions au sein de ces groupes de pays. Les dirigeants de ces pays ont constamment réaffirmé leur soutien au multilatéralisme. Il est donc encourageant de constater que l'Attaché commercial des États-Unis et le Commissaire au commerce de l'UE ont, depuis lors, joué un rôle de premier plan en remettant les discussions de l'OMC sur les rails. La voie a ainsi été ouverte à la poursuite du dialogue au sein du Conseil général. Espérons que cela débouchera sur une solution qui permette de répondre véritablement aux préoccupations de tous les pays.

Comme il a été indiqué plus haut, la question de savoir si l'échec de Cancún pouvait favoriser le bilatéralisme ou le régionalisme aux dépens du multilatéralisme relevait, à mon avis, d'une crainte exagérée. Le libre-échange, les accords commerciaux préférentiels et régionaux sont toujours allés de pair avec les processus de l'OMC. Ces accords font maintenant partie intégrante des échanges internationaux et ils président presque à la moitié du commerce mondial. La décision prise par les États-Unis et l'Amérique latine de négocier l'accord de libre-échange des Amériques et celle prise par l'UE de négocier des accords de partenariat avec les États ACP remontent à 10 ans. Ces accords se poursuivent en raison d'un ensemble d'intérêts divers économiques, géopolitiques et sécuritaires. Avec ou sans Cancún, ils se seraient poursuivis de toute façon.

Ils présentent, toutefois, à la fois des défis et des possibilités. Une étude de l'OCDE (*Le régionalisme et le système commercial multilatéral*), qui procède à l'investigation des rapports entre le système commercial multilatéral et les ACR, a conduit à la conclusion que ces accords peuvent être mutuellement complémentaires, mais ne sauraient remplacer un ensemble cohérent de règles multilatérales et un processus de libéralisation progressive. Il est clair que, dans un système commercial mondial en évolution constante, les accords régionaux et les préférences régionales continueront à jouer un rôle important. Cependant, il est nécessaire de faire en sorte qu'ils soient cohérents avec le système commercial multilatéral et aillent dans le sens du développement des pays en développement.

L'interface entre le système commercial multilatéral et les ACR joue à trois niveaux⁴. Au premier niveau, celui des règles de l'OMC, se situe la définition des conditions spécifiques dans lesquelles ces accords peuvent être conclus; il s'agit, en l'occurrence, de l'article XXIV du GATT, de l'article V de l'AGCS et de la Clause d'habilitation concernant les accords préférentiels Sud-Sud. Au deuxième niveau, on trouve les engagements relatifs à l'accès aux marchés de la NPF dans lesquels le système commercial multilatéral détermine la marge de préférence pouvant être

⁴ Par. 25 du document de synthèse.

obtenue au niveau régional. Au troisième niveau, les disciplines multilatérales constituent un plancher que tous les membres se sont engagés à respecter et dont dépend la conduite de leur politique commerciale. En bref, le système commercial multilatéral fournit le cadre dans lequel négocier les ACR, et dans lequel ces derniers pourraient imposer certaines obligations aux parties ou apporter certains avantages, qui dépassent les règles multilatérales en vigueur. Ils pourraient aussi s'écarter du système multilatéral ou converger vers lui et avoir des incidences sur les tierces parties en cas de détournement des échanges.

Parallèlement aux négociations de l'OMC, l'Union européenne et les États ACP participent depuis 2002, dans le cadre de l'Accord de Cotonou, à des négociations relatives à des accords de partenariat économique en vue de conclure de nouveaux arrangements commerciaux compatibles avec l'OMC. Ils visent à lever progressivement les obstacles aux échanges entre l'UE et les États ACP et «renforceront les initiatives en matière d'intégration régionale des pays ACP» pour œuvrer en faveur d'un développement durable et contribuer à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP. Cela serait en substance un accord de libre-échange entre une région ou un pays développé (l'UE) et les États ACP en développement, et relèverait de la disposition de l'article XXIV du GATT qui exige que l'ensemble des échanges fasse l'objet d'une couverture sérieuse à caractère réciproque dans les 10 ou 12 ans à venir. En outre, les négociations devraient concerner l'investissement, la concurrence, la facilitation du commerce, la protection des données et les services, ce qui reviendrait à une OMC-plus dans la mesure où il n'existe pas à l'OMC de disciplines relatives à ces questions. Les États ACP, lorsqu'ils mènent simultanément des négociations dans le cadre de l'OMC et dans celui de l'Accord de Cotonou, doivent faire face à un problème considérable de coordination et de cohérence pour ce qui est de leur position dans chacun des deux processus.

Les États ACP s'inquiètent à juste titre de ce que l'interprétation de l'expression «l'essentiel des», dans l'article XXIV du GATT, peut avantager les producteurs européens, eu égard à leur niveau avancé de développement. Cet article suppose la conclusion d'accords entre égaux et il n'est pas clair qu'il autorise un TSD entre des parties qui ne sont pas égales. Ainsi qu'il avait été envisagé initialement, les dispositions relatives aux TSD étaient destinées à améliorer les conditions d'accès aux marchés pour les pays bénéficiaires et permettaient de déroger à certaines disciplines multilatérales. Cette dérogation était elle-même destinée à faire en sorte que les pays aient les moyens de renforcer leur capacité d'offre et de pouvoir profiter au maximum de l'accès préférentiel aux marchés qui leur avait été consenti. C'est en fonction de cela que les États ACP ont présenté une proposition de traitement spécial et différencié à intégrer à l'article XXIV du GATT au sein du Groupe de négociation sur les règles⁵. Ils ont proposé que les membres conviennent que les pays en développement puissent officiellement et explicitement bénéficier du TSD, s'ils répondent aux critères des paragraphes 5 à 8 de l'article XXIV du GATT, dans le cadre d'accords régionaux entre des pays développés et des pays en développement. Ils ont suggéré qu'une flexibilité appropriée s'applique aux droits de douane pour l'essentiel des échanges et en fonction de l'interprétation faite de l'expression «autres règles commerciales restrictives».

Les négociations sur l'agriculture dans le cadre du système commercial multilatéral visent à faire disparaître complètement l'aide aux exportations, à faire diminuer dans des proportions importantes le soutien interne et à obtenir de fortes réductions des droits de douane appliqués, dans le cadre du système commercial multilatéral, aux importations. Les propositions faites en ce qui concerne les produits non agricoles et l'accès aux marchés des produits non agricoles visent à faire baisser les tarifs douaniers appliqués dans le cadre du système commercial multilatéral, et plus particulièrement à obtenir une baisse importante des droits élevés, ou crêtes tarifaires, appliqués

⁵ Document de l'OMC TN/RL/W/155 du 28 avril 2004.

par les pays développés, sinon leur élimination. Le résultat de ces négociations aurait des incidences non négligeables sur les avantages que les États ACP pourraient retirer de l'Accord de Cotonou.

L'Accord de Cotonou et l'initiative «Tout sauf les armes» autorisent l'importation de produits agricoles et industriels sur les marchés de l'UE à des taux préférentiels. La marge de préférence serait diminuée et aurait des conséquences sur la compétitivité des États ACP. Selon une étude effectuée conjointement par la CNUCED et le Secrétariat pour les pays du Commonwealth, les avantages que les PMA retireraient de l'accès préférentiel dans le cadre de l'initiative «Tout sauf les armes» devraient être importants, notamment pour les produits horticoles, les textiles et les articles en cuir.

Voilà pourquoi les États ACP ont insisté pour que les techniques et les modalités à adopter tiennent compte des besoins des pays qui bénéficient de la préférence. On peut arriver à cela, par exemple, en excluant de la réduction tarifaire de la NPF les produits sur lesquels les marges préférentielles prévoient de plus longs délais pour ces réductions convenues au cours des négociations que les cinq à huit ans normaux, et en prévoyant des arrangements compensatoires.

Que ce soit dans ce cadre ou dans celui du système commercial multilatéral, il est crucial de résoudre le problème des subventions agricoles. Eu égard à la prescription de réciprocité entre les accords de Cotonou et l'OMC, il existe un danger que les produits agricoles subventionnés puissent être exportés dans les États ACP en faisant l'objet d'un dumping, mettant ainsi en péril leur sécurité alimentaire et leur compétitivité sur les marchés locaux. Les pays en développement ne devraient donc pas perdre de vue leur objectif stratégique qui est d'utiliser le commerce aux fins du développement, et non comme une fin en soi.

Les services représentent une partie importante du PNB des pays en développement et contribuent largement à la production de biens et services. La libéralisation des secteurs des banques, des compagnies d'assurance et des télécommunications pourrait accroître les capacités des industries manufacturières à commercialiser leurs produits à l'étranger. La question, toutefois, est de savoir si cette libéralisation devrait se faire grâce à une participation aux NCM (négociations commerciales multilatérales), à d'autres arrangements, ou de façon autonome. En dépit du fait que l'article V de l'AGCS accorde une certaine flexibilité aux pays en développement, les pays qui participent à des NCM ne contractent des engagements réciproques que si cela leur permet d'améliorer à coup sûr l'accès aux marchés pour leurs services et leurs produits. Dans le cas des pays en développement, notamment ceux d'Afrique, les produits des services qui pourraient être externalisés selon le mode de fourniture transfrontière n'ont pas encore été développés. Les seuls services pour lesquels ces pays disposent d'un avantage relatif sont ceux qui peuvent être fournis grâce au déplacement des personnes physiques.

Les pays en développement ne sont pas désireux de libéraliser le mode 4, qui autorise le déplacement de ces personnes. Il apparaît que les progrès peuvent être plus faciles à accomplir dans le cadre régional. Dans celui des ACR, des pays ont conclu des accords de reconnaissance mutuelle des qualifications.

L'importance des ACR s'est accrue pour ce qui est de l'élaboration des règles. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, les nouveaux accords commerciaux en cours de négociation prévoient la libéralisation de l'investissement, de la politique de la concurrence, de la protection de la propriété intellectuelle, ainsi que des normes du commerce et du travail.

Les États ACP se sont opposés à cela à l'OMC. Il est évident qu'ils risquent de devoir se plier à un cadre régional de normes plus élevées que celles de l'OMC pour être contraints, plus tard, par les mêmes règles au niveau multilatéral.

Au cours des négociations multilatérales qui se déroulent actuellement, les pays développés ont insisté sur le fait que ce sont des réductions tarifaires des pays en développement que les autres pays en développement tireraient le plus d'avantages. La question est de savoir quel mécanisme mettre en place pour atteindre cet objectif qu'est la coopération Sud-Sud. Celui qui emporte le plus grand nombre de suffrages est le Système global de préférences négocié dans le cadre de la CNUCED, qui confère deux avantages particuliers aux pays en développement grâce aux réductions tarifaires sous l'égide de l'OMC. Premièrement, un pays en développement qui procède à des réductions tarifaires dans le cadre du SGPC n'est pas tenu d'étendre cette mesure aux pays développés, ce qui limite la perte de revenu pour le pays en développement importateur. Deuxièmement, le pays en développement bénéficiaire devra faire face à une concurrence moins forte de la part du pays développé, car ce dernier ne bénéficiera pas de l'avantage de cette réduction du tarif douanier dans les pays en développement. À la longue, ce processus devrait permettre d'accroître les investissements dans les pays en développement, tant en matière de produits manufacturés que d'agriculture, en raison des meilleures possibilités d'accès aux marchés entre pays en développement.

La CNUCED est le principal organisme du système des Nations Unies traitant de manière intégrée les problèmes du commerce et les questions concernant de manière indissociable les finances, la technologie et le développement. Les pays en développement, dans l'après-Cancún, doivent relever les défis que représentent la participation simultanée à des négociations au niveau multilatéral, des accords commerciaux régionaux et, dans le cas des pays ACP et de l'UE, une nouvelle génération d'accords commerciaux comportant des droits et des obligations réciproques.

Beaucoup de pays en développement ont besoin de renforcer leurs capacités pour pouvoir participer à des négociations effectives. En outre, il faut qu'ils détiennent les informations techniques nécessaires pour pouvoir définir leurs options de négociation. La CNUCED, grâce à ses programmes de recherche et d'analyse ainsi que de coopération technique joue un rôle important dans la clarification des incidences de l'interface entre les ACR et le système commercial multilatéral, et contribue à faire en sorte que ces processus soient complémentaires, favorisent le développement et accordent à ces pays une marge de manœuvre suffisante pour leur permettre de mettre en œuvre des mesures de développement.

Enfin, je voudrais saisir cette occasion pour remercier le secrétariat de la CNUCED, la Banque nationale de développement économique et social et Rio pour l'organisation de ce forum, et l'aide apportée pour notre participation.

Chapitre IV

PROBLÈMES CONCERNANT LA NOTIFICATION À L'OMC D'UN ACCORD COMMERCIAL RÉGIONAL

Bonapas Onguglo

A. Les dispositions de l'OMC

Les accords commerciaux régionaux (ACR) fonctionnent en tant qu'exceptions légalement autorisées au GATT/OMC, en vertu de diverses dispositions, depuis l'établissement du GATT en 1945. Cette autorisation dont bénéficient les ACR au sein du système commercial multilatéral qui favorise la non-discrimination entre les membres rend compte de la réalité de la situation commerciale des pays. À la Conférence ministérielle de Doha qui a lancé un nouveau cycle de négociations, par exemple, les membres de l'OMC ont souligné leur attachement à cette organisation «en tant qu'enceinte unique pour l'élaboration de règles commerciales et la libéralisation des échanges au niveau mondial, tout en reconnaissant également que les accords commerciaux régionaux peuvent jouer un rôle important pour ce qui de promouvoir la libéralisation et l'expansion des échanges et de favoriser le développement».

L'examen des ACR et les rapports auxquels il a donné lieu au sein de l'ancien GATT, et maintenant de l'OMC, s'appliquent à la fois aux ACR portant sur des échanges de préférences commerciales et aux accords comportant des octrois non réciproques de préférences, surtout émanant de pays développés (à titre individuel ou conjointement) en faveur de pays en développement. Le premier type d'ACR, qui constitue le sujet de la présente communication, comporte deux grandes catégories distinctes: les accords concernant les échanges de biens et ceux qui sont relatifs aux échanges de services (Cycle d'Uruguay). Dans les cas où l'échange de préférences commerciales couvre à la fois les biens et les services, ce qui est de plus en plus la norme pour les ACR récents, les deux régimes feraient l'objet de deux processus distincts d'examen et de révision de la part de l'OMC. Les ACR portant sur un échange de préférences sont à nouveaux subdivisés en plusieurs catégories: ceux qui ne concernent que des pays en développement, ceux qui ne concernent que des pays développés, ceux qui ne concernent que des pays à économie en transition, et des accords mixtes entre pays développés, pays en développement et pays à économie en transition.

Les ACR portant sur des biens conclus par des pays en développement relèvent des dispositions de la Clause d'habilitation adoptée au Cycle de Tokyo de négociations commerciales multilatérales. Avant 1979, les ACR conclus entre pays en développement, comme l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE), étaient notifiés au GATT conformément à l'article XXIV du GATT ou à la partie IV du GATT.

L'article XXIV du GATT et le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT 1994 (résultat du Cycle d'Uruguay) s'appliquent aux ACR conclus entre pays qui ne sont pas en développement et qui libéralisent les échanges de biens. Il n'existe aucune disposition empêchant un pays en développement membre d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière de notifier ses ACR et d'en demander l'examen en vertu des dispositions de l'article XXIV du GATT. On pourrait faire valoir que les ACR conclus entre pays en développement pourraient être renforcés dans la mesure où ils permettent d'accéder au libre-échange ou à la mise en place d'une union douanière, s'ils sont conformes à l'article XXIV du GATT.

Les ACR concernant le commerce des services relèvent de l'article V de l'AGCS (résultat du Cycle d'Uruguay). Cela concerne tous les ACR, y compris ceux qui ont été conclus par des pays en développement.

L'article XXV du GATT (sur les dérogations) et le Mémorandum d'accord concernant les dérogations aux obligations découlant du GATT 1994 (résultat du Cycle d'Uruguay) constituent un fondement juridique pour un certain nombre d'arrangements commerciaux préférentiels, notamment en ce qui concerne l'octroi non réciproque de préférences accordé par des pays développés (à titre individuel ou conjointement) à des pays en développement. Récemment, l'article IX de l'OMC a été utilisé pour des dérogations.

B. Disciplines du GATT 1994 (ACR concernant les biens)

1. Article I:2 du GATT (droits acquis)

Lors des travaux sur les réductions tarifaires et les règles commerciales de 1946-1947 dans le cadre de la rédaction d'une charte de l'Organisation internationale du commerce, il a été reconnu qu'un certain nombre des parties fondatrices contractantes au GATT utilisaient des systèmes d'arrangements commerciaux préférentiels. Ces systèmes enfrenaient à l'évidence le principe de non-discrimination de la part de la nation la plus favorisée (art. I du GATT) qui était en cours de promulgation. Il est ainsi devenu apparent qu'il fallait prévoir une disposition pour tenir compte de cette anomalie, ce qui a constitué la base de l'article I:2 du GATT.

Ce dernier exempte définitivement et de manière explicite certains arrangements préférentiels en vigueur au moment où le GATT a pris effet de la prescription relative à la NPF. En font partie la «préférence impériale» britannique, les préférences accordées par l'Union douanière du Benelux et les États-Unis, des préférences en vigueur au sein de l'Union française, celles qui font l'objet d'un échange entre le Chili et ses voisins, et les préférences accordées par l'Union douanière Liban-Syrie à la Palestine et à la Transjordanie. Les préférences donnant lieu à des droits acquis ont été limitées par une prescription qui leur interdit de dépasser le niveau existant (pour celles qui étaient en vigueur avant 1947). En outre, elles ont été régulièrement amoindries au cours de ces dernières décennies par les cycles successifs des négociations du GATT et des réductions tarifaires qui en ont découlé, et certaines d'entre elles ont disparu depuis.

2. L'article XXIV du GATT et le Mémorandum d'accord sur les zones de libre-échange, les unions douanières et les accords provisoires

L'article XXIV du GATT autorise des dérogations à l'obligation fondamentale de non-discrimination faite à la NPF dans le cadre d'une zone de libre-échange, d'une union douanière ou d'un accord provisoire appelé à déboucher sur l'établissement d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière. L'article XXIV du GATT autorise un groupe de membres de l'OMC à se constituer en union douanière ou en zone de libre-échange, avec une liberté totale des échanges commerciaux, ou des droits de douane réduits et d'autres réglementations commerciales restrictives entre eux, concernant le commerce des biens sans obligation d'étendre ces mesures à d'autres membres. Cette autorisation est conditionnelle; elle est accordée aux ACR qui favorisent les échanges entre les parties sans opposer d'obstacles aux pays tiers. Tel est le principe fondamental de l'article XXIV du GATT, précisé ensuite par les dispositifs 1 à 12 et amélioré dans le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT 1994. Les dispositions de l'article XXIV du GATT s'appliquent aux ACR conclus entre des pays autres que des pays en développement, ces derniers étant couverts par la Clause d'habilitation (voir la section ci-dessous). Selon l'article XXIV du GATT, les ACR concernent l'une des trois variantes suivantes: une union douanière, la forme la plus avancée reconnue par cet article; une zone de

libre-échange; et un accord provisoire appelé à déboucher sur l'établissement d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière.

Une union douanière authentique est définie dans l'article XXIV:8 a) du GATT comme étant constituée d'un seul territoire douanier se substituant à deux territoires douaniers ou plus et possédant deux caractéristiques essentielles:

- Les droits de douane et autres réglementations restrictives sont supprimés sur l'essentiel des échanges entre les territoires constitutifs de cette union ou, du moins, sur «l'essentiel des échanges» concernant les produits provenant de ces territoires (art. XXIV:8 a) i)). Mis à part cette prescription, les membres de l'union peuvent toujours, «en cas de nécessité», maintenir des droits de douane ou des restrictions autorisés en vertu des articles XI (restrictions quantitatives), XII (restrictions appliquées pour des raisons relatives à la balance des paiements), XIII (application non discriminatoire des restrictions quantitatives), XIV (exceptions à la règle de non-discrimination), XV (dispositions en matière de change), et XX (exceptions générales); et
- Pour l'essentiel, les mêmes droits de douane (surtout un tarif extérieur commun) et d'autres réglementations commerciales sont appliqués par tous les membres de l'union à leurs échanges avec des pays tiers (art. XXIV:8 a) ii)).

Une union douanière authentique possédant les caractéristiques ci-dessus (ou un accord provisoire appelé à déboucher sur la constitution d'une telle union) serait autorisée à fonctionner en violation de l'article I du GATT si elle remplit certaines conditions.

L'une de ces conditions est le respect de l'obligation figurant dans l'article XXIV:5 a) du GATT et stipulant que les droits de douane (le tarif extérieur commun) et autres réglementations commerciales imposés aux pays tiers ne doivent pas être plus élevés, ni plus restrictifs, que les droits de douane et les réglementations commerciales applicables aux membres de l'union avant la constitution de cette dernière ou l'adoption de l'accord provisoire. En d'autres termes, le tarif unique d'une union douanière et les autres obstacles au commerce ne devraient pas être plus élevés ni contraignants qu'ils ne l'étaient en moyenne avant la constitution de l'union douanière. Ce «contrôle de conformité» en vertu de l'article XXIV:5 a) vise à garantir que les unions douanières ou les accords provisoires qui les précèdent atteignent leur objectif qui est de favoriser les échanges entre les membres sans chercher à dresser des obstacles inutiles aux échanges avec des pays tiers. Lors de l'examen de la plupart des unions douanières dans le cadre du GATT/OMC, ce «contrôle de conformité» a souvent été interprété par certains pays comme étant un «contrôle économique» concernant les incidences de leurs ACR sur la création et le détournement d'échanges. Dans la plupart des cas, comme dans les accords de l'union douanière de l'UE, toutefois, les parties aux ACR n'ont pas admis ces rapports, tout en reconnaissant l'importance de cette analyse, car aucune disposition juridique n'a encore été mise en place. Ils ont insisté sur le fait que ces examens doivent être centrés seulement sur l'évaluation de la conformité. À la lumière de ces interprétations divergentes, il a été considéré que ce contrôle économique relatif à la création ou au détournement d'échanges est une question systémique sur laquelle l'OMC doit se pencher à une date ultérieure.

Une autre condition est liée aux dispositions du Mémoire d'accord sur l'obligation figurant à l'article XXIV:5 a) du GATT, qui prévoit que l'OMC doit procéder à une évaluation quantitative, accompagnée d'un examen y afférent, de l'ensemble des incidences des droits de douane et des réglementations commerciales applicables avant et après la constitution d'une union

douanière, pour juger de la conformité de ladite union avec l'article XXIV:5 a). Cette mesure, dans le cas des droits de douane et impositions, sera fondée sur une évaluation d'ensemble des taux de droits moyens pondérés et des droits de douane encaissés, selon la méthodologie utilisée pour l'évaluation des offres tarifaires du Cycle d'Uruguay. À cette fin, les droits et impositions à considérer seront les taux de droits appliqués. L'évaluation sera effectuée par le secrétariat de l'OMC sur la base des statistiques relatives aux importations fournies par les membres d'une union douanière ou les parties à un accord provisoire. En ce qui concerne les mesures non tarifaires (autres réglementations commerciales) qu'il est difficile de quantifier ou de rassembler, un examen au cas par cas peut être nécessaire. Ces évaluations ont été effectuées pour quelques ACR.

La condition suivante est l'obligation qui figure dans l'article XXIV:6. Si l'adoption d'un tarif extérieur commun par un membre de l'OMC participant à une union douanière entraîne une augmentation de ses droits consolidés, devenant ainsi non conforme aux listes de concessions tarifaires qui ont fait l'objet de négociations antérieures en vertu de l'article II du GATT, la procédure d'ajustement compensatoire découlant du retrait ou de la modification des listes décrite dans l'article XXVIII du GATT (et le Mémoire d'accord sur cet article) s'appliquera. En substance, cette procédure oblige les unions douanières des pays participants à négocier et à se mettre d'accord avec les membres de l'OMC concernés, non sans consulter d'autres membres de l'OMC ayant des intérêts importants dans la concession en question, sur la compensation appropriée. Le Mémoire d'accord sur l'article XXIV du GATT stipule que les pays s'engageront dans les négociations de bonne foi, en vue de parvenir à des ajustements compensatoires mutuellement satisfaisants, y compris par voie de réduction tarifaire compensatoire sur d'autres produits. Dans les négociations, il sera tenu compte, comme il se doit, des nouvelles possibilités d'accès aux marchés entraînées pour le produit en question par des réductions tarifaires d'autres membres de l'union douanière. Si ces négociations échouent dans un délai raisonnable, l'union douanière sera libre de modifier ou de retirer la concession et les autres membres de l'OMC qui en subissent les conséquences auront la liberté de répondre à cela en retirant des concessions à peu près équivalentes. Certains membres de l'OMC ont invoqué cette disposition; cependant, les recours à cette mesure de rétorsion ont été rares du fait, soit du succès des négociations compensatoires, soit de la difficulté de s'en prendre au pays contrevenant si la rétorsion doit avoir lieu sur la base du traitement NPF.

Une zone de libre-échange authentique est définie dans l'article XXIV:8 b) du GATT comme étant un groupe composé de deux territoires douaniers ou plus au sein duquel les droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés concernant l'essentiel des échanges, entre les participants, de produits provenant de leur territoire. Toutefois, les parties à l'accord de libre-échange, «en cas de nécessité», peuvent maintenir ces restrictions autorisées en vertu des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX du GATT. En bref, la zone de libre-échange doit posséder les mêmes caractéristiques que celles des échanges internes d'une union douanière.

Une zone de libre-échange authentique (ou un accord provisoire appelé à déboucher sur la constitution d'une zone de libre-échange) possédant les caractéristiques ci-dessus est autorisée à fonctionner en violation du principe de la NPF à condition qu'il favorise les échanges des participants et ne permette pas d'opposer des obstacles aux échanges des pays tiers. Cette condition figure dans l'article XXIV:5 b) du GATT dans les termes suivants: «Les droits de douane maintenus dans chaque territoire constitutif et applicables au commerce des parties contractantes qui ne font pas partie d'un tel territoire ou qui ne participent pas à un tel accord, lors de l'établissement de la zone ou de la conclusion de l'accord provisoire, ne seront pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur dans les mêmes territoires avant l'établissement de la zone ou la conclusion de l'accord provisoire.»

Un accord provisoire sérieux est défini dans l'article XXIV:5 du GATT comme étant un accord qui prévoit l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange telles que définies plus haut. En réalité, la grosse majorité des ACR est faite d'accords provisoires, pour lesquels les dispositions suivantes du GATT afférentes auxdits accords sont donc pertinentes.

L'obligation principale est indiquée dans l'article XXIV:5 c), à savoir qu'un accord provisoire est autorisé à fonctionner en tant qu'exception à la règle concernant la NPF, à la condition qu'il comporte un plan ou un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. Cette obligation est appliquée pour rendre plus difficile aux parties aux accords provisoires d'utiliser ces derniers afin d'introduire des préférences commerciales discriminatoires pour une période indéfinie. Le Mémorandum d'accord sur l'article XXIV du GATT a jeté quelque lumière sur le sens de l'expression ambiguë un «délai raisonnable» quant à la durée d'un accord provisoire; le «délai raisonnable» ne devrait excéder 10 ans que dans des cas exceptionnels, auxquels cas une justification du dépassement de cette durée devrait être apportée au Conseil du commerce des marchandises de l'OMC.

En outre, l'article XXIV:7 b) du GATT dispose que les membres de l'OMC et les parties à un accord provisoire doivent examiner le plan et le programme susmentionnés et formuler des recommandations s'il leur apparaît que l'accord n'est pas de nature à conduire à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange dans les délais envisagés ou que ces délais ne sont pas raisonnables. De plus, les parties ne maintiendront pas l'accord provisoire ou ne le mettront pas en vigueur si elles ne sont pas disposées à le modifier conformément à ces recommandations. Cette disposition est difficile à mettre en pratique, car elle suppose que les parties à l'accord provisoire devraient être disposées à modifier les résultats consensuels des négociations internes à l'ACR pour suivre l'avis de l'OMC, ce qui, le plus souvent, n'est pas le cas. La pratique établie dans le cadre du GATT, et qui va vraisemblablement se poursuivre dans celui de l'OMC, montre que les accords provisoires ne sont notifiés qu'après avoir été conclus et ratifiés par les parties, ne permettant plus de modification.

Il est une autre obligation aux termes de l'article XXIV:7 c) du GATT, à savoir que les parties à un accord provisoire doivent communiquer toute modification substantielle du plan ou du programme aux membres de l'OMC, qui pourront demander aux parties en cause d'entrer en consultation avec elles si la modification semble devoir compromettre ou retarder indûment l'établissement de l'union douanière ou de la zone de libre-échange.

La caractéristique fondamentale d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange en vertu de l'article XXIV du GATT est qu'elle doit couvrir «l'essentiel des échanges commerciaux», notion qui n'a pas été clairement définie, toutefois, et ce flou a donné lieu à controverses dans le passé, des difficultés étant encore engendrées par l'interprétation exacte qu'il convient d'en faire. Celle que les parties aux ACR ont eu tendance à donner à ce principe est qu'il vise l'ensemble du commerce (horizontal) et non des secteurs spécifiques. Cette interprétation laisse une certaine latitude en ce qui concerne les secteurs de produits concernés. Par exemple, de nombreuses unions douanières et zones de libre-échange établies par l'UE ont exclu le secteur de l'agriculture ou certaines de ses parties, mais couvrent néanmoins une partie substantielle de l'ensemble des échanges commerciaux entre l'UE et les parties concernées. Ces accords, pour ce qui est de l'UE, répondent aux exigences sous-entendues par l'expression «l'essentiel des échanges commerciaux».

D'autres pays penchent pour une définition correspondant à une approche sectorielle, en soutenant que pour satisfaire à cette disposition particulière, il convient de n'exclure aucun secteur important de l'activité économique du champ d'application des accords concernant les zones de

libre-échange et les unions douanières. Les tenants de cette interprétation ont ainsi fait valoir que les accords de l'UE mentionnés plus haut, en excluant le secteur agricole ou certaines parties de ce secteur, ne se conforment pas à la disposition concernant «l'essentiel des échanges commerciaux». Les différentes interprétations de «l'essentiel des échanges commerciaux», s'agissant de savoir si cette expression désigne les échanges commerciaux dans le cadre des ACR en ce qui concerne l'essentiel des secteurs de produits ou bien l'essentiel des échanges commerciaux en ce qui concerne la totalité des secteurs de produits, continuent à entraver l'examen effectif des ACR dans le cadre de l'OMC. Cette ambiguïté n'a pas été levée par le Mémoire d'accord sur l'article XXIV du GATT, qui n'a pas proposé une définition claire de ce concept. Le CACR en a donc fait une question systémique sur laquelle il se pencherait pour la clarifier. Toutefois, ces travaux devraient se dérouler sans préjudice de l'examen en cours des ACR en vertu des dispositions en vigueur de l'OMC.

L'article XXIV:7 a) du GATT donne lieu à une autre obligation importante; il exige que les pays membres des unions douanières ou des zones de libre-échange ou des accords provisoires y afférents notifient promptement les détails (intention et contenu) de l'ACR concerné. Cet examen est obligatoire pour permettre d'assurer la transparence de l'ACR et sa conformité avec les dispositions pertinentes du GATT. Le Conseil du GATT a décidé, le 25 octobre 1972, qu'un ACR devrait être notifié après la signature de l'accord constitutif. La pratique a consisté à ce que les parties à l'ACR fournissent le texte juridique de l'accord aux membres du GATT pour qu'ils puissent l'examiner, normalement par le biais d'un groupe de travail établi avec le mandat adéquat. Le groupe de travail adresse un rapport au Conseil et celui-ci l'adopte. Les membres du GATT peuvent parvenir à une décision finale sur la conformité de l'accord avec l'article XXIV du GATT ou faire d'autres recommandations. Les parties contractantes prennent leur décision à la majorité des voix exprimées; toutefois, il est traditionnel que les décisions soient adoptées par consensus et l'on considère que c'est le cas si aucun membre de l'assemblée ne fait opposition à la décision quand la question est soulevée. Cet examen est maintenant supervisé par le Comité des accords commerciaux régionaux (CACR) de l'OMC.

Après la notification initiale et l'examen, les parties aux ACR doivent se conformer à l'exigence de présenter un rapport biennal. Cette prescription a été rappelée dans le Mémoire d'accord sur l'article XXIV du GATT. Un membre de l'OMC est autorisé à accorder des avantages à des pays limitrophes afin de faciliter le commerce transfrontière et le trafic frontalier en vertu de l'article XXIV:3 du GATT.

Il convient de noter que le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT 1994 apporte des éclaircissements sur l'interprétation de diverses dispositions de cet article, mais ne modifie pas les règles. Il exige, en particulier, qu'une évaluation soit faite des incidences générales des droits de douane et des réglementations commerciales applicables avant et après la conclusion d'un ACR; il déclare que «le délai raisonnable» ne devrait pas dépasser 10 ans (sauf dans des cas exceptionnels); et il permet qu'un litige sur la conformité d'un ACR avec l'article XXIV du GATT soit tranché par un groupe spécial de règlement des différends. Ce dernier revêt une importance particulière en vue de la création d'un système de règlement des différends plus automatique et plus contraignant dans le cadre du nouveau Mémoire d'accord de l'OMC sur le règlement des différends.

Pour ce qui est de l'application de l'article XXIV du GATT, l'expérience du passé a montré que certaines dispositions utilisées pour juger de la compatibilité de zones de libre-échange et d'unions douanières dans le cadre du GATT sont imprécises et n'ont pas été appliquées avec succès. Ce qui le montre bien, c'est que, au fil des ans, de nombreuses zones de libre-échange et unions douanières ont fait l'objet d'un examen de la part des groupes de travail du GATT pour

juger de leur conformité avec l'article XXIV, mais que ces groupes de travail sont rarement parvenus à des conclusions concrètes. Par ailleurs, le processus d'examen du GATT a tout simplement fini par ne plus pouvoir permettre de faire face à l'important accroissement des ACR notifiés. On espérait que l'introduction du Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT 1994 et les efforts en cours pour clarifier les diverses dispositions de cet article dans le cadre de l'OMC pourraient permettre d'améliorer constamment l'interprétation de ses dispositions de fond et, par conséquent, de contrôler plus efficacement les ACR. Cette évolution doit être considérée en liaison avec la création du CACR, qui a eu des conséquences sur les procédures dans le cadre desquelles l'OMC examine les ACR et en raison de son potentiel en tant que véhicule permettant d'évaluer, sur une base systémique, l'ensemble des incidences de ces accords sur le système commercial mondial.

3. *La Clause d'habilitation (ACR entre pays en développement)*

Les ACR conclus par des pays en développement et qui concernent le commerce de marchandises relèvent des dispositions de la Clause d'habilitation adoptée en 1979 au Cycle de Tokyo de négociations commerciales multilatérales. Cette clause est officiellement appelée «traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en développement – Décision du 28 novembre 1979». L'adoption de cette clause a été l'expression d'un mouvement au sein de l'ancien GATT qui, alors qu'au départ les préoccupations des pays en développement ne suscitaient qu'un intérêt limité, tend à en faire l'objet d'un traitement spécifique. La Clause d'habilitation n'a pas été affectée par le Cycle d'Uruguay et continue de fonctionner aujourd'hui encore dans sa forme originale.

En vertu du paragraphe 1 de cette clause, les parties contractantes à l'OMC peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en développement sans l'accorder à d'autres parties contractantes, dérogeant ainsi au principe de non-discrimination qui s'applique à la NPF (art. I du GATT). Le paragraphe 2 indique les situations particulières dans lesquelles cette autorisation (couverture juridique) est accordée (voir l'encadré 1).

Encadré 1. Dispositions de la Clause d'habilitation

Préférences accordées dans le cadre des programmes des pays développés du système généralisé de préférences (SGP). La Clause d'habilitation légalise ainsi le SGP.

Dispositions relatives aux mesures non tarifaires régies par les dispositions d'instruments négociés multilatéralement sous les auspices du GATT, y compris certains codes du Cycle de Tokyo et certaines dispositions du Cycle d'Uruguay sur les mesures non tarifaires.

Traitement spécial accordé aux pays en développement les moins avancés dans le contexte de toute mesure générale ou spécifique en faveur des pays en développement.

Accords commerciaux entre pays en développement au niveau régional ou mondial comprenant la réduction ou la suppression préférentielle des droits de douane. En ce qui concerne la libéralisation des échanges ayant des conséquences sur les mesures non tarifaires, ces dernières devraient être prises conformément aux critères ou aux conditions qui peuvent être prescrits par les parties contractantes. Aucune condition ni critère n'a été prescrit jusqu'à présent. Toutefois, cela a été proposé par certains pays en développement, d'autres s'y étant opposés, en tant que question pouvant être traitée dans le cadre des travaux du CACR sur les questions systémiques concernant d'«autres réglementations commerciales» ayant des incidences sur les échanges.

Les ACR authentiques entre pays en développement doivent satisfaire aux conditions suivantes énoncées au paragraphe 3 de la Clause d'habilitation, s'ils veulent bénéficier de l'autorisation légale qu'elle prévoit:

- Ils seront conçus pour faciliter et favoriser les échanges commerciaux des membres et ne pas opposer d'obstacles, ni créer de difficultés indues à ceux des pays tiers;
- Ils ne feront pas obstacle à la réduction ou la suppression des droits de douane et d'autres restrictions au commerce selon le traitement de la NPF;
- Si un tel traitement est accordé par un pays développé membre à un pays en développement membre, ils seront conçus et, si nécessaire, modifiés pour répondre positivement aux besoins des pays en développement en matière de développement, de finances et de commerce; et
- Ils devraient être notifiés au Comité du commerce et du développement lorsqu'ils sont créés, modifiés ou deviennent caducs.

Ces dispositions permettent plus de flexibilité et sont moins contraignantes que celles de l'article XXIV du GATT tel que clarifié par le Mémoire d'accord le concernant. Il n'est pas nécessaire d'effectuer une évaluation du niveau de protection *ex ante* et *ex post* des parties à l'ACR contre les pays tiers, pour vérifier si l'ACR respecte l'interdiction d'opposer des obstacles commerciaux aux pays tiers, mais les parties aux ACR seraient tenues de présenter une argumentation et de faire la démonstration que c'est le cas lorsqu'elles notifient l'accord à l'OMC. Il n'existe aucune obligation en ce qui concerne les critères relatifs à l'«essentiel des échanges». Aucune limite de temps n'est spécifiée pour les accords provisoires, et les rapports biennaux ne sont pas nécessaires pour les ACR. La seule obligation est que les pays en développement qui ont conclu un ACR doivent notifier au Comité du commerce et du développement la conclusion de l'accord (signé et ratifié), sa modification ou son annulation. Ledit comité peut établir un groupe de travail sur demande de tout membre intéressé pour examiner l'ACR à la lumière des dispositions pertinentes de la Clause d'habilitation.

La Clause d'habilitation a été invoquée par des pays en développement qui ont notifié leurs ACR à l'ancien GATT et maintenant à l'OMC. Avant 1979, les ACR entre pays en développement étaient notifiés au GATT conformément à l'article XXIV ou à la partie IV du GATT. Parmi les exemples d'accords notifiés en vertu de la Clause d'habilitation après 1979, il y a la Zone de libre-échange de l'ANASE, le Pacte andin et le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA). Lorsque le GATT était en vigueur, la plupart des ACR entre pays en développement n'avaient pas été notifiés.

4. La partie IV du GATT (commerce et développement)

La partie IV du GATT sur le commerce et le développement a été ajoutée en 1965. Elle n'a pas été affectée par les résultats du Cycle d'Uruguay et continue de fonctionner dans sa forme initiale.

Elle constitue la base sur laquelle les membres de l'OMC accordent un traitement spécial avantageux aux pays en développement, qui comporte des conditions favorables d'accès aux marchés (art. XXXVI:4), notamment pour les exportations de produits traités et manufacturés (art. XXXVI:5) dans l'espoir d'accroître les échanges des pays en développement et d'encourager la diversification de leur capacité d'exportation. Ce traitement spécial pourrait consister en un

blocage, une réduction et une suppression des droits de douane et d'autres mesures restrictives pesant sur les produits dont l'exportation présente, ou pourrait présenter, un intérêt pour les pays en développement (art. XXXVII). Ces mesures pourraient également être prises conjointement par les membres de l'OMC (art. XXXVIII).

Avant l'entrée en vigueur de la Clause d'habilitation de 1979, les pays en développement ont justifié la conclusion d'ACR entre eux sur la base de la partie IV. Par ailleurs, certains pays développés ont invoqué la partie IV, souvent en rapport avec l'article XXIV du GATT, en tant que base juridique pour accorder à des pays en développement des conditions d'accès préférentielles non réciproques aux marchés. Tel a été le cas de l'UE dans le cadre de la Convention de Lomé, bien que d'autres membres du GATT/OMC ne fussent pas d'accord avec l'UE sur son interprétation. Cette impasse au sein du GATT/OMC sur l'interprétation de la quatrième Convention de Lomé a conduit l'UE et les États du Groupe ACP à solliciter une dérogation à la Convention, qui a été accordée jusqu'en février 2000, puis prolongée.

5. *L'article XXV du GATT et le Mémoire d'accord (dérogation)*

L'article XXV:5 du GATT prévoit que, «dans des circonstances exceptionnelles», les membres pourront, ensemble, relever une partie contractante d'une des obligations qui lui sont imposées par l'Accord. Il peut donc être invoqué (et il l'a été) par des parties contractantes qui, en violation de l'article I du GATT, veulent conclure des accords commerciaux préférentiels. Une dérogation est généralement sollicitée si l'une des parties à l'accord commercial préférentiel ne peut pas se conformer aux dispositions de l'article XXIV du GATT (ou de la Clause d'habilitation). La décision de relever une partie contractante de l'une des obligations qui lui sont imposées par le GATT doit être approuvée par une majorité des deux tiers des votes émis, qui doit comprendre, en outre, plus de la moitié des parties contractantes (à savoir, 74 en octobre 2004).

Au cours des 20 premières années d'existence du GATT, un certain nombre de pays en développement ont eu recours à l'article XXV:5 pour conclure des accords commerciaux préférentiels. En 1948, la France a sollicité et obtenu une dérogation pour établir une union douanière avec l'Italie, qui, à cette époque, n'était pas partie contractante au GATT. Les membres fondateurs de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ont obtenu, en 1952, une dérogation pour leur accord de libre-échange concernant le charbon et l'acier. Comme l'accord portait sur un nombre limité de produits, les parties ne pouvaient pas invoquer l'article XXIV du GATT, lequel exigeait que les échanges commerciaux portent sur un nombre important de produits. De même, les États-Unis ont dû obtenir une dérogation en 1965 pour conclure avec le Canada un accord de libre-échange concernant les automobiles. Ainsi, l'article XXV du GATT a constitué la base sur laquelle un certain nombre d'accords commerciaux préférentiels ont été autorisés à se poursuivre, notamment des accords sectoriels non conformes à l'article I du GATT.

Cependant, la majorité des dérogations accordées depuis la création du GATT concernaient des préférences octroyées par des pays développés à des pays en développement à titre non réciproque pour soutenir le développement économique de ces derniers. La plupart de ces accords s'inspiraient de la partie IV du GATT. Parmi les exemples de ces instruments, on peut citer les préférences australiennes relatives aux produits de Papouasie-Nouvelle-Guinée (1953); celles du Canada concernant les importations en provenance du bassin des Caraïbes (1968); celles des États-Unis en vertu de la loi pour le redressement économique des Caraïbes (1985); et les préférences octroyées par les États-Unis conformément à la loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins de 1992. La dérogation relative à la quatrième Convention de Lomé entre les États-Unis et les États ACP a été l'une des plus controversées.

Le recours à l'utilisation de dérogations a été limité par le Mémoire d'accord concernant les dérogations découlant de l'Accord général sur les tarifs et le commerce de 1994 (résultat du Cycle d'Uruguay). Mise à part l'obligation de justifier la nécessité d'une dérogation (par. 1), le Mémoire prévoit (au paragraphe 2) que toutes les dérogations existantes au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC (1^{er} janvier 1995) deviendront caduques à la date d'expiration de la dérogation, sinon, au plus tard, deux ans après la création de l'OMC (soit au 1^{er} janvier 1998), sauf prorogation accordée conformément à l'article IX de l'Accord sur l'OMC.

Aux termes de l'article IX:3 et 4 de l'Accord sur l'OMC, les membres qui désirent obtenir une dérogation doivent suivre une procédure complexe pour pouvoir être relevés des obligations qui leur sont imposées par le GATT. Cette dérogation pourrait être accordée par la Conférence ministérielle de l'OMC «dans des circonstances exceptionnelles», à condition que la décision soit prise à la majorité des trois quarts des membres (soit 111 sur les 148 membres actuels de l'OMC). Toutefois, une certaine flexibilité est prévue en matière de prise de décisions:

- L'article IX:3 a) dispose que, sur demande, la décision de la Conférence ministérielle peut être prise par consensus. Dans ce cas, la Conférence ministérielle établira un délai, qui ne dépassera pas 90 jours, pour examiner la demande. Si un consensus n'est pas obtenu avant l'expiration de ce délai, toute décision d'accorder une dérogation sera prise par les trois quarts des membres de l'OMC;
- L'article IX:3 b) dispose qu'une demande de dérogation concernant les accords commerciaux multilatéraux relatifs au commerce de marchandises, de services et au volet commercial des droits de propriété intellectuelle sera présentée initialement à l'organe de supervision compétent, à savoir le Conseil du commerce des marchandises, le Conseil du commerce des services ou le Conseil des ADPIC, pour examen dans un délai qui ne dépassera pas 90 jours, et à la fin duquel le Conseil saisi présentera un rapport à la Conférence ministérielle.

Si un membre (ou un groupe de membres) réussit à obtenir une dérogation, il doit se soumettre aux conditions rigoureuses susceptibles d'être imposées par la Conférence ministérielle. L'article IX:4 dispose que la décision d'accorder une dérogation indiquera clairement les circonstances exceptionnelles qui la justifient, les modalités et conditions régissant l'application de la dérogation et la date à laquelle celle-ci prendra fin. Toute dérogation accordée pour une période de plus d'une année sera réexaminée par la Conférence ministérielle chaque année jusqu'à ce qu'elle prenne fin. À chaque réexamen, la Conférence ministérielle déterminera si les circonstances exceptionnelles qui avaient justifié la dérogation existent encore et si les modalités et conditions attachées à celle-ci ont été respectées. Sur la base du réexamen annuel, la Conférence ministérielle pourra proroger, modifier ou abroger la dérogation. Cette disposition introduit un élément d'incertitude concernant la durabilité d'une dérogation, avec les incidences préjudiciables et afférentes pour les opérateurs économiques qui souhaitent en profiter.

Les dispositions du Mémoire sur la dérogation et l'article IX de l'Accord sur l'OMC indiquent que, si un membre de l'OMC (ou un groupe de membres) sollicitant une dérogation ne peut pas se prévaloir d'un large appui à sa demande de la part d'autres membres de l'OMC, il ne lui sera pas facile de l'obtenir. Cela laisse penser qu'à l'avenir, les membres de l'OMC auront de moins en moins recours à des dérogations pour conclure des accords commerciaux préférentiels non conformes aux dispositions de l'article XXIV du GATT ou à la Clause d'habilitation. Néanmoins, la chose est possible, comme le montre la dérogation accordée en 2001 par la

quatrième Conférence ministérielle de l'OMC à l'UE et aux États ACP pour l'Accord de partenariat de Cotonou.

C. L'article V de l'AGCS (ACR et commerce des services)

L'article V de l'AGCS permet de conclure un accord d'intégration économique libéralisant le commerce des services entre des parties à condition:

- Que cet accord couvre un nombre substantiel de secteurs (il s'agit, en l'occurrence, du nombre de secteurs, du volume des échanges commerciaux concernés et des modes de fourniture sans exclure, a priori, aucun mode); et
- Qu'il prévoient l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination par l'élimination des mesures discriminatoires existantes ou l'interdiction de nouvelles mesures discriminatoires ou de mesures plus discriminatoires, ou les deux. Les accords entraînant une libéralisation du commerce des services et auxquels des pays en développement sont parties se verront accorder une certaine flexibilité concernant les conditions ci-dessus, qui n'a pas encore été éclaircie, mais semble donner à entendre qu'il s'agit d'accepter des normes inférieures à celles qui sont exigées des pays développés.

Les ACR doivent être conçus pour faciliter les échanges commerciaux entre les membres et ne devraient pas élever le niveau d'ensemble des obstacles au commerce des services dans les secteurs ou sous-secteurs concernés par rapport au niveau applicable avant l'entrée en vigueur de l'accord. La création ou les modifications des ACR doivent être promptement notifiées au Conseil du commerce des services. Les ACR libéralisant le commerce des services sont autorisés, en vertu de l'article V *bis* de l'AGCS, à prévoir une intégration totale des marchés du travail à condition que l'accord en question: a) exempte les citoyens des parties à l'accord des prescriptions concernant les permis de résidence et de travail; et b) soit notifié au Conseil du commerce des services. Aucune notification n'a encore été présentée en vertu de cette disposition.

D. Le Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC (CACR)

Les résultats obtenus par le GATT en matière d'examen des ACR n'ont pas été satisfaisants du tout. Sur les 60 accords notifiés en vertu de l'article XXIV, la moitié, à peu près, n'avaient pas encore été examinés par un groupe de travail au début des années 90. Il était devenu difficile de trouver des présidents pour ces groupes et d'organiser leurs travaux. En outre, la presque totalité des rapports terminés ne débouchaient sur aucune conclusion, les membres n'ayant pas pu se mettre d'accord sur la conformité ou la non-conformité des ACR examinés. Le GATT avait aussi l'habitude d'exiger des rapports périodiques sur le fonctionnement des ACR. Or, dans les années 80, ces rapports n'étaient généralement pas faits et le système d'examen des ACR n'était pas vraiment fonctionnel dans les années 90. Les groupes de travail prenaient un retard quasiment irrattrapable pour établir leurs rapports et les accords existants n'étaient pas examinés du tout de façon systématique.

Afin de résoudre ces problèmes, le CACR a été créé le 6 février 1996 par le Conseil général de l'OMC pour assurer la centralisation des examens et de l'établissement des rapports sur les ACR et l'évaluation de leurs incidences systémiques sur le système commercial multilatéral (voir l'encadré 2). Au moment de sa création, le CACR a remplacé environ 25 groupes de travail différents du GATT qui avaient été mis sur pied pour examiner divers ACR. Ses travaux étaient

consacrés à l'examen des ACR et il a commencé à se pencher sur l'obligation d'établir des rapports faite aux ACR et sur les questions systémiques.

1. Examen des ACR

En octobre 2004, le CACR était en train de procéder à l'examen de 110 accords, dont 84 dans le domaine du commerce des marchandises et 26 dans celui du commerce des services. Quelque 38 ACR sont en cours d'examen, tandis que 32 sont en attente. Pour les 40 autres, l'examen a débouché sur la conclusion que les rapports d'examen concernés n'avaient pas progressé. Les dossiers de ces ACR ont été transmis au CACR par le Conseil du commerce des marchandises et le Conseil du commerce des services. Le Comité du commerce et du développement n'a transmis aucun dossier d'ACR lui ayant été notifié. Il est une exception, à savoir l'Accord du Mercosur, qui a été examiné au titre de l'article XXIV du GATT et de la Clause d'habilitation. Il y en aura une autre qui sera l'examen de l'accord de libre-échange de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), également au titre de l'article XXIV du GATT. Les examens effectués jusqu'à présent font apparaître un changement très important par rapport aux pratiques du passé. Les examens sont effectués avec un esprit critique et il est attendu des parties concernées qu'elles apportent des preuves concrètes et substantielles de la conformité de leurs accords commerciaux avec les dispositions pertinentes de l'OMC.

Encadré 2. Attributions du Comité des accords commerciaux régionaux (CACR)

- Procéder à l'examen des accords conformément aux procédures et aux mandats adoptés par le Conseil du commerce des marchandises, le Conseil du commerce des services ou le Comité du commerce et du développement, selon le cas, et présenter ensuite son rapport à l'organe compétent pour que celui-ci prenne les mesures appropriées;
- Déterminer comment procéder à l'établissement des rapports requis sur le fonctionnement de ces accords et formuler des recommandations appropriées à l'intention de l'organe compétent;
- Élaborer, selon qu'il conviendra, des procédures destinées à faciliter et à améliorer le processus d'examen;
- Examiner les conséquences systémiques de ces accords et initiatives régionales pour le système commercial multilatéral et les relations commerciales entre eux, et formuler des recommandations appropriées à l'intention du Conseil général;
- S'acquitter de toutes les fonctions additionnelles qui lui seront confiées par le Conseil général.

L'examen se déroule normalement en deux phases. La première consiste en un examen approfondi de l'accord en question accompagné des renseignements pertinents communiqués par les parties à cet accord conformément au modèle de présentation type pour la communication de renseignements sur les accords commerciaux régionaux concernant le commerce des marchandises et un modèle similaire pour la communication de renseignements sur les accords commerciaux régionaux concernant le commerce des services. Le modèle de présentation type sert de guide pour aider les parties aux ACR à fournir les renseignements de base grâce auxquels l'examen est effectué, en plus de la vieille pratique, en usage dans le cadre du GATT, des questions et réponses orales au cours des réunions du CACR et également échangées par écrit. Bien que l'utilisation du

modèle de présentation type soit volontaire et non contraignante, le CACR, jusqu'à présent, a toujours obligé les membres à s'y conformer en refusant d'examiner les ACR pour lesquels ce modèle n'est pas disponible (repoussant ainsi l'examen). Le modèle de présentation type est une innovation du CACR dans le cadre de sa mission qui est d'établir des procédures destinées à faciliter un examen effectif et efficace des ACR. Cette première phase est considérée comme étant achevée quand on est parvenu à un accord général au sein du CACR sur le point de constater que toutes les données factuelles ont été communiquées et examinées.

La seconde phase consiste dans la rédaction d'une conclusion à caractère informel (et confidentiel) sur la conformité de l'ACR avec l'OMC. Les conclusions peuvent être influencées par le calcul des conséquences générales des droits de douane et autres réglementations commerciales applicables avant et après l'établissement de l'ACR. Ce calcul est effectué avec une extrême prudence par le secrétariat de l'OMC sur la base des renseignements (statistiques et mesures commerciales) communiqués par les parties à l'ACR, car les résultats peuvent être contestés (s'ils font envisager des conséquences plus lourdes que prévues). Toutefois, il existe quelques problèmes de définition concernant, par exemple, l'expression «d'autres réglementations commerciales», l'insuffisance des données relatives aux échanges commerciaux à l'intérieur du groupe, et les modalités précises du calcul restent à élaborer avant de devoir faire l'objet d'un accord.

Le procès-verbal de l'examen et les conclusions de la négociation sont fondus dans un seul rapport qui est présenté à l'organe de supervision compétent. En octobre 2004, le CACR devait encore remettre un rapport relatif à l'examen d'un ACR à l'organe de supervision compétent.

2. Les rapports des ACR

Le CACR a examiné en détail les procédures destinées à la mise en œuvre de l'obligation faite aux parties aux ACR d'établir des rapports réguliers (tous les deux ans dans le cas des ACR conclus au titre de l'article XXIV du GATT). Il s'agit là de la nature des rapports à établir tous les deux ans, des données factuelles à y inclure, de la couverture des ACR, ainsi que de l'objectif de l'examen de ces rapports et de la méthode à employer pour l'effectuer.

La discussion sur ces rapports, au sein du CACR, a débouché sur un large accord pour considérer qu'il ne devrait pas être un nouvel examen, ou la répétition de l'examen précédent de l'ACR (tel qu'il a été effectué lors de sa notification initiale). Il doit s'agir d'un rapport actualisé sur l'évolution de la situation créée par l'ACR. Il ne doit pas faire en partie double emploi avec les rapports établis dans le cadre du mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC. Certains membres de l'OMC ont dit être préoccupés par le fait que la nette démarcation entre les obligations relatives à l'établissement des rapports et celles qui concernent l'examen peut devenir floue, et que les premières peuvent devenir inutilement lourdes. L'UE est particulièrement inquiète, car c'est elle qui sera le plus touchée en tant que client très important du CACR, étant donné le grand nombre de ses accords de libre-échange et d'union douanière. Certains membres du CACR ont l'intention d'établir des liens entre l'obligation relative aux rapports dans le cadre du GATT et celles qui relèvent de l'AGCS et de la Clause d'habilitation, mais d'autres membres ne sont pas d'accord.

E. Les négociations de Doha sur les accords commerciaux régionaux

Au paragraphe 29 du Programme de travail de Doha figure un appel à des «négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux», compte tenu des «aspects des accords commerciaux

régionaux relatifs au développement». Conformément à ce mandat, des négociations sur les règles ont lieu au sein du Groupe des négociations sur les règles, dont l'avancement jusqu'à présent a été limité. Les premières propositions faites par les membres de l'OMC ont mis en lumière la nécessité que les disciplines de l'OMC soient plus rigoureuses et plus efficaces. Les États ACP ont proposé que l'article XXIV du GATT prévoie une plus grande flexibilité et un traitement spécial et différencié dans le cadre des ACR conclus par des pays développés et des pays en développement. Cependant, les travaux du Groupe de négociation ont été centrés sur les aspects procéduraux permettant de faire en sorte que l'OMC puisse mieux superviser les ACR au sein du CACR. Les négociations sur les règles de l'OMC font partie d'un engagement unique dans le cadre du Cycle de Doha.

Les négociations de Doha sur les règles relatives aux ACR donnent une occasion unique dans l'histoire du GATT/OMC de clarifier, d'améliorer et d'orienter ces règles dans le sens du développement. Dans l'état actuel des choses, toutefois, eu égard à la lenteur des négociations sur ces questions, il est possible que cette entreprise difficile ne soit pas complètement menée à terme.

F. Questions à examiner par les pays en développement

1. Il est indispensable de notifier un ACR

Les pays en développement membres de l'OMC sont obligés de notifier leurs ACR à cette organisation pour examen et pour décision à prendre concernant sa conformité avec les dispositions pertinentes de l'OMC, le but de cet examen étant d'assurer cette conformité, sur accord des membres de l'Organisation. De facto, cet accord n'a été qu'exceptionnel. Dans la quasi-totalité des cas, y compris celui de l'UE, les examens ont abouti à une impasse, mais sans conséquences sur la mise en œuvre des accords commerciaux régionaux par les États membres concernés.

Il est de règle, à l'OMC, que la notification soit faite après (et non avant) l'entrée en vigueur de l'accord commercial. En d'autres termes, la notification est faite après la mise en œuvre de l'accord. Ainsi, dans la plupart des cas, l'accord commercial est notifié après sa ratification par les États signataires et son entrée en vigueur. Il est arrivé que, pour des raisons de transparence, des pays communiquent, par exemple, au Conseil du commerce des marchandises ou à celui du commerce des services leur intention de conclure un ACR, accompagnée de quelques données générales sur l'accord, puis qu'ils le notifient lors de sa mise en œuvre. Les pays en développement, ainsi que les parties à beaucoup d'autres ACR, ont suivi cette voie.

2. Procédures de notification

La notification peut être faite par un seul État partie (qui est aussi membre de l'OMC) à l'ACR au nom de tous les autres, ou par un groupe de parties (qui sont toutes membres de l'OMC). Un exemplaire du document juridique doit être joint à la notification et au programme de la zone de libre-échange, avec tous les documents pertinents, comme la liste des produits dont les échanges sont libéralisés et le calendrier de la libéralisation. La notification est adressée au secrétariat de l'OMC (Directeur général), qui la communique sans les textes juridiques au conseil ou au comité compétent de l'OMC. Les textes juridiques tendent à être volumineux et sont gardés au secrétariat où ils sont mis à la disposition des membres de l'OMC intéressés sur demande.

L'organisme compétent de l'OMC qui reçoit la notification est le Comité du commerce et du développement pour les accords notifiés au titre de la Clause d'habilitation, le Conseil du commerce des marchandises pour ceux qui sont notifiés au titre de l'article XXIV du GATT, et le

Conseil du commerce des services pour les accords notifiés au titre de l'article V de l'AGCS. À l'exception des accords qui relèvent de la Clause d'habilitation, l'examen de tous les ACR est maintenant centralisé au sein du CACR, contrairement à ce qui était d'usage dans les groupes de travail sur la création d'accords au temps de l'ancien GATT. En pratique, l'organe de l'OMC qui reçoit la notification d'un accord adopte un mandat type pour l'examen de cet accord et transmet l'accord avec le mandat au Comité des accords commerciaux régionaux (CACR) pour examen. Le Conseil du commerce et du développement n'a transmis aucun ACR notifié au titre de la Clause d'habilitation au CACR à l'exception de l'Accord du Mercosur. Toutefois, alors que les examens ont été approfondis dans la plupart des cas, le CACR n'a encore fait parvenir aucun rapport final sur ceux auxquels il a procédé au Conseil du commerce des marchandises (ni au Conseil du commerce des services). Les rapports du CACR sur les examens et leurs conclusions font l'objet de délibérations dans un cadre informel (et confidentiel). Les accords conclus au titre de la Clause d'habilitation sont examinés par le Conseil du commerce et du développement qui, toutefois, peut convenir de transmettre le dossier au CACR pour examen.

Les ACR conclus par les pays en développement peuvent ainsi être examinés par le Conseil du commerce et du développement s'ils ont été notifiés au titre de la Clause d'habilitation, ou par le CACR s'ils l'ont été au titre de l'article XXIV du GATT 1994 ou de l'article V de l'AGCS. Par ailleurs, même si les accords entre pays en développement sont notifiés au titre de la Clause d'habilitation, leur examen peut être confié au CACR.

3. *Notification au titre de la Clause d'habilitation*

Les pays en développement qui concluent un ACR relatif au commerce de marchandises devraient le notifier au titre des dispositions (par. 1 et 2) de la Clause d'habilitation. C'est ainsi que la plupart de ces ACR l'ont été au Conseil du commerce et du développement, qui peut ensuite établir un groupe de travail sur demande de tout membre intéressé afin d'examiner si cet accord est conforme aux dispositions de la Clause d'habilitation.

Il était d'usage, dans le cadre de l'ancien GATT, que le Conseil du commerce et du développement ou son groupe de travail prenne acte de la notification sans guère en discuter ou sans en discuter du tout. Toutefois, l'évolution récente de l'OMC et la prolifération des ACR laissent prévoir la possibilité que ces derniers soient soumis à un examen plus approfondi et plus long, même ceux qui sont notifiés au titre de la Clause d'habilitation. Les pays en développement qui sont parties à des ACR devraient se préparer à communiquer une avalanche de documents en vue de ce processus et à assurer une présence physique à Genève pendant l'examen, et à partir du dépôt de la notification initiale. En outre, les pays en développement devraient utiliser le modèle de présentation type pour la communication de renseignements sur les accords commerciaux régionaux qui, pour le CACR, est le document de base permettant de commencer l'examen. Par ailleurs, on a maintenu la pratique, en usage dans le cadre du GATT, des questions et réponses orales au cours des sessions consacrées à l'examen des ACR, et écrites en l'absence de conclusions officielles ou si les questions restent pendantes. Il est devenu très probable qu'une procédure longue de questions et réponses sera mise en place pour les ACR. On peut s'attendre à ce que certains membres de l'OMC demandent des informations, des études ou des analyses sur les conséquences probables des ACR en matière de création ou de détournement d'échanges, ou les deux, bien qu'il n'existe aucune obligation exécutoire concernant ces conséquences sur le commerce en vertu de la Clause d'habilitation (ni en vertu de l'article XXIV du GATT ou du Mémorandum d'accord). Ajoutons qu'il peut être demandé aux parties aux ACR de démontrer qu'aucune augmentation n'est intervenue dans les tarifs douaniers imposés aux pays tiers après la conclusion de l'ACR, bien qu'aucune obligation juridique ne puisse être invoquée en l'occurrence. Il faudra aussi communiquer beaucoup de statistiques, prescription à laquelle il peut être difficile

de satisfaire étant donné le mauvais état des statistiques relatives au commerce extérieur de nombreux pays en développement.

Nonobstant la réserve ci-dessus, les dispositions de la Clause d'habilitation autorisent une plus grande flexibilité et sont moins exigeantes que celles de l'article XXIV du GATT et de son Mémorandum d'accord. Comme il a été noté plus haut, la seule obligation imposée par la Clause d'habilitation est que les pays parties aux ACR notifient ces derniers au Conseil du commerce et du développement lorsqu'ils sont créés (signés, ratifiés et mis en œuvre), modifiés, ou deviennent caducs.

L'absence d'un calendrier préétabli pour la libéralisation des échanges est un avantage très important dont bénéficient les pays en développement, notamment les moins avancés d'entre eux, qui peuvent avoir des difficultés considérables à libéraliser le commerce et à s'adapter à la nouvelle situation créée par le renforcement de la concurrence régionale. Ils ont besoin d'une longue période de transition, accompagnée de mesures en matière d'investissement et de production destinées à améliorer leur compétitivité et leur capacité de production. En même temps, il est nécessaire de procéder à un examen périodique de la mise en œuvre et des effets des mesures spéciales en faveur des pays les moins avancés (PMA) et de voir comment ils s'acquittent de leurs propres obligations. Les pays en développement devraient considérer attentivement les besoins et obligations des États parties qui sont des PMA. Le traitement spécial devrait concerner à la fois les engagements commerciaux et la mise en œuvre effective de mesures communes visant à renforcer l'industrialisation et la compétitivité ainsi qu'à faciliter l'ajustement.

4. *Notification en vertu de l'article XXIV du GATT et du Mémorandum d'accord*

Les pays en développement peuvent choisir de notifier tout ACR conclu entre eux au titre de l'article XXIV du GATT 1994 et de son Mémorandum d'accord. Ces accords sont transmis plus ou moins automatiquement au CACR pour examen. L'article en question définit trois types d'accord, à savoir une zone de libre-échange, une union douanière et un accord provisoire appelé à déboucher soit sur une zone de libre-échange, soit sur une union douanière comme il a été indiqué précédemment.

Ainsi qu'il est stipulé dans l'article XXIV:5 c) du GATT, un accord provisoire doit comprendre un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange. Le Mémorandum d'accord sur l'article XXIV du GATT précise que ce «délai raisonnable» ne devrait excéder 10 ans que dans des cas exceptionnels, lesquels exigent qu'une explication complète concernant la sollicitation d'une prorogation soit fournie au Conseil du commerce des marchandises. Un délai de 10 ans ou moins sera conforme aux normes de ce contrôle crucial. Toutefois, les pays en développement, notamment les PMA, peuvent ne pas être en mesure de satisfaire aux prescriptions relatives à la libéralisation des échanges dans les 10 ans – il faut peut-être prévoir un délai plus long.

L'ACR doit également être contrôlé pour vérifier qu'il satisfait à la définition d'une zone de libre-échange, telle que définie dans l'article XXIV:8 b) du GATT, à savoir un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés pour «l'essentiel des échanges commerciaux» portant sur les produits originaires des territoires constitutifs. Il n'y a pas de définition claire de l'expression «l'essentiel des échanges», et le CACR s'emploie actuellement à l'éclaircir. En attendant, dans la plupart des examens jusqu'à présent, les membres de l'OMC ont eu tendance à demander des preuves qualitatives et quantitatives concernant la non-exclusion d'aucun secteur commercial (en particulier l'agriculture), la couverture étendue (de l'ordre de 90 %) de toutes les lignes

tarifaires faisant l'objet de transactions commerciales et le pourcentage des échanges à l'intérieur du groupe. Les États parties devraient vérifier que l'ACR remplit au moins l'une de ces conditions pour être en mesure de défendre l'accord lors de ce contrôle crucial.

Il n'existe pas non plus de définition claire de ce que sont les «autres réglementations commerciales restrictives» et le CACR s'emploie également à apporter des éclaircissements sur cette expression. Il est donc impossible de procéder à un contrôle strict. Cependant, il s'agit de supprimer les obstacles non tarifaires qui entravent le commerce même si l'on est en train d'éliminer les obstacles tarifaires. C'est une obligation juridique, mais il est néanmoins dans l'intérêt commercial des pays en développement d'une manière générale de lever les obstacles non tarifaires à leurs échanges mutuels.

De plus, les pays doivent faire la preuve que leur ACR favorise les échanges commerciaux de leurs contractants et n'entraîne pas, dans l'ensemble, le renforcement des obstacles aux échanges avec les pays qui ne sont pas parties à l'accord, ainsi qu'il est stipulé dans l'article XXIV:5 b) du GATT. Cette disposition sert essentiellement à empêcher qu'un pays n'élève son niveau de protection de nation la plus favorisée juste avant l'entrée en vigueur d'un ACR afin de pouvoir faire partir la libéralisation de plus haut ou de compenser les pertes de recettes douanières, ou les deux (c'est également contraire aux intérêts des États parties à l'ACR lui-même, car les premiers stades des préférences mutuelles sont en fait réduits à néant). De même, les quotas d'importations ne devraient pas être rendus plus rigoureux pour les pays tiers afin de compenser la concurrence plus forte en matière d'importations à l'intérieur de la zone d'échanges couverte par l'ACR. Si c'était le cas, cela compromettrait l'approbation de l'ACR par l'OMC.

L'examen se déroule normalement sur plusieurs séances du CACR, mais il peut prendre des années si l'on est en présence d'opinions très divergentes, comme c'est, par exemple, le cas pour l'ALENA. Un examen aussi long accroît considérablement la charge de travail du secrétariat à l'intégration et des pays en développement qui sont parties à l'accord, surtout quand il faut préparer des réponses écrites pour l'examen; cela entraîne également un coût non négligeable. La défense de l'ACR ne peut pas être assumée seulement par les délégués basés à Genève des pays concernés. Les questions qui sont posées sont souvent assez techniques et requièrent une connaissance approfondie et actualisée de l'accord. Le personnel du secrétariat à l'intégration doit toujours participer à cet examen avec les États parties, ce qui entraîne l'obligation de faire en sorte que le personnel de la région participe aux réunions du CACR à Genève jusqu'à l'achèvement de l'examen.

Il faut ajouter que le Mémoire d'accord sur l'article XXIV du GATT prescrit un examen des conséquences des ACR. Il prévoit que l'évaluation effectuée en vertu de l'article XXIV:5 a) de l'incidence générale des droits de douane et des réglementations commerciales applicables avant et après la constitution d'une union douanière doit être basée sur une évaluation d'ensemble des taux de droits moyens pondérés et des recettes douanières. Le résultat de cette évaluation est un élément essentiel de preuve sur lequel le CACR peut fonder ses conclusions. Il est évident que, pour toute partie à un accord qui fait l'objet d'un examen, il vaut mieux que le résultat ne révèle aucune altération du niveau général de protection.

En ce qui concerne la procédure à suivre lorsqu'un membre de l'OMC en voie de conclure un ACR se propose d'augmenter un droit consolidé, le Mémoire d'accord réaffirme que la procédure indiquée dans l'article XXVIII du GATT doit être engagée avant l'entrée en vigueur des concessions tarifaires obtenues dans le cadre de la zone de libre-échange ou de l'union douanière. Il est convenu que, dans les négociations destinées à permettre d'aboutir à un ajustement compensatoire mutuellement satisfaisant tel que requis en vertu de l'article XXIV:6 du GATT, il

sera tenu compte, comme il convient, de la réduction des droits de douane sur la même ligne tarifaire consentie par d'autres parties constitutives de l'union douanière au moment de sa mise en place. L'union douanière devrait proposer une compensation sous forme d'une réduction des droits si ces réductions ne suffisent pas à assurer la compensation nécessaire. Toutefois, s'il n'est pas possible de parvenir à un accord dans un délai raisonnable à partir de l'entame des négociations, les parties à l'ACR seront libres de modifier ou de retirer les concessions; les parties affectées seront alors libres de retirer des concessions équivalentes pour l'essentiel. Le Mémoire d'accord n'impose aucune obligation d'offrir des ajustements compensatoires aux membres d'une union douanière.

Ce mémorandum permet en outre de saisir un groupe spécial de règlement des différends pour juger de la conformité d'un ACR avec l'article XXIV du GATT. Il est clair que ces groupes spéciaux ont le droit de connaître des questions relatives à cet article si elles leur sont soumises, et que leurs conclusions seront adoptées.

Après avoir terminé l'examen de l'ACR, le CACR présente au Conseil du commerce des marchandises un rapport et des recommandations qui sont mis au point dans le cadre de consultations informelles entre les membres intéressés du CACR. Le Conseil peut adresser des recommandations aux parties à l'ACR pour leur permettre d'ajuster des dispositions de leur programme de libéralisation du commerce. Le Conseil peut également assortir son approbation de certaines conditions. Il faut aussi se plier au processus de consultation si tel ou tel membre de l'OMC a des difficultés avec l'ACR. Ensuite, le recours au groupe spécial de règlement des différends est possible sur «tous sujets».

Après la notification initiale et le processus d'examen débouchant, si tout va bien, sur un rapport final positif, les parties aux ACR doivent s'acquitter des obligations relatives au rapport biennal. Ainsi donc, les États parties et le secrétariat à l'intégration devraient être prêts, tous les deux ans, à établir un rapport à l'intention de l'OMC sur le fonctionnement de l'ACR et à participer au débat qui aura lieu sur ce rapport à Genève. Cette prescription ajoute à l'ensemble des coûts ceux qui sont inhérents au déplacement à Genève du personnel du secrétariat à l'intégration pour participer à l'établissement du rapport et rendre compte des changements intervenus.

Les examens au titre de l'article XXIV du GATT sont donc beaucoup plus rigoureux et entraînent un risque élevé qu'on ne parvienne pas *ex ante* à un accord sur la conformité de l'ACR avec les dispositions de l'OMC. Les normes de l'article XXIV du GATT et du Mémoire d'accord sur cet article sont nettement plus élevées et plus strictes que celles de la Clause d'habilitation.

G. Conclusion

Les normes de l'article XXIV du GATT contiennent des prescriptions plus rigoureuses auxquelles les pays en développement peuvent avoir du mal à se conformer, surtout les moins avancés d'entre eux. Il faut aussi considérer la question des coûts financiers liés à la participation aux examens de l'OMC et à l'établissement des rapports biennaux. La Clause d'habilitation offre une option plus accessible pour satisfaire au contrôle de conformité de l'OMC. En tous cas, il n'est pas évident que la notification au titre de la Clause d'habilitation conduirait à un examen facile. Compte tenu de tout cela, il pourrait être approprié pour les pays en développement de continuer à notifier les ACR conclus entre eux au titre de la Clause d'habilitation. Cela leur permet d'obtenir une plus grande flexibilité pour parvenir à ces accords, les notifier et les faire fonctionner. Cette flexibilité se retrouvera dans les instruments utilisés pour la libéralisation dans le cadre des

accords, donnant aux pays en développement une souplesse pour leurs engagements et leurs politiques commerciales.

Au final, le choix de la disposition de l'OMC au titre de laquelle notifier un ACR reste un choix politique pour les pays en développement. Par ailleurs, quel que soit l'instrument juridique choisi pour notifier l'ACR, il convient de ne pas sous-estimer le fait que l'examen de cet accord sera difficile et que l'adoption d'un rapport sur sa conformité avec les dispositions de l'OMC fera l'objet d'une négociation politique avec d'autres membres de l'OMC.

Enfin, et ce n'est pas la moindre obligation, les pays en développement doivent travailler avec adresse et ténacité pour se prévaloir de la possibilité, donnée au terme des négociations de Doha sur les règles régissant les ACR, de tirer le meilleur parti possible des transactions en obtenant une clarification et une amélioration des règles qui, favorisant le développement, seront utiles par là à divers volets des ACR.

Chapitre V

LES RÈGLES D'ORIGINE: NOUVEAUX FILTRES DU COMMERCE MONDIAL

Antoni Estevadeordal et Kati Suominen

Introduction

On a assisté à une prolifération spectaculaire des accords commerciaux préférentiels dans le monde au cours des 10 dernières années¹. Cette vague de créations a entraîné une mosaïque vivante de disciplines commerciales – comme les dispositions relatives à l'accès aux marchés pour les marchandises et les services, les normes, les garde-fous, les marchés publics, les investissements – pour régir les relations économiques entre les parties aux accords. Les règles d'origine constituent une autre discipline centrale d'accès aux marchés qui fait partie de la quasi-totalité des accords commerciaux préférentiels. Il s'agit d'un instrument puissant de politique commerciale qui régirait l'accès aux marchés des marchandises et qui fait sentir ses effets sur les exportations, les approvisionnements à l'extérieur et les décisions relatives aux investissements des entreprises dans le monde. Ressemblant beaucoup aux autres disciplines commerciales, elles ne sont pas vraiment sans importance étant donné qu'un tiers des échanges commerciaux dans le monde s'opèrent dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels – et que les règles d'origine sont encore en vigueur alors même que les droits préférentiels ont été progressivement éliminés².

Les règles d'origine sont également au centre de nombreuses négociations d'accords commerciaux préférentiels en cours, telles que celles qui se déroulent entre 34 pays pour créer la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), et entre l'Union européenne et le Marché commun du Sud (MERCOSUR) pour rapprocher les deux plus grandes unions douanières du monde. L'importance grandissante des règles d'origine dans le système commercial mondial retient de plus en plus l'attention au niveau multilatéral. Dans le contexte du Cycle de Doha, le Comité des accords commerciaux régionaux (CACR) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) accorde pour la première fois aux règles d'origine le statut de question systémique en les faisant figurer au programme des négociations commerciales mondiales; pendant ce temps, le Comité des règles d'origine de l'OMC poursuit ses efforts pour mettre au point le processus d'harmonisation multilatérale des règles d'origine non préférentielles.

La présente communication a un triple objectif: 1) faire mieux comprendre les différents types de régimes de règles d'origines actuellement utilisés dans le monde, dans le cadre des accords commerciaux préférentiels; 2) présenter les preuves empiriques les plus récentes des effets économiques des règles d'origine; et 3) formuler des recommandations sur le point de savoir quelles sont les règles d'origine qui sont les plus propices à la liberté des flux commerciaux et des courants d'investissement au niveau mondial. La première section est consacrée aux buts des règles d'origine. Dans la deuxième sont présentés les différents types de règles par produit et de

¹ Les accords commerciaux préférentiels comprennent les accords de libre-échange, les unions douanières, les marchés communs et les marchés uniques. Quelque 250 accords commerciaux préférentiels avaient été notifiés à l'OMC à la fin de 2002, dont 130 après janvier 1995 (OMC, 2003). Le nombre des accords commerciaux préférentiels devrait monter en flèche pour atteindre presque 300 à la fin de 2005.

² Si l'on tient compte des régimes préférentiels unilatéraux comme le système généralisé de préférences (SGP), pas moins de 60 % du commerce mondial, selon les estimations, repose sur une base préférentielle. Fait important, les programmes préférentiels unilatéraux comportent beaucoup de disciplines semblables à celles des accords commerciaux préférentiels.

règles valables pour l'ensemble du régime, et la troisième rend compte des découvertes récentes sur les effets de ces règles. La quatrième section explore les incidences politiques plus larges de ces conclusions. La cinquième section est une analyse des différents régimes de règles d'origine dans le monde. Dans la dernière section figurent des recommandations en matière de politique.

I. Pourquoi les règles d'origines sont-elles nécessaires?

Il y a deux types de règles d'origine: les non préférentielles et les préférentielles. Les premières sont utilisées pour faire la différence entre les produits étrangers et les produits nationaux afin de pouvoir mettre en œuvre plusieurs autres instruments de politique commerciale, tels que les droits antidumping et les droits compensateurs, les mesures de sauvegarde, la réglementation relative au marquage de l'origine, les restrictions quantitatives discriminatoires ou les contingents tarifaires, ou les règles concernant les marchés publics, ou les deux.

On utilise les règles d'origine préférentielles dans les accords commerciaux préférentiels et dans le cadre des systèmes généralisés de préférences (SGP) pour préciser les conditions dans lesquelles le pays importateur considérera un produit comme étant originaire d'un pays exportateur qui bénéficie d'un traitement préférentiel de la part dudit pays importateur. La justification économique de la règle d'origine préférentielle est qu'elle permet de limiter les détournements de trafic – d'éviter que des produits en provenance de pays qui ne bénéficient pas d'une préférence ne transitent par l'intermédiaire d'une partie à un accord commercial préférentiel ou à un SGP à bas tarif douanier vers un pays à haut tarif. Les règles d'origine font partie intégrante des accords de libre-échange dont les tarifs extérieurs des parties sont différents ou dont lesdites parties souhaitent maintenir leurs propres politiques tarifaires à l'égard du reste du monde, ou les deux³. Les règles d'origine seraient inutiles dans une union douanière avec un tarif extérieur commun couvrant l'ensemble des droits de douane. Toutefois, en pratique, on a largement recours à ces règles dans les unions douanières, soit comme instruments transitoires lorsqu'on se dirige vers l'application d'un tarif extérieur commun, soit comme moyen plus permanent de couvrir des catégories de produits dans les cas où il s'avère difficile de parvenir à un accord sur un tarif extérieur commun, par exemple en raison d'importantes différences tarifaires entre les États parties.

Étant donné que les règles d'origine préférentielles peuvent constituer un moyen efficace de prévenir le transit, on a parfois recours à elles dans le cadre d'actions qui manifestent plus que le désir d'éviter le détournement du trafic. Souvent négociées à un niveau de désagrégation pouvant atteindre 8 ou 10 chiffres, les règles d'origine, comme les droits de douane, sont un excellent instrument. En outre, le fait que les règles d'origine sont généralement définies en termes hautement techniques plutôt que de se voir affecter une valeur numérique signifie qu'elles sont loin d'être aussi immédiatement quantifiables et comparables d'un produit à l'autre que ne le sont les droits de douane. De fait, elles sont largement considérées comme étant un instrument de politique qui peut servir à contrebalancer les avantages de la libéralisation tarifaire⁴. L'utilisation la plus remarquable des règles d'origine consiste à en faire des moyens pour favoriser les liens

³ Le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (CEAP) est une exception notable, dont chacun des membres utilise ses propres règles d'origine nationales (OCDE, 2002). Le CEAP est fondé sur un principe de régionalisme ouvert – octroyant ses préférences tarifaires sur la base d'un traitement NPF – ce qui rend inutile le besoin de règles d'origine préférentielles.

⁴ L'intérêt des analystes pour les règles d'origine s'est considérablement renforcé au cours de ces dernières années. Voir Krueger (1993); Krishna et Krueger (1995); Jensen-Moran (1996); Garay et Estevadeordal (1996); Stephenson (1997); Scollay (1997); Ju et Krishna (1998); Appiah (1999); Falvey et Reed (2000); Estevadeordal (2000); Duttagupta (2000); Duttagupta et Panagariya (2001); Lloyd (1997, 2001ab); Rodriguez (2001); Augier et Gasiorek (2002); Brenton et Manchin (2002); Cadot *et al.* (2002); Flatters (2002); Garay et Cornejo (2002); Hirsch (2002); Krishna (2002); Estevadeordal et Miller (2002); Estevadeordal et Suominen (2003, 2005ab); Suominen (2004); et des contributions à Cadot *et al.* (2004).

entre les entreprises industrielles des nations parties à un accord commercial préférentiel au-dessus de ceux qui existent entre les parties à l'accord en question et le reste du monde, et donc pour protéger indirectement les producteurs d'intrants des États parties au détriment de leurs concurrents dans les pays qui n'en sont pas (Krueger, 1993; Krishna et Krueger, 1995). En tant que telles, les règles d'origine s'apparentent à un droit de douane sur le produit intermédiaire levé par le pays importateur (Falvey et Reed, 2000; Lloyd, 2001), et utilisé par une seule partie à l'accord commercial préférentiel pour assurer l'accès des exportations de ses propres produits intermédiaires aux marchés de ressources des autres parties à l'accord. (Krueger, 1993; Krishna et Krueger, 1995). Dans une étude économétrique des facteurs restrictifs des règles d'origine dans l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), Estevadeordal (2000) montre que ce sont les mêmes facteurs d'économie politique qui déterminent la protection tarifaire et les règles d'origine; Suominen (2004) fait la même constatation à propos du régime des règles d'origine de l'Union européenne.

De plus, des règles d'origine rigoureuses peuvent être utilisées pour atteindre, dans le cadre de l'économie politique, l'objectif qui consiste à étendre la protection aux producteurs de biens finaux des pays parties à l'accord commercial préférentiel qui ne sont pas, dans l'ensemble, les plus compétitifs et comptent cependant exporter leurs produits sur le marché des autres parties à l'accord. Si les liens entre les différentes étapes de la production dans l'industrie étaient étroits, les producteurs de biens finaux des pays extérieurs aux accords commerciaux préférentiels auraient beaucoup de mal à repérer les composantes appropriées prescrites par les règles d'origine au sein de ces accords et à rester compétitifs par rapport aux producteurs des parties sur les marchés couverts par lesdits accords. Et même si des entreprises de pays extérieurs à l'accord parvenaient à s'implanter sur le marché couvert par un accord commercial préférentiel au moyen d'un contournement des règles d'origine permettant un contournement des droits de douane, les producteurs bénéficiant de liens avec les entreprises des parties en tant que fournisseurs directs auraient encore un avantage jusqu'à ce que les approvisionnements régionaux des nouveaux venus soient conformes aux règles d'origine (Graham et Wilkie, 1998). Cela veut également dire que les règles d'origine peuvent jouer un rôle important en influant sur les décisions des investisseurs potentiels en matière d'implantations⁵.

II. Types de règles d'origine

Il y a deux types de règles d'origine, les règles non préférentielles et les règles préférentielles. Les premières sont utilisées pour faire la différence entre les produits étrangers et les produits nationaux lorsqu'on établit des droits antidumping et des droits compensateurs, des mesures de sauvegarde, des prescriptions relatives au marquage de l'origine, des restrictions quantitatives discriminatoires ou des contingents tarifaires (ou les deux), ou des règles concernant les marchés publics. Les règles d'origine préférentielles servent à préciser les conditions dans lesquelles le pays importateur considérera un produit comme étant originaire d'un pays exportateur qui bénéficie d'un traitement préférentiel de la part dudit pays importateur. En fait, dans les accords commerciaux préférentiels, les règles d'origine sont utilisées pour déterminer si une marchandise remplit les conditions requises pour pouvoir bénéficier d'un traitement préférentiel si elle est exportée d'un pays qui est partie à un accord dans un autre.

Ces deux régimes de règles d'origine ont deux dimensions: sectorielle (par produit) et générale (pour l'ensemble du régime).

⁵ Étant donné que les règles d'origine détiennent le potentiel d'accroître les approvisionnements locaux, les gouvernements peuvent les utiliser pour encourager l'investissement dans des secteurs qui sont générateurs de valeur ajoutée ou d'emplois, ou les deux (Jensen-Moran, 1996; Hirsch, 2002).

A. Règles d'origine par produit

La Convention de Kyoto reconnaît deux critères fondamentaux pour déterminer l'origine: entièrement produit ou obtenu et transformation substantielle⁶. La catégorie des produits entièrement obtenus ou produits ne concerne qu'une seule partie à un accord commercial préférentiel; en font partie les denrées et les produits apparentés qui ont été entièrement cultivés, récoltés ou extraits sur le territoire de l'État partie concerné, ou qui ont été manufacturés à partir d'un quelconque de ces produits. Pour respecter cette règle il ne faut utiliser aucune composante ni aucun matériau provenant d'un second pays. La plupart des pays appliquent cette définition stricte et précise.

Le critère de la transformation substantielle est plus complexe et comprend quatre composantes principales qui peuvent être utilisées indépendamment les unes des autres ou en combinaison les unes avec les autres:

1. Le changement dans la classification tarifaire entre le produit manufacturé et les intrants en provenance des pays extérieurs à l'accord commercial préférentiel utilisés dans le processus de production. Ce changement peut exiger que soient modifiés le chapitre (2 chiffres dans le Système harmonisé), la position (4 chiffres), la sous-position (6 chiffres) ou l'article (8 à 10 chiffres) dans le pays exportateur partie à l'accord.
2. L'exception à un changement dans la classification tarifaire. Cette exception interdit généralement l'utilisation d'éléments non originaires d'une sous-position, position ou d'un chapitre donné.
3. La teneur en valeur ajoutée, qui exige que le produit acquière un minimum de valeur locale dans le pays exportateur. Cette teneur peut être exprimée de trois manières différentes: en pourcentage minimum de valeur qui a dû être ajoutée dans le pays exportateur (teneur en valeur nationale ou régionale); en termes de différence entre la valeur du produit fini et le coût des intrants importés (teneur en importations); ou en valeur des intrants grâce à laquelle le caractère de produit originaire est accordé aux produits qui contiennent un pourcentage minimum d'éléments originaires.
4. Prescription technique. Elle exige ou interdit l'utilisation de certains intrants ou la mise en œuvre d'un ou de certains procédés de production pour le produit concerné. Il s'agit d'un élément très important des règles d'origine régissant les articles d'habillement.

B. Règles d'origine valables pour l'ensemble du régime

Outre les règles par produit, les régimes de règles d'origine varient selon les types de règles générales – y compris le niveau *de minimis*, le principe du «roll-up», et le type de cumul:

1. Le niveau *de minimis* permet d'utiliser un pourcentage maximum spécifié d'éléments non originaires sans que l'origine soit affectée. La règle *de minimis* autorise une certaine clémence en ce qui concerne le changement de classification tarifaire et les critères de prescription technique en permettant plus facilement aux produits de remplir les conditions nécessaires.

⁶ La Convention de Kyoto révisée est un instrument international adopté par l'Organisation mondiale des douanes (OMD) pour normaliser et harmoniser les politiques et les procédures douanières dans le monde. L'OMC a adopté la Convention originale en 1974. La version révisée a été adoptée en juin 1999.

2. Le principe du «roll-up» ou d'absorption permet aux éléments initialement non originaires qui ont acquis le caractère originaire en satisfaisant à des prescriptions spécifiques relatives à l'ouvrage d'être considérés comme des éléments originaires quand ils sont utilisés comme intrants au cours d'une transformation ultérieure.
3. Le cumul permet aux producteurs d'une partie d'utiliser des éléments provenant d'une autre partie à l'accord commercial préférentiel (ou d'autres parties) sans que le produit fini perde son statut préférentiel. Le cumul bilatéral fonctionne entre deux parties à un même accord et leur permet d'utiliser des produits originaires de l'autre partie comme si c'était les leurs lorsqu'ils cherchent à les faire bénéficier du traitement préférentiel au titre de l'accord commercial préférentiel dans l'autre partie. Dans le cadre d'un cumul diagonal, les pays liés par le même ensemble de règles d'origine préférentielles peuvent utiliser des produits provenant de n'importe quelle partie de la zone commune régie par ces règles comme s'ils étaient originaires du pays exportateur. Le cumul total est une extension du cumul diagonal. Il prévoit que les pays liés par le même régime de règles d'origine peuvent utiliser des denrées produites dans n'importe quelle partie de la zone couverte par lesdites règles même s'il ne s'agit pas de produits originaires: tout ou partie des transformations effectuées dans cette zone est considéré comme si elles l'avaient été dans le pays d'où est issu le produit fini.

Alors que les principes du niveau *de minimis*, du «roll-up» et du cumul autorisent une certaine indulgence dans l'application des règles d'origine, il existe trois dispositions qui sont susceptibles d'avoir l'effet inverse et d'accroître effectivement leur rigueur, à savoir⁷:

1. Une liste distincte indiquant les opérations considérées comme insuffisantes pour permettre au produit d'obtenir le label «originaire», comme la conservation pendant le transport et le stockage, ainsi que simples opérations de nettoyage, de tri, de peinture, d'emballage, d'assemblage, de marquage et d'étiquetage.
2. L'interdiction de la ristourne des droits – c'est-à-dire l'interdiction de rembourser les droits de douane sur les produits non originaires ultérieurement inclus dans un produit fini qui est exporté dans un pays partie à l'accord commercial préférentiel. De nombreux pays en développement recourent à cette ristourne pour attirer les investissements et encourager les exportations; toutefois, la ristourne, dans le cadre d'un accord commercial préférentiel, est considérée comme donnant un avantage, au niveau des coûts, aux producteurs des parties à l'accord qui orientent leurs produits vers l'exportation, par rapport aux producteurs qui vendent leurs produits finis sur le marché national⁸. L'interdiction de pratiquer ces ristournes a pour conséquence une augmentation du coût des composantes non originaire pour les producteurs de produits finis des parties à l'accord commercial préférentiel. L'interdiction des ristournes associée au cumul peut encourager les producteurs des parties à l'accord commercial préférentiel à se tourner vers des fournisseurs de la zone de cumul (OMC, 2002).

⁷ À coup sûr, les pays qui ne font pas partie d'une zone de cumul peuvent considérer que le système de cumul renforce la discrimination en raison du fait qu'il pousse les parties à externaliser à partir de l'intérieur de la zone de cumul aux dépens des fournisseurs extérieurs.

⁸ Cadot, de Melo et Olarreaga (2001) montrent que la ristourne des droits peut avoir une tendance protectionniste en réduisant l'intérêt des producteurs à faire campagne contre la protection des produits intermédiaires.

3. Une méthode complexe de certification de l'origine des produits peut imposer des coûts administratifs élevés aux exportateurs. Les principales méthodes sont l'autocertification des exportateurs, la certification par le gouvernement du pays exportateur ou un secteur industriel composite auquel le gouvernement a délégué la certification, et une combinaison de l'autocertification «privée» et de la certification «publique» par les soins du gouvernement. Plus les obstacles administratifs sont nombreux et plus les coûts sont élevés pour qu'un exportateur obtienne un certificat d'origine, et moins il est motivant de chercher à bénéficier d'un traitement préférentiel dans le cadre d'un accord commercial préférentiel.

III. Effets des règles d'origine: données empiriques les plus récentes

Que peut donc faire cet instrument complexe que sont les règles d'origine? Le fait qu'elles puissent être utilisées à des fins de distribution relevant de l'économie politique ne signifie pas automatiquement qu'elles détournent les ressources de leurs utilisations les plus efficaces. Toutefois, les spécialistes qui ont analysé les effets potentiels des règles d'origine sur les échanges ont apporté la preuve éclatante qu'elles imposent des coûts administratifs élevés et entraînent une augmentation des coûts de production des parties qui les appliquent. Ces deux types de coûts génèrent des tendances protectionnistes qui portent atteinte à la liberté des flux commerciaux. Examinons-les, l'un après l'autre.

A. Coûts administratifs

Les coûts administratifs des règles d'origine sont dus aux procédures requises pour s'assurer que sont respectées les prescriptions du régime concerné de règles d'origine. Il s'agit surtout de coûts de comptabilité – avant tout les coûts, pour l'exportateur, impliqués par la certification de l'origine d'un produit avant qu'il ne soit exporté sur le territoire d'une autre partie à l'accord commercial préférentiel – et les coûts, pour la douane du pays partenaire, impliqués par la vérification de l'origine des produits. Les différents mécanismes de certification imposent aux entreprises des coûts différents; en outre, alors que dans certains pays la certification est gratuite, dans beaucoup d'autres les coûts ne sont pas vraiment négligeables. Au Brésil, par exemple, le coût de la certification effectuée par un organisme de certification pour une seule expédition est, selon les estimations, de 6 à 20 dollars; au Chili, il est de 7 dollars. Koskinen (1983) estime que les coûts administratifs pour les exportateurs finlandais dans le cadre de la Zone de libre-échange de l'Association européenne de libre-échange (AELE) de la Communauté européenne représentent de 1,4 à 5,7 % de la valeur des opérations d'exportation⁹. Holmes et Shephard (1983) constatent qu'une opération moyenne d'exportation de l'AELE à l'UE nécessite 35 documents et 360 copies¹⁰. Les coûts administratifs sont élevés même dans des régimes dont le fonctionnement repose sur l'autocertification: dans une étude récente, Cadot *et al.* (2002) démêlent les coûts administratifs de l'ALENA non liés aux règles d'origine et ceux qui le sont, et constatent que ces derniers s'élèvent à peu près à 2 % de la valeur des exportations mexicaines en direction du marché des États-Unis. Les coûts de vérification liés aux règles d'origine pour les gouvernements des parties aux accords n'ont pas encore fait l'objet d'un examen empirique approfondi; cependant, on peut s'attendre à ce qu'ils augmentent en particulier pour les pays qui sont parties à plusieurs régimes de règles d'origine complexes et différents.

⁹ Dans une autre étude innovante, Herin (1986) situe le coût nécessaire à l'obtention de la documentation appropriée pour satisfaire aux règles d'origine de 3 à 5 % de la valeur f.a.b. du produit dans le cadre de l'AELE.

¹⁰ Cité par Herin (1986).

B. Coûts de production

Les coûts de production des règles d'origine sont dus aux divers critères techniques imposés par le régime des règles. Ils commencent à influencer sur les flux commerciaux quand ils encouragent à utiliser des intrants originaires de parties aux accords aux dépens de ceux qui proviennent d'autres pays, même si ces derniers sont moins chers – c'est-à-dire quand ils augmentent le coût des produits intermédiaires pour les producteurs de produits finis par rapport aux niveaux d'avant la conclusion des accords commerciaux préférentiels. Dans ce cas, les règles d'origine pourraient: 1) entraîner un détournement du trafic des produits intermédiaires en direction de la zone couverte par l'accord; et 2) limiter le potentiel d'un accord commercial préférentiel pour stimuler l'ensemble des échanges entre les parties en raison de l'augmentation des coûts des producteurs de produits finis.

Des données empiriques novatrices viennent à l'appui de ces hypothèses. Estevadeordal et Suominen (2005b) et Suominen (2004) utilisent un modèle gravitaire de 155 pays qui s'étend sur une période de 21 ans, et ils ont abouti à quatre conclusions. Premièrement, les régimes avec des règles d'origine restrictives et les régimes avec des niveaux élevés de sélectivité sectorielle découragent l'ensemble des flux commerciaux à la fois dans le monde et entre les parties aux mêmes accords commerciaux préférentiels. Deuxièmement, les règles d'origine restrictives concernant les produits finis dans les cinq secteurs étudiés – produits chimiques, machines, textiles, émetteurs de télévision et de radio, et véhicules – encouragent les échanges de produits intermédiaires entre les parties aux accords. Cela implique que les règles d'origine peuvent provoquer des détournements, en direction de la zone couverte par un accord commercial préférentiel, des courants d'échanges d'intrants en provenance du reste du monde. Troisièmement, les règles d'origine par régime qui autorisent une flexibilité dans l'application des règles d'origine par produit – comme le cumul, les ristournes et l'autocertification – facilitent les flux commerciaux internationaux. En conséquence, diverses dispositions des règles d'origine par régime peuvent faire contrepoids aux effets négatifs sur le commerce des règles par produit restrictives, et ainsi aider les accords commerciaux préférentiels à tenir leurs promesses en matière d'accroissement des flux commerciaux. Quatrièmement, les règles d'origine sont des instruments techniques complexes qui demandent à être étudiés et qui exigent une adaptation. Au fil du temps, les exportateurs parviennent de mieux en mieux à satisfaire aux règles rigoureuses s'appliquant aux produits et à profiter des règles de régime permissives.

D'autres études portant sur un seul régime ont donné des résultats similaires. Cadot *et al.* (2002), à propos de l'ALENA, montrent que des règles d'origine rigoureuses ont nui à l'ensemble des exportations mexicaines à destination des États-Unis¹¹. Appiah (1999), dans une autre étude sur l'ALENA mais concernant le modèle informatisé d'équilibre général multisectoriel portant sur trois pays, constate que les règles d'origine faussent les flux commerciaux, détournant les ressources de leurs utilisations les plus efficaces et nuisant à la prospérité mondiale. Augier, Gasiorek et Lai-Tong (2003) ont étudié deux types différents d'accords commerciaux préférentiels – l'un avec des règles d'origine seulement et l'autre dans lequel le régime des règles d'origine autorise un cumul diagonal – et ont découvert des éléments de preuve préliminaires indiquant que, lorsqu'il n'y avait pas de cumul entre pays, les échanges commerciaux étaient jusqu'à 52 % inférieurs au niveau d'ensemble attendu. Les effets en étaient particulièrement remarquables sur les échanges de produits intermédiaires.

¹¹ En janvier 1995, les États-Unis ont constaté qu'un fort pourcentage d'exportateurs et de producteurs mexicains et canadiens respectent les règles d'origine (90 % et 80 % respectivement) (Reyna, 1995: 37-38). Dans l'ALENA, les États-Unis ont joué un rôle clef pour l'établissement du Règlement uniforme et des mécanismes de mise en œuvre des règles d'origine de l'accord.

IV. Incidences politiques des effets des règles d'origine

Les découvertes faites sur les effets des règles d'origine ont cinq incidences politiques immédiates. Premièrement, ces règles peuvent faire diminuer le recours aux accords commerciaux préférentiels – ou les préférences accordées dans le cadre du SGP. Estevadeordal et Miller (2002) ont observé des «préférences manquées» – c'est-à-dire des taux de recours inférieurs à 100 % – entre les États-Unis et le Canada, qu'ils ont attribuées au durcissement, dans le cadre de l'ALENA, lancé en 1994, des règles d'origine en vigueur avant l'existence de la zone de libre-échange. Cadot *et al.* (2002) ont lié ce taux de recours aux accords commerciaux préférentiels de 64 % dans l'ALENA aux règles d'origine rigoureuses. De fait, déjà dans le cadre de l'accord antérieur à l'ALENA, celui de la Zone de libre-échange États-Unis-Canada, on a dit que les producteurs canadiens avaient choisi de payer les droits de douane plutôt que d'avoir à affronter les obstacles administratifs à franchir pour satisfaire aux règles d'origine (Krueger, 1995). Dans des études récentes, Brenton (2004) et Inama (2004) montrent que les règles d'origine du système généralisé de préférences (SGP) jouent effectivement un rôle dans l'arbitrage des différends auxquels les pays en développement doivent faire face pour remplir les conditions requises afin de bénéficier d'un traitement dans le cadre du SGP.

Deuxièmement, d'un point de vue juridique, les règles d'origine peuvent enfreindre l'article XXIV du GATT qui, au paragraphe 8 b), définit une zone de libre-échange comme étant «un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et *les autres réglementations commerciales restrictives ...* sont éliminés *pour l'essentiel des échanges commerciaux* portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange»¹². De fait, l'OMC a récemment reconnu que les règles d'origine font partie des «autres réglementations commerciales»; il reste des ambiguïtés concernant le sens de «l'essentiel des échanges»¹³. Comme les règles d'origine ont des incidences sur l'accès aux marchés couvert par l'accord des parties contractantes extérieures à l'ACR, elles risquent également d'enfreindre le paragraphe 5 de l'article XXIV, qui interdit à ces accords d'opposer au reste du monde des obstacles plus importants que ceux qui existaient avant l'accord en question. Le groupe de négociation sur les règles de l'OMC conseille en fait d'effectuer une analyse au cas par cas des effets potentiellement restrictifs des règles d'origine préférentielles sur les parties contractantes extérieures aux accords commerciaux préférentiels (OMC, 2002b).

Troisièmement, outre les effets commerciaux à court terme, les règles d'origine peuvent, à plus long terme, provoquer un détournement des investissements. Cela se produit lorsque les producteurs de produits finis qui ne sont pas parties aux accords commerciaux préférentiels «escamotent» les règles d'origine en implantant des établissements dans une région couverte par un accord commercial préférentiel afin de satisfaire à ces règles même s'il ne s'agit pas là du meilleur endroit pour leurs investissements. Les règles d'origine peuvent également provoquer un détournement des investissements dans la zone couverte par un accord commercial préférentiel.

Cela amène à soulever la question suivante: si les producteurs de produits finis ont toutes les peines du monde à implanter des composantes appropriées dans la zone couverte par un accord commercial préférentiel et à rester compétitifs, ils peuvent simplement choisir de s'implanter sur le territoire du plus grand marché au sein de l'accord et sur celui où les tarifs extérieurs sont les plus

¹² Italiques ajoutés.

¹³ Voir, par exemple, OMC, 2002b.

bas – comme les États-Unis dans le cas de l'ALENA – et continuer à importer de pays tiers les intrants nécessaires pour le produit fini¹⁴.

Il est un deuxième point, à savoir que les producteurs situés dans la partie à un accord commercial préférentiel dont les coûts de production sont les plus bas peuvent être désavantagés lorsque les règles d'origine sont basées sur la teneur en valeur régionale, et donc auxquelles les parties à l'accord ayant les plus hauts coûts de production peuvent satisfaire plus facilement. En conséquence, ces règles peuvent encourager à investir dans un grand pays pivot qui peut parfaitement être un producteur inefficace, et faire que ce pays reste un pivot eu égard aux effets d'agglomération des investissements étrangers directs. Rodriguez (2001) montre formellement que les règles d'origine peuvent entraîner des distorsions des structures de production dans une zone couverte par un accord commercial préférentiel. À coup sûr, des investissements provoqués par des règles d'origine peuvent également aider à contrecarrer les effets de ces règles: si des producteurs d'intrants extérieurs s'installent dans une zone couverte par un accord commercial préférentiel pour profiter de rentes plus élevées, ils peuvent affluer sur le marché, accroître l'offre et faire ainsi baisser les prix des intrants. Estevadeordal, López-Córdova et Suominen (2004) s'efforcent d'appréhender empiriquement les effets des règles d'origine sur les investissements, en découvrant des éléments préliminaires de preuve que des règles d'origine flexibles peuvent effectivement attirer des investissements étrangers directs.

Quatrièmement, outre le caractère restrictif des règles d'origine, la diversité des très nombreux régimes de règles dans le système commercial mondial peut contribuer à freiner un peu plus les échanges – notamment pour les petits pays les moins avancés qui sont des répondants dans beaucoup de systèmes différents de règles d'origine. Ces pays ne tireront tous les avantages des accords commerciaux préférentiels auxquels ils sont parties que: 1) quand ils disposeront de services de douane bien équipés pour vérifier les différentes règles d'origine régissant tous les régimes, et aussi 2) quand ils adapteront leurs structures de production à chaque marché couvert par l'accord commercial préférentiel – ce qui toutefois peut poser de gros problèmes aux petits producteurs des petits pays avec une base étroite d'externalisation.

Cinquièmement, l'intérêt des règles d'origine en soi et leur importance en tant qu'entrave au commerce et à l'investissement au plan mondial diminue donc à mesure que les parties aux accords commerciaux préférentiels qui sont des NPF réduisent les obstacles tarifaires. Comme les coûts de production et les coûts administratifs imposés par ces règles atteignent des sommets intolérables, les producteurs de produits finis préfèrent importer leurs intrants du reste du monde et vendre ces produits sur le marché national plutôt que d'exporter sur le marché d'autres parties à l'accord en payant ces intrants très cher. Toutefois, plus les droits de douane des parties NPF aux accords commerciaux préférentiels sont élevés plus importante est la marge préférentielle dont bénéficient les autres parties à l'accord (ou les autres participants au SPG), et donc plus les entreprises des autres parties à l'accord sont désireuses de satisfaire aux règles d'origine, et même de se tourner vers des intrants en provenance de parties à l'accord et à communiquer la documentation relative à la certification – et les entreprises des pays étrangers à l'accord de procéder à des investissements directs en escamotant les règles d'origine. Certains analystes ont suggéré que le cumul actuel des accords commerciaux préférentiels et des régimes de règles d'origine devrait s'accompagner du principe du régionalisme ouvert, ou être tout simplement remplacé par des unions douanières ou un arrangement hybride entre union douanière et accord

¹⁴ Par exemple, une entreprise mexicaine et une entreprise américaine vendant leurs produits sur le marché américain et achetant leurs intrants hors de la région couverte par l'ALENA n'auraient pas droit à des traitements égaux dans le cadre de l'ALENA, car l'entreprise mexicaine serait désavantagée par rapport à l'entreprise américaine en raison du fait que la première ne satisferait pas aux règles d'origine à respecter pour exporter des produits à destination du marché américain (Graham et Wilkie, 1998: 110).

commercial, de crainte que les avantages découlant de la libéralisation préférentielle des échanges ne soient perdus, ou les deux¹⁵.

V. Les règles d'origine dans le monde

La présente section est consacrée à une étude de la grande diversité des combinaisons de règles d'origine par produit et de celles qui sont valables pour l'ensemble du régime, utilisées dans certains accords commerciaux préférentiels en Europe, sur le continent américain, dans la région Asie-Pacifique, en Afrique et au Moyen-Orient, ainsi que dans les accords commerciaux préférentiels conclus entre ces régions et continents. Nous présenterons ensuite la structure des règles d'origine non préférentielles. Dans l'appendice I le lecteur trouvera une cartographie comparative détaillée des différents régimes de règles d'origine.

A. Comparaison de la structure des régimes de règles d'origine dans cinq régions

i. Expansion du système PANEURO en Europe

À la différence des régimes de règles d'origine d'Asie et, surtout, des Amériques, ceux qui sont utilisés dans les zones de libre-échange de l'Union européenne présentent une grande cohérence entre eux. Cela est dû aux efforts déployés récemment par la Commission européenne pour harmoniser les régimes préférentiels existants et futurs de règles d'origine. Ces efforts d'harmonisation ont été étendus aux protocoles de règles d'origine de l'UE qui remontent à 1972-1973 avec les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), ainsi qu'aux accords de libre-échange de l'UE conclus au début des années 90 dans le cadre des Accords européens avec la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie et la Roumanie¹⁶. Ce travail a culminé en 1997 avec le lancement du système paneuropéen (PANEURO), dans lequel ont été établis des protocoles de règles d'origine et des règles d'origine par produits identiques dans les zones de libre-échange existant en Europe, permettant un cumul diagonal pour les pays membres¹⁷. Dans l'ensemble, les règles d'origine du PANEURO sont extrêmement complexes, combinant changements de classification tarifaire au niveau des positions sauf exception, teneur en valeur ajoutée et prescription technique; elles varient aussi notablement d'un produit à l'autre.

Depuis 1997, le modèle PANEURO est incorporé dans les accords de libre-échange de l'Union européenne les plus récents, dont les Accords de l'Association euroméditerranéenne, les accords de stabilisation et d'association avec la Croatie et l'ex-République yougoslave de Macédoine, l'accord de libre-échange UE-Slovénie, ainsi que les accords de libre-échange extrarégionaux avec l'Afrique du Sud, le Mexique et le Chili¹⁸. Fait important, l'extension de

¹⁵ Voir Bergsten (1997); Wonnacott (1996).

¹⁶ Voir Driessen et Graafsma (1999) pour un examen de la question.

¹⁷ La réglementation 46 de la Commission de janvier 1999 reprend les protocoles harmonisés, en soulignant ce qu'il est convenu d'appeler les règles d'origine de la liste unique.

¹⁸ Dans l'ensemble, toutefois, les règles d'origine harmonisées ne représentent pas une coupure radicale avec celles qui existaient avant 1997. Par exemple, pour presque 75 % des produits (pour ce qui est des sous-positions tarifaires) les règles d'origine de PANEURO et du Protocole original de règles d'origine UE-Pologne publié en 1993 sont identiques. Mais la nouvelle et l'ancienne version combinent les changements de classification tarifaire avec la teneur en valeur ajoutée ou la prescription technique, ou les deux. De fait, les règles d'origine de l'UE se caractérisent par une remarquable continuité: celles de l'accord commercial préférentiel entre la Communauté européenne et Chypre conclu en 1973 sont remarquablement similaires à celles qui sont utilisées aujourd'hui. Il est une différence notable entre les anciens protocoles et les nouveaux, à savoir que ces derniers autorisent un moyen facultatif de satisfaire aux règles d'origine concernant environ 25 % des produits, alors que les premiers ne prévoient qu'une seule manière. La seconde option, les règles optionnelles, très similaire à la première, combine différents critères de règles d'origine; cependant, la règle optionnelle la plus fréquemment utilisée est un critère autonome de teneur en importations.

l'Europe aux pays de l'Est le 1^{er} mai 2004 a mis fin aux accords de libre-échange conclus entre les 10 nouveaux États membres et également entre eux et l'UE. Lorsque ces nouveaux États membres sont entrés dans l'union douanière de l'UE, ils ont commencé à appliquer le tarif extérieur commun (TEC) de l'UE, l'ensemble de leurs tarifs douaniers tombant de 9 % à 4 %; ils ont aussi bénéficié des droits et assumé les obligations liés aux accords de libre-échange que l'UE avait conclus avec les pays non membres.

Les règles d'origine du système généralisé de préférences (SGP) de l'UE et l'Accord de Cotonou de 2000 conclu avec les pays en développement du Groupe ACP sont similaires au modèle PANEURO. Les accords de libre-échange récents que l'Association européenne de libre-échange a conclus avec le Mexique et Singapour sont également conformes au modèle PANEURO; toutefois, les règles d'origine de l'accord entre l'AELE et Singapour prévoient, dans de nombreux secteurs – comme les matières plastiques, le caoutchouc, les textiles, les produits en fer et en acier, et certaines machines – une règle d'origine alternative exigeant 50 % de teneur en valeur ajoutée qui, soit n'existe pas pour un produit donné dans le modèle PANEURO, soit est établie dans le système PANEURO à un niveau plus bas et donc plus exigeant.

ii. *Les quatre familles de règles d'origine dans les Amériques*

La diversité est beaucoup plus grande dans les régimes de règles d'origine des Amériques. Cependant, des familles distinctes peuvent être identifiées (Garay et Cornejo, 2002). À un extrême, on trouve les accords commerciaux traditionnels, comme l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), qui, à l'instar des accords de libre-échange plus anciens d'Asie, utilisent une règle générale applicable globalement à toutes les positions tarifaires (changement de niveau de la position, ou bien teneur en valeur régionale de 50 %). Le modèle de l'ALADI est l'instrument de référence pour les règles d'origine de la Communauté andine (ANCOM) et la Communauté des Caraïbes (CARICOM). À l'autre extrême il y a ce qu'il est convenu d'appeler les accords commerciaux préférentiels de nouvelle génération comme l'ALENA, qui sont utilisés comme instruments de référence pour l'accord récent de libre-échange conclu entre les États-Unis et l'Amérique centrale, ainsi que les accords de libre-échange entre les États-Unis et le Chili, le Mexique et le Costa Rica, le Mexique et le Chili, le Mexique et la Bolivie, le Mexique et le Nicaragua, le Mexique et le triangle du Nord (El Salvador, Guatemala et Honduras), le Chili et le Canada, et le Mexique, la Colombie et le Venezuela (ou G-3). Les régimes de règles d'origine appliqués dans ces accords peuvent exiger un changement de chapitre, de position, de sous-position ou d'article, selon le produit. De plus, de nombreux produits associent le changement de classification tarifaire avec une exception, la teneur en valeur régionale ou d'autres prescriptions techniques. Le modèle ALENA, en particulier les versions utilisées dans l'accord commercial préférentiel entre les États-Unis et le Chili et l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis, est aussi largement considéré comme le plus probable pour les règles d'origine concernant la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA).

Les règles d'origine du Mercosur, ainsi que celles des accords commerciaux préférentiels entre le Mercosur et la Bolivie et le Mercosur et le Chili, se situent entre ces «extrêmes». Elles sont essentiellement basées sur un changement de position et différentes combinaisons de teneur en valeur régionale et de prescriptions techniques. Le régime des règles d'origine du Marché commun centraméricain (MCCA) est intermédiaire entre les modèles de type Mercosur et ALENA: il fait appel surtout à des changements de classification tarifaire seulement, mais de manières plus précises et plus diverses que le Mercosur en raison des changements qui interviennent au niveau des articles, des positions ou des sous-positions, en fonction du produit concerné. Pour certains produits, le MCCA prévoit des exceptions; une poignée de produits sont

également régis par des prescriptions concernant la teneur en valeur régionale ou des prescriptions techniques.

En particulier, à la différence des accords commerciaux préférentiels des États-Unis avec des pays non européens qui suivent le système PANEURO, les accords commerciaux préférentiels bilatéraux conclus entre les États-Unis et des partenaires situés hors de l'hémisphère – la Jordanie et Israël – diffèrent notablement du modèle de type ALENA en ce qu'ils fonctionnent uniquement selon la valeur régionale. Toutefois, les règles d'origine de l'accord commercial préférentiel entre les États-Unis et Singapour sont encore plus complexes, ressemblant à celles de l'ALENA. De même, celles de l'accord commercial préférentiel récemment conclu entre le Chili et la Corée du Sud font apparaître un degré élevé de sélectivité sectorielle, à la manière de l'ALENA, et ressemblent en fait aux règles d'origine de l'accord préférentiel entre les États-Unis et le Chili. Néanmoins, celles de l'accord entre le Chili et la Corée sont, dans l'ensemble, moins complexes que celles de l'ALENA ou de l'accord entre les États-Unis et le Chili, et reposent davantage sur le critère du changement de position tarifaire que l'ALENA, pour lequel le changement de chapitre est important, et l'accord commercial préférentiel entre les États-Unis et le Chili dans lequel le critère de changement de sous-position compte beaucoup.

iii. Vers une sélectivité sectorielle en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient?

La relative complexité des règles d'origine en Europe et dans les Amériques contraste avec l'ensemble des règles d'origine dans de nombreux accords commerciaux préférentiels en Asie, en Afrique et au Moyen-Orient. Quelques-uns des principaux plans d'intégration dans ces régions – la Zone de libre-échange entre les pays de l'ANASE (AFTA), l'Accord commercial entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de relations économiques plus étroites (ACREANZ), l'accord de libre-échange entre Singapour et l'Australie (SAFTA), et l'Accord régional de commerce et de coopération économique pour le Pacifique Sud (SPARTECA) dans la région Asie-Pacifique; la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), et l'accord de libre-échange entre la Namibie et le Zimbabwe en Afrique; et le Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCG) au Moyen-Orient – sont fondés sur une règle générale relative à la teneur en valeur ajoutée qui, lorsqu'elle est définie comme étant teneur en valeur régionale, va de 25 % (dans le cas de l'accord entre la Namibie et le Zimbabwe) à 50 % pour l'ACREANZ. Certains accords permettent, ou, en fait, exigent que les règles d'origine soient calculées sur la base de la teneur en importations. La plupart de ces régimes prévoient aussi une règle d'origine alternative basée sur le critère du changement de classification tarifaire; la plupart du temps, cette alternative implique un changement de position ou, dans le cas du CEDEAO dont la prescription en matière de teneur en valeur régionale est relativement modeste (30 %), un changement de sous-position.

Les régimes récents de règles d'origine en Afrique comme dans la région Asie-Pacifique comportent des règles qui présentent un degré important de sélectivité sectorielle. Le régime de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) est similaire au modèle PANEURO à la fois en ce qui concerne les *types* de règles d'origine sectorielles et leur sélectivité. En Asie, les règles d'origine de l'accord relatif à un nouveau partenariat économique entre le Japon et la République de Singapour (JSEPA) sont également complexes, comme le montre le protocole de plus de 200 pages. Toutefois, à peu près à l'instar de l'accord commercial entre le Chili et la Corée, près de la moitié des règles d'origine du JSEPA sont fondées sur un simple critère de changement de position, ce qui rend ce régime beaucoup moins complexe si on le compare aux modèles de type PANEURO ou ALENA. En outre, le JSEPA prévoit une autre règle relative à la teneur en valeur ajoutée pour beaucoup de produits indépendante habituellement du type PANEURO et qui confère par là un caractère général et une certaine flexibilité à l'accord.

Les régimes de règles d'origine intercontinentaux des accords de libre-échange entre les États-Unis et Singapour et les États-Unis et la Corée ont été rendus encore plus complexes du fait des règles d'origine de la région Asie-Pacifique, cela en raison de ce que ces accords tendent à suivre le modèle du type ALENA mais sont moins complexes et sont caractérisés par un fort critère de changement de position. Les futurs accords de libre-échange entre le Mexique et Singapour, le Canada et Singapour, le Mexique et la Corée, le Mexique, et le Japon et les États-Unis et l'Australie, entre autres, reflèteront vraisemblablement cette tendance. En attendant, de nouvelles ouvertures de l'Europe en direction de l'Asie amèneront probablement le modèle PANEURO à s'associer au modèle ALENA dans cette région, ce qu'atteste l'accord de libre-échange entre les pays de l'AELE et Singapour; toutefois, et ce fait est important, tout comme dans le JSEPA, l'ensemble standard de règles du type PANEURO dans l'accord va de pair avec les autres règles d'origine flexibles relatives à la teneur en importations. D'autres accords de libre-échange entre pays de la région Asie-Pacifique – comme ceux qui seront conclus entre le Japon et la Corée, le Japon et les Philippines, la Corée et Singapour, et entre l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) d'une part et la Chine, le Japon ou la Corée, ou les deux, d'autre part – permettra de savoir si un modèle authentiquement asiatique est en train d'apparaître. À en juger d'après le JSEPA, ce modèle peut se caractériser par une importante sélectivité sectorielle, mais sera très probablement plus simple et plus général que le régime de règles d'origine de l'UE ou de l'ALENA. Le futur accord de libre-échange entre l'Inde et Singapour pourrait faire apparaître d'autres caractéristiques nouvelles dans les règles d'origine asiatiques.

B. Règles d'origine non préférentielles

Les règles d'origine non préférentielles sont utilisées à des fins différentes de celles des règles préférentielles. Même si un pays n'a pas recours aux règles d'origines préférentielles, il applique certains types de règles non préférentielles. À la différence des règles d'origine préférentielles qui, jusqu'à présent, ont échappé à la réglementation multilatérale, les règles non préférentielles sont soumises, depuis 1995, à un processus d'harmonisation conforme aux prescriptions de l'Accord sur les règles d'origine du Cycle d'Uruguay. Les travaux d'harmonisation, lancés à la suite des préoccupations grandissantes au sujet des effets des divergences des règles d'origines nationales sur la liberté des flux commerciaux, se sont déroulés sous les auspices du Comité des règles d'origine de l'OMC et du Comité technique des règles d'origine de l'Organisation mondiale des douanes basée à Bruxelles. Cette dernière a été chargée de la partie technique des travaux, y compris des discussions sur les options pour chaque produit.

Cette harmonisation avait été initialement programmée pour être achevée en juillet 1998. Toutefois, la date butoir a été repoussée à plusieurs reprises. Le Comité technique a terminé ses travaux en 1999, laissant en suspens environ 500 questions qui n'ont pu être résolues au niveau technique et qui ont été transmises au Comité des règles d'origine de Genève. En juillet 2003, il restait encore 94 problèmes de fond essentiels à résoudre à l'OMC concernant, selon les estimations, un cinquième de l'ensemble des sous-positions tarifaires. À ce moment, le Conseil général a reporté la date limite à juillet 2004, et a convenu que lorsque ces problèmes seraient résolus, le Comité des règles d'origine terminerait les travaux restants pour la fin de 2004. Telles qu'elles sont actuellement structurées, les règles d'origine non préférentielles sont similaires aux modèles PANEURO et ALENA pour ce qui est de la spécificité sectorielle, mais elles sont moins exigeantes que l'un et l'autre de ces deux régimes principaux. Cependant, comme plusieurs questions font encore l'objet de controverses à l'OMC, le degré final de complexité et de sélectivité des règles d'origine non préférentielles n'a pas encore pu être évalué. Ce qui est déjà clair, toutefois, c'est que la définition de ces règles obéit à des considérations d'économie politique comme l'élaboration des règles préférentielles; le travail d'harmonisation peut effectivement, en partie, être considéré comme étant inhérent aux régimes de règles d'origine qui existent déjà dans de nombreux accords commerciaux préférentiels dans le monde.

VI. Conclusion: recommandations en matière de politique

Les règles d'origine ne sont pas forcément mauvaises s'il s'agit de prendre de bonnes décisions économiques, mais des règles exigeantes et inflexibles peuvent l'être. En outre, les différences qui existent entre les règles par produit et les règles par régime *entre* les différents régimes de règles d'origine peuvent, même dans un ensemble de règles simplifié bipolaire ou tripolaire, engendrer des différences dans les choix économiques et limiter les possibilités qu'ont les exportateurs d'étendre leurs expéditions à de nouveaux marchés.

Comment peut-on réduire les frictions potentielles créées par des règles d'origine rigoureuses et des différences d'un régime à l'autre? Comment les entrepreneurs peuvent-ils importer des intrants à partir des sources les moins chères, les entreprises exploiter les économies d'échelle transfrontières au coût le plus bas, et les compagnies multinationales prendre des décisions de grande envergure en matière d'investissement fondées sur l'efficacité économique plutôt que sur des politiques génératrices de distorsion? Quels sont les meilleurs moyens de lutter, en faveur d'une libre circulation des marchandises, des services et des investissements, contre le développement des pôles qui détournent les échanges et les investissements?

La suppression pure et simple des règles d'origine est le meilleur et le plus simple moyen de conjurer leurs effets. Un autre moyen d'en supprimer l'intérêt est de réduire à zéro, au plan mondial, les droits de douane des NPF. Cependant, comme ces options ne sont pas vraiment politiquement acceptables à court terme, une troisième possibilité consiste à harmoniser les règles d'origine préférentielles dans le monde. Cela a au moins le mérite de faire en sorte que les méthodes de production requises dans un secteur donné resteraient similaires d'un marché d'exportation à l'autre. Les mesures destinées à accompagner cette harmonisation pourraient impliquer: 1) l'intégration des divers mécanismes de flexibilité dans les régimes de règles d'origine pendant la transition vers un régime mondial de règles¹⁹; et 2) l'établissement d'un mécanisme multilatéral pour suivre la mise en œuvre par les États membres des règles d'origine préférentielles et non préférentielles afin de prévenir toute politisation ou tout manque de transparence, ou les deux, dans l'application de ces règles, notamment dans les services de douane des pays importateurs.

Quelles sont les perspectives en ce qui concerne l'harmonisation des règles d'origine préférentielles²⁰? Ce n'est certainement pas une tâche facile étant donné les différences entre les divers types de règles dans le monde. Même de légères différences peuvent être difficiles à aplanir en raison de la résistance politique opposée dans les secteurs qui tirent avantage d'un statu quo. Il n'est pas non plus possible de savoir très clairement si un groupe puissant de pression d'exportateurs se constituerait au plan mondial pour réclamer cette harmonisation. Plus important, peut-être, les États-Unis comme l'Union européenne sont, en principe, peu désireux d'adopter les règles d'origine l'un de l'autre. Chaque partie est préoccupée par le fait que l'autre pourrait faire son possible pour obtenir un régime lui permettant de faire transiter ses exportations à destination de l'autre par leurs partenaires communs au sein d'un accord commercial préférentiel, comme le Mexique, par exemple. Toutefois, l'adoption d'un régime uniforme de règles d'origine préférentielles au niveau mondial n'est pas une entreprise aussi insurmontable qu'elle peut le paraître. Il y a trois raisons d'être optimiste.

Premièrement, les membres de l'OMC ont déjà été capables de mettre leurs compétences en commun pour trouver un compromis permettant d'harmoniser des règles d'origine non préférentielles; cela ne montre pas seulement qu'il existe une volonté politique de s'attaquer à ce

¹⁹ Voir Suominen (2004a) et Estevadeordal et Suominen (2004c) pour plus de détails.

²⁰ Voir Suominen (2004a) pour plus de détails sur les perspectives de voir réaliser l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles.

problème, mais indique qu'un modèle est déjà à disposition pour procéder à cette harmonisation des règles préférentielles. Et non seulement les règles non préférentielles ont déjà été négociées et constituent un modèle tout prêt, mais il s'agit en l'occurrence d'un bon modèle: dans l'ensemble, elles sont moins restrictives et moins complexes que celles du type ALENA ou PANEURO.

Deuxièmement, les règles d'origine préférentielles se révéleraient sans doute plus faciles à négocier que les non préférentielles. Ces dernières supposent que l'on remonte le processus de production jusqu'au pays dont les produits sont originaires, tandis que les règles préférentielles exigent simplement que le pays exportateur du produit fini soit aussi le pays d'origine: les marchandises sont originaires – ou non – de la zone couverte par l'accord commercial préférentiel, l'origine première «authentique» étant sans importance. Des négociations sur les règles d'origine non préférentielles susciteront vraisemblablement l'intérêt d'un plus grand nombre de parties désireuses de contester une règle précise que ce ne serait le cas pour des règles préférentielles.

Troisièmement, l'attention grandissante que l'OMC accorde aux accords commerciaux préférentiels en général et aux règles d'origine préférentielles en particulier devrait entraîner des propositions constructives concernant les types de règles d'origine les plus favorables à la liberté des flux commerciaux au niveau mondial. L'intérêt concomitant que leur portent les analystes de politique économique et les milieux universitaires ne fait que nous permettre de mieux comprendre le fonctionnement et les effets des différents types de règles d'origine et de régimes de règles.

L'harmonisation des règles d'origine préférentielles et les efforts déployés pour mettre au point un modèle de régime flexible sont actuellement les moyens les plus accessibles de lutter contre les effets potentiellement préjudiciables des règles d'origine pour les échanges commerciaux et les investissements dans le monde. Les négociateurs du Cycle de négociations commerciales de Doha devraient s'attaquer avec décision aux règles d'origine qui constituent un instrument de politique en matière de commerce et d'investissement générateur de distorsions:

- En poussant énergiquement à mener à bien l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles. La croissance des échanges commerciaux dans le monde et la fragmentation accrue de la production mondiale, qui tireraient tous deux les plus grands profits d'un ensemble de règles claires et uniformes, rendent particulièrement pressante cette harmonisation.
- En lançant un processus d'harmonisation de droit des règles d'origine préférentielles. Les règles d'origine relativement exigeantes des principaux régimes et les différences entre les régimes constituent des obstacles inutiles à des décisions économiques rationnelles, limitant par là les possibilités qu'ont les exportateurs d'opérer simultanément sur des fronts multiples, et l'accès des consommateurs aux meilleurs produits au prix le plus bas.
- En élaborant un mécanisme multilatéral permettant d'assurer, en la contrôlant, une application transparente des règles d'origine préférentielles et non préférentielles.

Les règles d'origine préférentielles n'ont une importance, c'est un fait, que tant qu'il existe des droits NPF. Ainsi, en fin de compte, le meilleur moyen, et de loin, pour lutter avec succès contre les effets négatifs des règles d'origine préférentielles, c'est la libéralisation multilatérale. Si des cycles de négociations commerciales multilatérales découlent une diminution importante des droits NPF et que la prolifération des accords commerciaux préférentiels contribue à créer une libéralisation favorable à la concurrence dans le monde, les règles d'origine préférentielles perdront tout leur intérêt en tant que «filtres» du commerce mondial.

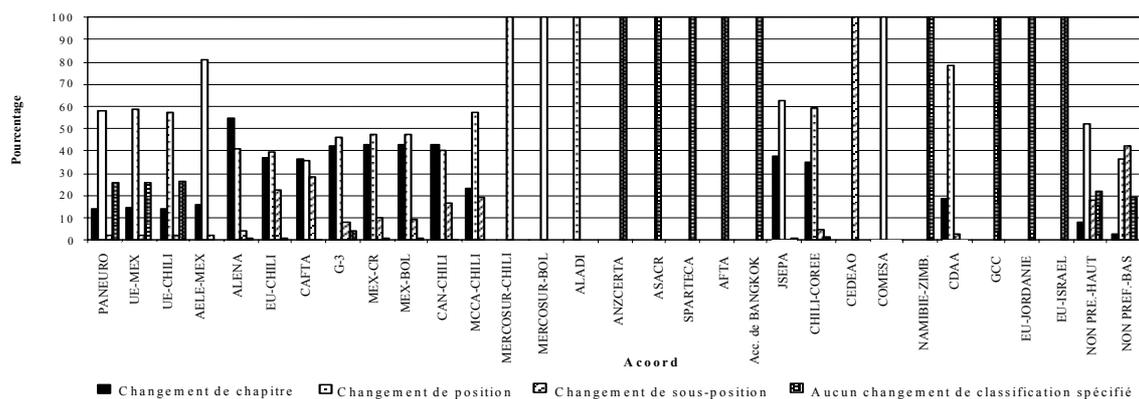
APPENDICE I

Description des règles d'origine dans le monde

A. Règles d'origine par produit

Le graphique 1 est consacré au premier volet des règles d'origine, le critère de changement de classification tarifaire, dans les régimes de règles d'origine de 28 accords commerciaux préférentiels dans le monde, à savoir trois accords de l'Union européenne (PANEURO – dans lequel les règles d'origine sont pratiquement en tous points identiques à celles de l'accord entre l'UE et l'Afrique du Sud – les accords entre l'UE et le Mexique et entre l'UE et le Chili); l'accord entre l'AELE et le Mexique dans lequel les règles d'origine sont voisines de celles de l'accord de l'UE avec le Mexique; sept accords commerciaux préférentiels sur le modèle de règles de l'ALENA qui gagne en influence dans l'hémisphère occidental (ALENA, É.-U.-Chili, É.-U.-Amérique centrale, Groupe des trois, et les accords de libre-échange entre le Mexique et le Costa Rica, le Mexique et la Bolivie, et le Canada et le Chili); l'accord de libre-échange entre le MCCA et le Chili; les accords de libre-échange entre le Mercosur et le Chili, et le Mercosur et la Bolivie; l'ALADI; sept accords commerciaux préférentiels dans la région Asie-Pacifique (l'ACREANZ, l'ASACR, l'Accord de coopération commerciale et économique pour la région du Pacifique Sud (SPARTECA), l'accord de libre-échange entre les pays de l'ANASE, l'Accord de Bangkok, le JSEPA, et l'accord de libre-échange entre le Chili et la Corée); quatre accords commerciaux préférentiels en Afrique (la CEDEAO, la COMESA, l'accord de libre-échange entre la Namibie et le Zimbabwe, et la CDAA); le Conseil de coopération des États arabes du Golfe au Moyen-Orient; et les accords de libre-échange extra-hémisphériques entre les États-Unis et la Jordanie et les États-Unis et Israël. Les deux derniers ensembles de barres rendent compte de deux résultats potentiels du processus d'harmonisation des règles d'origine non préférentielles (soit, respectivement selon le degré «minimal» et le degré «maximal» de sévérité, dont il sera question dans la section suivante)²¹.

Graphique 1
Répartition des critères de changement de position tarifaire par accord



Sources: Estevadeordal et Suominen (2005); Suominen (2004).

²¹ Le chiffre est basé sur la première règle d'origine seulement quand deux ou plusieurs règles sont prévues pour une sous-position tarifaire.

Le critère du changement de position domine dans les règles d'origine de l'UE, alors que les règles conçues sur le modèle du régime de l'ALENA sont basées sur les critères du changement de position et du changement d'article pour des quantités relativement égales. L'accord de libre-échange entre les États-Unis et le Chili et le Traité de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis sont un peu à part du modèle ALENA dans la mesure où ils n'exigent que le changement de sous-position pour un nombre important de lignes tarifaires. Par ailleurs, l'accord de libre-échange entre le Chili et le MCCA s'écarte du modèle ALENA en raison de l'importance, pour lui, du changement de position, comme dans le cas des accords de libre-échange entre le Japon et Singapour et le Chili et la Corée. Les autres accords commerciaux préférentiels d'Asie qui sont pris en considération se distinguent aussi en ce qu'ils ont recours à une prescription préférentielle globale concernant la teneur en valeur ajoutée. Exception faite de la CDAA, les régimes africains de règles d'origine se caractérisent également par une règle d'origine générale et globale concernant le changement de classification tarifaire, à l'instar des accords de libre-échange de l'ALADI et du Mercosur avec le Chili et la Bolivie qui ont recours au critère du changement de position dans l'ensemble des règles d'origine. À la différence des modèles de type PANEURO et ALENA, les règles d'origine non préférentielles accordent également une grande importance au critère de changement de sous-position.

Il est une autre différence notable entre les divers accords de libre-échange: certains, comme l'ACREANZ, utilisent le critère de la teneur en valeur ajoutée dans tous les secteurs, renonçant totalement à celui du changement de classification tarifaire. C'est ce que fait l'UE dans près d'un quart de ses règles d'origine; la plupart d'entre elles (plus de 80 %) sont fondées sur le critère des produits entièrement obtenus utilisé notamment pour les produits agricoles, ou sur la règle de la teneur en importations qui interdit que les composantes non originaires représentent plus de 40 à 50 % du prix départ usine du produit fini. Les règles sur la teneur libre en importations s'appliquent surtout aux instruments d'optique, aux équipements de transport, aux machines et au matériel électrique. Les règles d'origine de l'UE présentent une autre idiosyncrasie, mais qui ne figure pas dans le graphique, à savoir l'utilisation de la règle qu'il est convenu d'appeler «la règle d'origine douce» dans plus d'un quart des règles d'origine qui requièrent un changement de position et environ un sixième de celles qui requièrent un changement de chapitre. Les règles douces autorisent l'utilisation d'intrants d'une même position (ou d'un même chapitre) jusqu'à un certain pourcentage du prix du produit fini même si la règle d'origine exige un changement de position (ou de chapitre). Ce pourcentage est généralement de 5 à 20 %.

Le tableau 1 présente les sous-positions tarifaires régies par la teneur en valeur ajoutée (y compris les combinaisons de teneur en valeur ajoutée et de changement de classification tarifaire, et la teneur en valeur ajoutée lorsqu'elle est utilisée comme alternative à un changement de classification tarifaire) dans divers régimes de règles d'origine et, en particulier, au niveau de la teneur en valeur ajoutée, lequel se situe habituellement entre 40 et 50 %, qu'il soit défini comme teneur en éléments importés ou teneur en valeur régionale. Toutefois, dans l'accord de libre-échange entre les États-Unis et le Chili, l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis, et l'accord de libre-échange entre le Chili et le MCCA, la teneur en valeur régionale est généralement fixée à des niveaux plus bas, de 30 à 35 %; inversement, pour certains produits, dans les régimes du PANEURO et de la CDAA, la part autorisée pour les intrants non originaires ne dépasse pas 15 à 30 % du prix du produit fini. Dans le tableau 1 figurent également les différentes bases de calcul de la teneur en valeur ajoutée. Les différences de méthode de calcul peuvent avoir des conséquences cruciales pour la capacité des exportateurs à satisfaire aux règles d'origine. Le système de type européen qui est distinct ici aux fins de l'analyse comporte fondamentalement les mêmes règles d'origine par produit que le modèle PANEURO, tout en s'écartant quelque peu de lui en ce qui concerne les règles valables pour l'ensemble du régime.

Il s'applique aussi à une poignée d'accords de libre-échange européens, notamment ceux qui ont été conclus entre l'UE et les pays d'Europe orientale avec Israël (OMC 2002a).

Pour saisir la totalité de l'échelle des variations dans les régimes de règles d'origine, il faut considérer les diverses combinaisons de leurs composantes. Le tableau 2 présente les combinaisons de règles d'origine dans certains accords de libre-échange dans le monde. Il tient compte de l'ensemble des droits de chaque régime de règles d'origine et fait apparaître la part en pourcentage de tous les types possibles de règles et de combinaisons de règles dans chaque régime. Le degré élevé de sélectivité du PANEURO, de l'ALENA et des règles d'origine non préférentielles est particulièrement remarquable.

Tableau 1
Critères de teneur en valeur ajoutée par accord

Accord commercial préférentiel	Critère de teneur en valeur ajoutée (%)		Base de calcul
	Teneur en éléments importés	Teneur en valeur régionale	
PANEURO	50-30		Prix départ usine ⁱ
PE	50-30		Prix départ usine
UE-Afrique du Sud	50-30		Prix départ usine
UE-Mexique	50-30		Prix départ usine
UE-Chili	50-30		Prix départ usine
AELE-Mexique	50-30		Prix départ usine
ALENA		50-60	50 coût net; 60 valeur transactionnelle ⁱⁱ
É.-U.-Chili		35-45	35 augmentation; 45 réduction ⁱⁱⁱ
Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis		35-45	35 augmentation; 45 réduction
Canada-Chili		50-60	50 coût net; 60 valeur transactionnelle
G-3		50-55 ^{iv}	Valeur transactionnelle
Mexique-Costa Rica		41,66-50	41,66 coût net; 50 valeur transactionnelle
Mexique-Bolivie		41,66-50	41,66 coût net; 50 valeur transactionnelle
Mexique-Chili		40-50	40 coût net; 50 valeur transactionnelle
MCCA		n.d.	Valeur transactionnelle
MCCA-Chili		30	Valeur transactionnelle
Mercosur	40	60	Valeur f.a.b. à l'exportation ^v
Mercosur-Chili	40		Valeur f.a.b. à l'exportation ^{vi}
Mercosur-Bolivie	40		Valeur f.a.b. à l'exportation
Communauté andine	50 ^{vii}		Valeur f.a.b. à l'exportation
CARICOM-Rép. dominicaine		n.d.	Valeur transactionnelle
ALADI	50		Valeur f.a.b. à l'exportation
ACREANZ		50	Coût de fabrication ^{viii}
ASACR		30-50	Coût de fabrication
SPARTECA		50	Coût de fabrication
Zone de libre-échange entre les pays de l'ANASE		40	Valeur du contenu
Accord de Bangkok		40	Départ usine ^{ix}
Japon-Singapour	40	60	Valeur à l'exportation ^x
É.-U.-Singapour		30-65	30-35 augmentation; 45-65 réduction
Chili-Corée		30-45	30 augmentation; 45 réduction
COMESA	60	35	60 valeur des produits; 35 coût de fabrication ^{xi}
CEDEAO		30	Coût de fabrication
Namibie-Zimbabwe		25	n.d.
CDAA	70-35		Prix départ usine
CCG		40 ^{xii}	Prix départ usine
É.-U.-Jordanie		35	Valeur des produits/ouvraison ^{xiii}
É.-U.-Israël		35	Valeur des produits/ouvraison
Mexique-Israël		35-45	35 coût net; 45 valeur transactionnelle
Règles d'origine non préférentielles	60-40		Prix départ usine

Sources: Estevadeordal et Suominen (2005); Suominen (2004).

ⁱ Le prix départ usine est le prix du produit payé, à la sortie de l'usine dans les pays parties à l'accord, au producteur dans l'entreprise duquel la dernière opération d'ouvrage est effectuée, à condition que ce prix inclue la valeur de tous les produits (la valeur en douane au moment de l'importation des produits étrangers utilisés, ou le premier prix vérifiable payé pour les produits dans le pays partie à l'accord concerné) utilisés, moins les taxes intérieures qui sont, ou peuvent être, remboursées quand le produit obtenu est exporté.

ⁱⁱ La méthode de calcul de la transaction est la suivante:

$RVC = (TV - VNM/TV) \times 100$, sachant que

RVC est la teneur en valeur régionale, exprimée en pourcentage;

TV est la valeur de transaction du produit ajustée à une base f.a.b.; et

VNM est la valeur des matériaux non originaires utilisés par le producteur dans la fabrication du produit.

La méthode d'évaluation du coût net est la suivante:

$RVC = [(NC - VNM)/NC] \times 100$, sachant que

RVC est la teneur en valeur régionale, exprimée en pourcentage;

NC est le coût net du produit; et

VNM est la valeur des matériaux non originaires utilisés par le producteur dans la fabrication du produit.

ⁱⁱⁱ La formule de la réduction est la suivante:

$RVC = [(AV - VNM)/AV] \times 100$.

La formule de l'augmentation est la suivante:

$RVC = (VOM/AV) \times 100$, sachant que

RVC est la teneur en valeur régionale, exprimée en pourcentage;

AV est la valeur ajustée;

VNM est la valeur des matériaux non originaires utilisés par le producteur dans la fabrication du produit; et

VOM est la valeur des matériaux originaires utilisés par le producteur dans la fabrication du produit.

^{iv} La teneur initiale en valeur ajoutée pour les chapitres 28 à 40 est de 40 % pour les trois premières années, 45 % pour la quatrième et la cinquième année, et 50 % à partir de la sixième année. Pour les chapitres 72 à 85 et 90, la valeur ajoutée est de 50 % pour les cinq premières années, et 55 % à partir de la sixième année.

^v La règle d'origine du Mercosur stipule 60 % de teneur en valeur régionale, et, en outre, un changement de position tarifaire (Garay et Cornejo, 2002). Si l'on n'est pas sûr que le changement de position tarifaire a eu lieu, la valeur c.a.f. (coût, assurance, fret) des composants non originaires ne peut dépasser 40 % de la valeur f.a.b. du produit final. Des règles d'origine spéciales s'appliquent à certains secteurs sensibles, y compris celui des produits chimiques, certains aspects de l'informatique et certains produits métalliques.

^{vi} La valeur c.a.f. des matériaux non originaires ne doit pas dépasser 40 % de la valeur f.a.b. à l'exportation du produit fini.

^{vii} Une règle limitant à 50 % la teneur en éléments importés s'applique à la Colombie, au Pérou et au Venezuela; ce pourcentage est de 60 % pour les produits originaires de Bolivie et d'Équateur.

^{viii} Le critère de la valeur ajoutée est obtenu selon la formule: Dépenses admissibles (Q/E)/Coût de production (F/C), sachant que

$Q/E = \text{Dépenses admissibles en fournitures} + \text{main-d'œuvre admissible et frais généraux (y compris les récipients intérieurs)}$; et

$F/C = \text{Dépenses totales en fournitures} + \text{main-d'œuvre admissible et frais généraux (y compris les récipients intérieurs)}$.

Les coûts de production représentent essentiellement la somme des coûts de fournitures (sans les droits de douane, de consommation et autres), la main-d'œuvre, les frais généraux de production, et les récipients intérieurs.

^{ix} L'accord prescrit que la valeur ajoutée découlant de leur production dans des pays parties à l'accord ne doit pas être inférieure à 40 % de leur valeur finale «à l'achèvement de la phase de production». En outre, les citoyens des pays parties à l'accord ne doivent pas détenir moins de 51 % de l'établissement de production.

^x Le critère de la teneur en éléments importés est calculé à partir des valeurs c.a.f. et f.a.b. comme suit:

$FNO = Mc.a.f./f.a.b. * 100$, sachant que FNO est la valeur de la teneur en fournitures non originaires, Mc.a.f. est la valeur c.a.f. des fournitures non originaires, et f.a.b. est la valeur franco à bord payable par l'acheteur au vendeur.

^{xi} Le protocole d'origine exige que soit la valeur c.a.f. des produits étrangers ne dépasse pas 60 % du coût total des produits utilisés pour la production des marchandises, soit la valeur ajoutée (la différence entre le coût départ usine du produit final et la valeur c.a.f. des produits importés de pays qui ne sont pas parties à l'accord pour être utilisés dans la

production) résultant du processus de production représente au moins 35 % du coût départ usine (la valeur de l'ensemble des produits entrant dans la production d'un produit donné) des marchandises.

^{xii} Outre la règle des 40 % de teneur en valeur régionale, les citoyens des pays parties à l'accord doivent détenir au moins 51 % de l'établissement qui a produit la marchandise.

^{xiii} La teneur en valeur régionale est la somme: i) du coût ou de la valeur des biens produits dans la partie exportatrice, plus ii) les coûts directs de l'ouvrage dans la partie exportatrice. Elle ne doit pas être inférieure à 35 % de la valeur en douane de l'article à son entrée sur le territoire de l'autre partie.

Le coût ou la valeur des biens produits dans une partie comprend: i) le coût réel des produits pour le fabricant, ii) lorsqu'ils ne sont pas inclus dans ce coût réel, le coût c.a.f. ainsi que tous les autres coûts liés au transport des produits jusqu'à l'établissement du fabricant, iii) le coût réel des déchets ou des dégradations (liste des produits), moins la valeur des résidus récupérables, et iv) les taxes ou les droits de douane, ou les deux, imposés sur les produits par une partie, à condition qu'ils ne soient pas remboursés à l'exportation. Quand un produit est fourni au fabricant sans frais, ou à un prix inférieur à la juste valeur marchande, son coût ou sa valeur sera calculé en faisant la somme: i) de toutes les dépenses afférentes à la croissance, la production, ou la fabrication du produit, y compris les frais généraux, ii) du montant du bénéfice, et iii) des coûts c.a.f. et autres liés au transport du produit jusqu'à l'établissement du fabricant.

Par coûts directs d'ouvrage, il faut entendre les coûts qui sont liés directement, ou peuvent être raisonnablement imputés, à la croissance, la production, la fabrication, ou le montage, de l'article en question. Ces coûts comprennent par exemple: i) tous les coûts réels de main-d'œuvre liés à la croissance, la production, la fabrication, ou le montage, de l'article concerné, y compris les avantages marginaux, la formation en cours d'emploi, et les coûts de personnel (ingénieurs, personnel de maîtrise et d'encadrement, de contrôle de la qualité et autres); ii) les matrices, les moules, les frais d'usinage et l'amortissement des machines et des installations liés à la fabrication de l'article concerné; iii) les coûts en matière de recherche et de développement, de conception, d'ingénierie, et de programme dans la mesure où ils sont afférents à l'article concerné; et iv) les coûts liés aux contrôles et aux essais.

Tableau 3. Règles d'origine par régime dans certains accords commerciaux préférentiels

PTA	De minimis (pourcentage)	«Roll-up»	Cumul		Ristourne autorisée? ^{vi}
			Bilatéral	Diagonal	
PANEURO (50)	10	Oui	Oui	Oui (total dans l'EEE)	Non
Système de type européen (15)	10	Oui	Oui	Oui	Non ^{xiv}
UE-Afrique du Sud	15	Oui	Oui	Oui avec pays ACP (total avec UDAA)	Non indiqué
UE-Mexique	10	Oui	Oui	Non	Non après 2 ans
UE-Chili	10	Oui	Oui	Non	Non après 4 ans
AELE-Mexique	10 (pas chap. 50 à 63)	Oui	Oui	Non	Non après 3 ans
ALENA	7 (exceptions produits agric. et ind.; 7 % du poids dans chap. 50 à 63)	Oui excepté automobiles	Oui	Non	Non après 7 ans
É.-U.-Chili	10 (excep. produits agric. et produits agr. ouvrés)	Oui	Oui	Non	Non indiqué
Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis	10 (excep. produits agric. et ind.; 7 % du poids dans chap. 50 à 63)	Oui	Oui	Oui (dans le 62 w/Mexique & Canada)	Non indiqué
G-3	7 (7 % du poids dans chap. 50 à 63)	Oui	Oui	Non	Non indiqué
Mexique-Costa Rica	7 (excep. dans chap. 4 à 15 et positions 0901, 1701, 2105, 2202)	Oui	Oui	Non	Non après 7 ans
Mexique-Chili	8 (excep. produits agric. et ind.; 9 % du poids dans chap. 50 à 63)	Oui	Oui	Non	Non indiqué
Mexique-Bolivie	7 (pas chap. 1 à 27 sauf CS; pas chap. 50 à 63)	Oui	Oui	Non	Non après 8 ans
Canada-Chili	9 (excep. produits agric. et ind.; 9 % du poids dans chap. 50 à 63)	Oui	Oui	Non	Non indiqué
MCCA-Chili	8 (pas chap. 1 à 27 sauf CS)	Oui	Oui	Non	Non indiqué
MCCA	10 jusqu'en 2000; 7 à partir de 2001 (7 % du poids dans chap. 50 à 63)	n.d.	Oui	Non	Oui
Mercosur	Non indiqué	Oui excepté automobiles	Oui	Non	Oui (excepté automobiles importées d'Argentine et du Brésil)
Mercosur-Chili	Non indiqué	Oui	Oui	Non	Oui
Mercosur-Bolivie	Non indiqué	Oui	Oui	Non	Non après 5 ans
Caricom	Non indiqué	Non indiqué	Oui	Non	Peut-être ^{xv}
Caricom-République dominicaine	7	Non indiqué	Oui	Non	Non indiqué
ACREANZ	2	Oui	Oui	Oui (total)	Oui
SAFTA	2	Oui	Oui	Non	Non indiqué
SPARTECA	2	Oui	Oui ^{xvii}	Oui (total)	Oui
Accord de libre-échange entre les pays de l'ANASE	Non indiqué	Non indiqué	Oui	Non	Oui
BANGKOK	Non indiqué	Oui	Oui ^{xviii}	Non	Peut-être ^{xviii}
Japon-Singapour	Non	Oui	Oui	Non (OP autorisé)	Non indiqué
É.-U.-Singapour	10 (excep. divers produits agric.; 7 % du poids dans chap. 50 à 63)	Oui	Oui	Non (OP et ISI autorisés)	Non indiqué
Chili-Corée	8 (pas chap. 1 à 24 sauf CS; 8 % du poids dans chap. 50 à 63)	Oui	Oui	Non	Non indiqué
COMESA	2 ^{xix}	Oui	Oui	Non	Non après 10 ans
CEDEAO	Non indiqué	Not indiqué	Oui	Non	Non indiqué
CDAA	10 (pas chap. 50 à 63, 87, 98)	Oui	Oui	Non	Non indiqué
CCG	Non indiqué	Non indiqué	Oui	Non	Non indiqué
É.-U.-Jordanie	Non indiqué	Non indiqué	Oui	Non	Non indiqué
É.-U.-Israël	Non indiqué	Oui	Oui	Non	Oui
Canada-Israël	10 (excep. produits agric. et ind.; 7 % du poids dans chap. 50 à 63)	Oui	Oui	Oui (w/toute tierce partie avec laquelle les deux ont un accord com. préf.) ^{xx}	Non indiqué
Mexique-Israël	10 (excep. produits agric. et ind.; 7 % du poids dans chap. 50 à 63)	Oui	Oui	Non	Non indiqué

Sources: Estevadeordal et Suominen (2005); Suominen (2004).

^{xiv} Il n'est pas question de ristourne dans les accords de libre-échange entre la Hongrie et Israël, la Pologne et Israël, la Slovaquie et la Croatie, la Slovaquie et l'ERYM. Ristourne autorisée pendant les deux premières années pour l'accord entre l'UE et l'Autorité palestinienne, les deux premières années et demie pour l'accord AELE-Autorité palestinienne, les trois premières années pour l'accord AELE-ERYM, la première année pour l'accord Bulgarie-ERYM, les trois premiers mois pour l'accord Turquie-ERYM, et les deux premières années pour l'accord entre Israël et la Slovaquie.

^{xv} Le Traité révisé de Chaguaramas instituant la Communauté des Caraïbes, y compris le marché et l'économie uniques de la CARICOM, stipule que tout État membre est tenu de justifier la nécessité de recourir à une ristourne sur les exportations auprès du Conseil du commerce et du développement, qui a pour mission de contrôler chaque année l'utilisation de la ristourne faite par les membres.

^{xvi} Lorsque les produits des îles du Pacifique Sud qui sont exportés en Nouvelle-Zélande sont cumulés avec des intrants australiens, un minimum de 25 % de «dépenses admissibles» est exigé de la part des îles du Pacifique Sud.

^{xvii} Requiert que les achats de marchandises produites et de services accomplis *sur le territoire* de la partie exportatrice pour la fabrication de ces marchandises se montent à au moins 50 % du coût départ usine des produits finis.

^{xviii} L'accord stipule que, en ce qui concerne les ristournes sur les droits de douane au cours de la première année après l'entrée en vigueur de cet accord, le Comité permanent décidera si les ristournes de ces droits sur les produits importés de pays tiers devraient être autorisées pour les produits entrant dans la fabrication des produits finis pour lesquels des concessions ont été échangées par les parties audit accord.

^{xix} Mentionné dans la section sur les mesures commerciales correctives. L'un des critères pour l'imposition d'un droit compensateur est que la subvention en faveur de produits cibles ne soit pas inférieure au *de minimis* de 2 %.

^{xx} L'accord de libre-échange stipule que «Lorsque chaque Partie a conclu séparément un accord de libre-échange distinct en vertu de l'article XXIV du GATT de 1994 avec le même pays tiers avant que le présent accord n'entre en vigueur, un produit qui, s'il était importé sur le territoire d'une des Parties en vertu d'un tel accord de libre-échange avec ce pays tiers, serait admissible aux préférences tarifaires en vertu de cet accord, sera considéré comme un produit originaire en vertu du présent chapitre lorsqu'il sera importé sur le territoire de l'autre Partie et utilisé comme matière dans la production d'un autre produit sur le territoire de cette autre Partie.»

B. Règles d'origine valables pour l'ensemble du régime

Outre les règles d'origine sectorielles, les différents régimes de règles peuvent être comparés en fonction de leurs règles générales. Le tableau 3 présente une comparaison des divers régimes de règles d'origine en fonction de leurs règles générales couvrant l'ensemble du régime – *de minimis*, «roll-up», cumul et ristourne.

Premièrement, les régimes de règles d'origine de l'UE se caractérisent par un *de minimis* plus élevé (10 %) que l'ALENA et beaucoup d'autres accords de libre-échange des Amériques, à l'exception de l'accord entre les États-Unis et le Chili et l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis dans lesquels le niveau *de minimis* est le même que dans le PANEURO. Par ailleurs, il n'y a pas de règle *de minimis* dans les accords de libre-échange du Mercosur ni dans divers accords de libre-échange d'Asie et d'Afrique. Toutefois, la plupart des régimes présentent des exceptions: par exemple, la règle *de minimis* de l'UE ne s'applique pas aux textiles ni aux vêtements, exception faite des 8 % du poids total des textiles dans les produits en textiles composites. Dans l'accord de libre-échange entre l'UE et l'Afrique du Sud, le niveau *de minimis* est fixé à 15 % sauf pour les poissons et les crustacés, les produits du tabac, ainsi que certains produits carnés et certaines boissons alcoolisées. Le niveau *de minimis* de l'ALENA ne concerne pas la production du secteur laitier; les produits comestibles d'origine animale; les agrumes et le jus d'agrumes; le café soluble; les produits dérivés du cacao ni certaines machines, appareils et engins mécaniques, comme les conditionneurs d'air et les réfrigérateurs (Reyna, 1995: 115-117). Dans l'accord de libre-échange entre le Chili et la Corée, le niveau *de minimis* est fixé à 8 %, mais les produits non originaires figurant dans les chapitres 1 à 24 du Système harmonisé doivent subir un changement de sous-position avant d'être réexportés. Le JSEPA n'autorise pas un niveau *de minimis* inférieur aux niveaux fixés dans les chapitres sur les règles d'origine par produit. Le niveau *de minimis* de l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis exclut certains produits laitiers, les produits comestibles d'origine animale, les agrumes et le jus d'agrumes, le café soluble, les produits dérivés du cacao et certaines machines, appareils et engins mécaniques, comme les conditionneurs d'airs et les réfrigérateurs.

Deuxièmement, le principe du «roll-up» est largement appliqué dans le monde. Par exemple, dans l'ALENA, un produit peut acquérir le statut de produit originaire s'il est fabriqué dans un pays de l'ALENA avec des produits considérés comme étant «originaires» (qu'ils aient été entièrement obtenus ou qu'ils aient satisfait à un critère de changement de classification tarifaire ou de teneur en valeur régionale) même si aucun changement de classification tarifaire n'est intervenu entre le produit intermédiaire et le produit fini.

Troisièmement, le système de cumul paneuropéen de l'UE en vigueur depuis 1997 établit une distinction très nette entre les régimes de règles d'origine de l'UE d'une part et la plupart de ces régimes dans le reste du monde d'autre part. Le premier régime de cumul diagonal du monde, le système paneuropéen avant l'élargissement de l'Union européenne, comportait 16 partenaires et ne couvrait pas moins de 50 accords de libre-échange²², dont les accords entre l'UE et des tierces parties, comme les membres de l'AELE, les pays d'Europe centrale et orientale, les États baltes, la Slovénie et la Turquie, ainsi que des accords de libre-échange conclus entre des partenaires de l'UE comme la Slovénie et l'Estonie. Concrètement, le système paneuropéen permet aux

²² Les pays participant à ce système de cumul PANEURO avant l'élargissement en direction de l'Est étaient l'Union européenne, la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Roumanie, la République slovaque, la République tchèque, la Slovénie, la Suisse et la Turquie. Huit de ces pays (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovénie) sont entrés dans l'Union européenne en mai 2004.

producteurs d'utiliser des produits provenant de n'importe lequel des États parties sans que le produit fini perde son statut préférentiel.

L'accord d'association économique entre l'UE et l'AELE autorise un cumul total. L'accord de libre-échange entre l'UE et l'Afrique du Sud autorise aux deux parties un cumul diagonal avec les États ACP. En outre, il intègre le principe du «territoire unique» selon lequel l'Afrique du Sud peut calculer l'ouvrison ou la transformation opérée dans la zone couverte par l'Union douanière d'Afrique australe (UDAA) comme si les produits avaient été ouvrés ou transformés en Afrique du Sud (mais non dans l'UE). En particulier, les modèles du type de l'accord de libre-échange entre les pays de l'ANASE et de l'Accord entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de relations économiques plus étroites (ACREANZ) prévoient le cumul total, tandis que l'accord de libre-échange entre le Canada et Israël autorise le cumul avec les partenaires communs de chacune des deux parties au sein d'accords de libre-échange, comme les États-Unis. Les accords de libre-échange de Singapour reprennent le principe du perfectionnement passif adapté pour convenir aux caractéristiques économiques uniques de ce pays et lui permettre de faire transformer ses produits à bas prix de revient dans les pays voisins. L'accord de libre-échange entre les États-Unis et Singapour fait également appel à l'initiative sur l'approvisionnement intégré, qui permet de s'approvisionner de manière plus souple à l'extérieur. Le perfectionnement passif et l'initiative sur l'approvisionnement intégré seront traités en détail dans la section IV du présent chapitre. L'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis se distingue dans les Amériques en ce qu'il prévoit le cumul diagonal avec le Canada et le Mexique. Cette clause, toutefois, ne couvre que les produits qui entrent dans la fabrication des marchandises du chapitre 62, et encore jusqu'à une quantité limitée d'importations sur le marché des États-Unis, et seulement après que le Canada et le Mexique ont donné leur accord au sujet de la clause de cumul de l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis.

Quatrièmement, les accords de libre-échange de l'UE et ceux des Amériques tendent à exclure explicitement la ristourne. Cependant, ces deux catégories d'accords ont prévu des délais d'élimination progressive pendant lesquels cette dernière reste autorisée. Par exemple, l'accord de libre-échange entre l'UE et le Mexique a permis à cette pratique de subsister pendant les deux premières années, tandis que celui entre l'UE et le Chili l'autorise jusqu'à la fin de 2007, soit quatre ans après son entrée en vigueur. L'ALENA a prévu la poursuite du remboursement des droits pendant les sept premières années; toutefois, les échanges commerciaux bilatéraux entre le Canada et les États-Unis dans le cadre de cet accord n'ont pu en bénéficier que pendant deux ans. Fait important, l'ALENA autorise bien une certaine clémence pour ce qui est de l'application de la règle sur l'interdiction de la ristourne en mettant en place un système de remboursement grâce auquel le producteur se verra reverser le débours le moins important entre les droits payés sur les produits importés et ceux qui l'ont été sur les exportations du produit (ou de tout autre produit entrant dans la fabrication de ce dernier) à son entrée sur le territoire d'un pays membre de l'ALENA. La Zone de libre-échange de l'ANASE, l'accord commercial entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de relations économiques plus étroites, l'accord de libre-échange pour la région du Pacifique Sud, l'accord de libre-échange entre les États-Unis et Israël, le MCCA et les accords de libre-échange du Mercosur se distinguent en ce qu'ils n'interdisent pas la pratique de la ristourne de droits de douane. Cependant, dans le Mercosur en tant que tel, il n'existe aucune règle relative à cette dernière régissant les importations argentines et brésiliennes de produits intermédiaires pour l'industrie automobile lorsque le produit fini est exporté dans un autre pays du Mercosur.

Les divers régimes de règles d'origine divergent en ce qui concerne leurs prescriptions administratives, notamment celles qui sont relatives à la méthode de certification (tableau 4).

Les régimes de règles d'origine de l'UE exigent un certificat de circulation, EUR. 1, qui doit être délivré en deux temps – par le gouvernement du pays exportateur une fois que la demande a été faite par l'exportateur ou l'organisme compétent, comme un organisme-cadre sectoriel. Toutefois, ces régimes prévoient une autre méthode de certification, la déclaration de facture, pour les «exportateurs agréés» qui effectuent des expéditions fréquentes et sont autorisés par les autorités douanières du pays exportateur à produire cette déclaration.

Tableau 4
Méthodes de certification dans le cadre de certains accords commerciaux préférentiels

Accord	Méthode de certification
PANEURO	Privée et publique en deux temps; autocertification limitée
Système de type européen	Privée et publique en deux temps; autocertification limitée
UE-Afrique du Sud	Privée et publique en deux temps; autocertification limitée
UE-Mexique	Privée et publique en deux temps; autocertification limitée
UE-Chili	Privée et publique en deux temps; autocertification limitée
ALENA	Autocertification
É.-U.-Chili	Autocertification
Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis	Autocertification
G-3	Privée et publique en deux temps
Mexique-Costa Rica	Autocertification
Mexique-Bolivie	Autocertification (privée et publique en deux temps pendant les quatre premières années)
Canada-Chili	Autocertification
MCCA-Chili	Autocertification
MCCA	Autocertification
Mercosur	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
Mercosur-Chili	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
Mercosur-Bolivie	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
Communauté andine	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
CARICOM	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
CARICOM-République dominicaine	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
ALADI	Privée et publique en deux temps
ACREANZ	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
ASACR	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
SPARTECA	Non indiqué
Zone de libre-échange de l'ANASE	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
Accord de Bangkok	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
Japon-Singapour	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
É.-U.-Singapour	Autocertification
Chili-Corée	Autocertification
COMESA	Privée et publique en deux temps
CEDEAO	Publique (ou déléguée à un organisme privé)
CDA	Privée et publique en deux temps
É.-U.-Jordanie	Autocertification

Sources: Estevadeordal et Suominen (2005); Suominen (2004).

Par ailleurs, l'ALENA et un certain nombre d'accords de libre-échange sur le continent américain, tout comme l'accord entre le Chili et la Corée, reposent sur l'autocertification, ce qui veut dire que la signature de l'exportateur sur le certificat suffit à garantir que les articles concernés sont originaires. Dans la zone de libre-échange d'Amérique centrale, c'est à l'importateur plutôt qu'à l'exportateur faisant valoir ses droits à un traitement tarifaire préférentiel qu'incombe, en fin de compte, la responsabilité de garantir l'origine du produit²³. Dans le Mercosur, la Communauté andine, la CARICOM, l'AFTA, l'ANZCERTA, la SAFTA, l'Accord de Bangkok, le JSEPA et la CEDEAO nécessitent une certification faite par un organisme public ou un organisme fédérateur du secteur privé agréé en tant qu'organe de certification par le gouvernement. Toutefois, à la différence du modèle à deux étapes, l'exportateur n'est pas tenu de commencer par remplir le certificat de circulation, mais plutôt de fournir à l'organisme de certification une déclaration officielle concernant l'origine du produit²⁴.

On peut considérer que l'autocertification impose la charge de la preuve aux producteurs du pays importateur, ce qui limite donc, d'une certaine manière, le rôle du gouvernement dans le processus de certification, et fait baisser les coûts administratifs aussi bien pour les exportateurs que pour le gouvernement. Inversement, le système à deux temps exige une participation plus importante des pouvoirs publics du pays exportateur et alourdit les mesures – et vraisemblablement aussi les coûts – qui incombent à un exportateur pour obtenir la certification. À coup sûr, le système de la déclaration de facture mis en œuvre par l'UE facilite les exportations des négociants qui font beaucoup d'expéditions.

²³ Dans la Zone de libre-échange d'Amérique centrale, la certification d'origine peut être préparée par l'importateur, l'exportateur ou le producteur du produit; il est également possible que l'importateur garantisse l'origine en affirmant «qu'à sa connaissance il s'agit d'un produit originaire». La vérification de l'origine peut s'opérer par le biais de demandes écrites ou de questionnaires adressés à l'importateur, l'exportateur ou le producteur, ou encore grâce à des visites effectuées par les autorités du pays importateur sur le territoire de la partie exportatrice. De même, selon l'accord entre les États-Unis et le Chili, l'importateur doit déclarer que les produits sont originaires et peut également certifier cette origine; toutefois, la vérification peut être opérée par la douane du membre importateur «conformément à ses lois et réglementations douanières». Inversement, selon l'ALENA, il incombe à l'exportateur ou au producteur de certifier l'origine, et la vérification est effectuée par le biais de demandes écrites ou par des visites d'un membre de l'ALENA dans les locaux d'un exportateur ou d'un producteur sur le territoire d'un autre membre.

²⁴ Dans le cadre de l'ALENA, du G-3 et de l'accord entre le MCCA et le Chili, le certificat est valable pour une seule expédition ou pour des expéditions multiples pendant un an; dans le cadre de l'ACREANZ et de l'ASACR, il est valable pour de multiples expéditions pendant deux ans. La CEDEAO n'exige pas de certificat pour les produits agricoles et animaux, ni les articles faits à la main sans utilisation d'outils utilisés directement par le fabricant. L'ACREANZ, l'accord de libre-échange sud-asiatique, et les accords de libre-échange entre le Mercosur et le Chili, le Mercosur et la Bolivie, et la CARICOM et la République dominicaine exigent que le certificat soit accompagné d'une déclaration juridique de conformité avec les règles d'origine faite par le producteur ou l'exportateur du produit fini. La Communauté andine et la CARICOM exigent une déclaration de la part du producteur. Dans le cas de la CARICOM, cette déclaration doit être faite par l'exportateur si le producteur ne peut pas la remplir.

Références

- Appiah, Alex Jameson. *Applied General Equilibrium Model of North American Integration with Rules of Origin*. 1999. PhD Dissertation. Simon Fraser University.
- Augier, Patricia, Michael Gasiorek et Charles Lai-Tong. 2003. "The Impact of Rules of Origin on Trade Flows" *Working paper*, février.
- Bergsten, C. Fred. 1997. "Open Regionalism" In C. Fred Bergsten, éd. *Whither APEC: The Progress to Date and Agenda for the Future*. Washington: Institute of International Economics.
- Brenton, Paul. 2004. "Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything but Arms". Document ronéotypé, février.
- _____ et Miriam Manchin. 2002. "Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin": *CEPS Working Document* No. 183. Bruxelles: Centre d'études de la politique européenne, mars.
- Cadot, Oliver, Jaime de Melo et Marcelo Olarreaga. 2001. "Can Duty Drawbacks Have a Protectionist Bias? Evidence from Mercosur" *World Bank Working Paper* 2523. Washington, DC: Banque mondiale.
- Cadot, Oliver, Jaime de Melo, Antoni Estevadeordal, Akiko Suwa-Eisenmann et Bolormaa Tumurchudur. 2002. "Assessing the Effect of NAFTA's Rules of Origin". Document ronéotypé.
- Cadot, Oliver, Antoni Estevadeordal, Akiko Suwa-Eisenmann et Thierry Verdier, éd. 2005. *The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Rules of Origin in PTAs*. Oxford University Press et CEPR (à paraître).
- Driessen, Bart et Folkert Graafsma. 1999. "The EC's Wonderland: An Overview of the Pan-European Harmonised Origin Protocols" *Journal of World Trade* 1999, 33 (4).
- Duttagupta, Rupa et Arvind Panagariya. 2001. "Free Trade Areas and Rules of Origin: Economics and Politics". Document de travail.
- Estevadeordal, Antoni. 2000. "Negotiating Preferential Market Access: The Case of the North American Free Trade Agreement" *Journal of World Trade* 34, 1 (février).
- Estevadeordal, Antoni et Eric Miller. 2002. "Rules of Origin and the Pattern of Trade between U.S. and Canada" Washington, DC: Integration, Trade and Hemispheric Issues Division, Banque interaméricaine de développement.
- Estevadeordal, Antoni et Raymond Robertson. 2002. "Do Preferential Trade Agreements Matter for Trade? The FTAA and the Pattern of Trade". Document établi pour la BDI-INTA/Harvard University Conference on *FTAA and Beyond: Prospects for Integration in the Americas*. Punta del Este (Uruguay), 15 et 16 décembre.
- Estevadeordal, Antoni et Kati Suominen. 2005a. "Opening the PTA Universe: Trade Effects of Rules of Origin". Journal article (en cours).

Estevadeordal, Antoni et Kati Suominen. 2005b. "Rules of Origin: A World Map". In Cadot, Olivier, Antoni Estevadeordal, Akiko Suwa-Eisenmann et Thierry Verdier (éd.), *The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Rules of Origin in PTAs*. Oxford University Press et CEPR (à paraître).

_____. 2003. "Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement". In Valladão, Alfredo G. A. et Roberto Bouzas (éd.), *Market Access for Goods & Services in the EU-Mercosur Negotiations*, Paris: chaire Mercosur de Sciences Po.

Estevadeordal, Antoni, José Ernesto López-Córdova et Kati Suominen. 2005. "Impact of NAFTA on the Location of Foreign Direct Investment in Mexico". In Cadot, Olivier, Antoni Estevadeordal, Akiko Suwa-Eisenmann et Thierry Verdier, éd. *The Origin of Goods: A Conceptual and Empirical Assessment of Rules of Origin in PTAs*. Oxford University Press et CEPR (à paraître).

Falvey, Rod et Geoff Reed. 2000. "Rules of Origin as Commercial Policy Instruments". Research Paper No. 2000/18. Centre for Research on Globalization and Labor Markets, Université de Nottingham.

Flatters, Frank. 2002. "SADC Rules of Origin: Undermining Regional Free Trade". Document établi pour le Forum TIPS, Johannesburg, 9-11 septembre.

_____ et Robert Kirk. 2004. "Rules of Origin as Tools of Development? Some Lessons from SADC". Document ronéotypé.

Graham, Edward M. et Christopher Wilkie. 1998. "Regional Economic Agreements and Multinational Firms: The Investment Provisions of the NAFTA". In Hafiz Mirza, éd. *Global Competitive Strategies in the New World Economy*. Cheltenham (Royaume-Uni); Northampton, MA: Edward Elgar.

Herin, Jan. 1986. "Rules of Origin and Differences between Tariff Levels in EFTA and in the EC". EFTA Occasional Paper No. 13. Genève (février).

Hirsch, Moshe. 2002. "International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin". *Journal of World Trade* 36, 2 (avril).

Holbein, James R., Luis Omar Guerrero Rodriguez, Juan Francisco Torres-Landa R. 2002. "The Mexico-European Community and Member States Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement". In James R. Holbein et Nick W. Ranieri, éd. *The EU-Mexico Free Trade Agreement*. Ardsley, NY: Transnational Publishers.

Inama, Stefano. 2004. "Rules of Origin in GSP and ACP". Document ronéotypé.

Jensen-Moran, Jeri. 1996. "Trade Battles as Investment Wars: The Coming Rules of Origin Debate". *The Washington Quarterly* 19, 1 (hiver).

Krishna, Kala et Anne O. Kruger. 1995. "Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden protection". In Alan Deardorff, James Levinsohn et Robert Stern, éd. *New Directions in Trade Theory*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Krueger, Anne O. 1993. "Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin". NBER Working Paper No. 4352. Cambridge, MA: NBER.

_____. 1995. "Free Trade Agreements versus Customs Unions". NBER Working Paper No. W5084. Cambridge, MA: NBER.

Lloyd, Peter J. 2001. "Rules of Origin and Fragmentation of Trade". In Leonard K. Cheng et Henryk Kierzkowski, éd. *Global Production and Trade in East Asia*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.

Suominen, Kati. 2004. *Rules of Origin in Global Commerce*. PhD Dissertation. University of California, San Diego.

Suominen, Kati. 2003. "Selective Liberalization in Response to Globalization: Rules of Origin as Determinants of Market Access Provisions in PTAs". *Integration & Trade* 19, 7 (juillet-décembre).

Wonnacott, Paul. 1996. "Beyond NAFTA – The Design of a Free Trade Agreement of the Americas". In J. Bhagwati et A. Panagariya, éd., *The Economics of Preferential Trading Agreements*. Washington, D.C.: the AEI Press, p. 79 à 107.

Organisation mondiale du commerce (OMC). 2003. «Accord commerciaux régionaux» http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

_____. 2002a. «Régime des règles d'origine dans les accords commerciaux régionaux». Comité des accords régionaux (5 avril).

_____. 2002b. «Champ d'application, processus de libéralisation et dispositions transitoires des accords commerciaux régionaux». Comité des accords commerciaux régionaux (5 avril).

Chapitre VI

GARDER LE MULTILATÉRALISME ET LE DÉVELOPPEMENT PRÉSENTS À L'ESPRIT: PROPOSITIONS POUR UN NOUVEAU MODÈLE D'ACCORDS NORD-SUD

Ramón Torrent et Martín Molinuevo¹

Objectifs généraux

Au cours des 10 dernières années, une tendance est apparue consistant à faire figurer de plus en plus de disciplines réglementaires «allant au-delà des échanges commerciaux» dans les accords commerciaux internationaux. Il s'agit de disciplines liées au commerce qui s'appliquent à la réglementation nationale interne dans tous les domaines de l'activité économique. En ce qui concerne le commerce de marchandises, cette expression recouvre les mesures applicables aux opérations internes (essentiellement les normes, mais également les marchés publics); hors du secteur des marchandises, elle recouvre toutes les autres mesures relatives aux services, au traitement des entreprises étrangères pendant et après leur implantation, aux mouvements de capitaux et de main-d'œuvre.

On sait que, au cours de ces dernières années, le nombre d'accords commerciaux bilatéraux Nord-Sud s'est accru. Pendant ces derniers mois, peut-être en réaction à l'échec de l'OMC à Cancún et celui (non reconnu) de la Conférence ministérielle de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) en novembre 2003, les négociations se sont multipliées entre les pays développés et les pays en développement², en conséquence de quoi l'intérêt pour le système multilatéral diminue et le doute est jeté de manière inquiétante sur «l'aptitude» du système à faire face à cette «nouvelle» réalité.

Face à cette situation, nous avons essayé de trouver une nouvelle approche pour les négociations birégionales en cours entre l'UE et le Mercosur. La plus grande partie de cette approche peut s'appliquer aux autres négociations et accords bilatéraux Nord-Sud; c'est ce que nous allons tenter de faire dans cette communication.

Les négociations entre l'UE et le Mercosur ou, du reste, tout autre accord commercial bilatéral, devraient être axées sur deux objectifs principaux:

- Le renforcement du système multilatéral, grâce à la signature d'un accord qui garantisse la compatibilité des relations bilatérales avec le domaine de compétence plus vaste de l'OMC;

¹ Le présent chapitre trouve sa source dans une étude présentée au 2004 Second Cluster Workshop de la chaire Mercosur de Sciences Po (Paris) sur les négociations en cours entre les États-Unis et le Mercosur, qui s'est réuni à Rio de Janeiro les 29 et 30 avril 2004 sous les auspices de la BNDES. L'étude intitulée «Beyond Trade in EU-Mercosur: Towards a New Model of North-South Agreements», a été publiée par la chaire Mercosur et constitue également le premier chapitre du livre qui a pour titre «Implementing an EU-Mercosur Agreement: Non-Trade Issues» publié sous la direction d'Alfredo Valladão.

² Dans les Amériques, l'échec de la ZLEA a comme conséquence que plusieurs négociations parallèles sont actuellement en cours, qui vont faire des pays du Nord (États-Unis, mais également Canada) les principales plaques tournantes du continent.

- La mise en place d'un cadre réglementaire cohérent et favorable au développement, qui pourrait servir de modèle pour la suite au niveau bilatéral comme au niveau mondial. Ces valeurs devraient apparaître dans tout l'accord, mais plus spécialement dans les domaines sensibles, comme les disciplines relatives aux investissements étrangers et aux services.

En même temps, ces accords peuvent évoluer et être renforcés de manière à assurer une vraie intégration économique entre les parties et à accroître les gains économiques découlant de la relation bilatérale. À cette fin, les accords peuvent prévoir un instrument spécifique, à savoir:

- La création d'une institution commune (le Conseil commun) ayant capacité d'élaborer des disciplines contraignantes pour les parties. Cette institution peut se révéler être une instance adéquate pour la création de règles communes concernant les questions sur lesquelles le consensus n'a pas pu se faire au cours des négociations, ainsi que pour perfectionner les disciplines existantes.

Renforcer le système multilatéral

L'échec de Cancún³ a, pour le moins, présenté quelques avantages en matière d'analyse et de politique qui sont pertinents pour notre communication.

Premièrement, il a enterré, vraisemblablement pour ce qui est de l'avenir prévisible, la stratégie qui consistait à élargir sans cesse le domaine de compétence de l'OMC (la stratégie des «questions de Singapour»). Cette stratégie a souvent été attribuée aux pays développés dans leur ensemble, mais en fait elle n'a été farouchement et invariablement défendue que par la Commission européenne avec, au pire, l'assentiment passif du Conseil de l'Union européenne. Cet enterrement peut conduire à une clarification du rapport entre régionalisme et multilatéralisme, notamment dans le secteur des services et des investissements étrangers directs. Jusqu'à Cancún, les discussions sur les investissements étrangers directs au sein des accords bilatéraux ou régionaux étaient reléguées au second plan par l'argument du possible transfert à l'OMC de leur stratégie et de leurs dispositions spécifiques. Cela s'était également étendu aux discussions sur le traitement des services; toutefois, cette situation a maintenant changé et nous en tirerons les conséquences dans la section suivante sur les services et les investissements.

Deuxièmement, cela a montré que le système commercial multilatéral est en proie à de grandes difficultés, le risque étant que l'approche multilatérale soit remplacée par une approche bilatérale. En réalité, ce phénomène peut entraîner la prolongation de l'approche unilatérale des «grandes puissances». La politique récente des États-Unis dans les Amériques en est la meilleure indication. Cela étant, il conviendrait de traiter le problème de la compatibilité entre les accords bilatéraux et régionaux avec l'OMC franchement et en totale transparence, sans se reposer sur des appels, qui ne sont que des vœux pieux, aux vertus des régionalismes «nouveaux» ou «ouverts» ou sur de vaines tentatives faites pour définir l'expression du GATT «l'essentiel des échanges commerciaux». Selon nous, le seul moyen clair et transparent, juridiquement et politiquement, est d'introduire «une clause de conformité avec l'OMC» dans les accords bilatéraux et régionaux. Nous en discuterons dans la section 3 ci-après.

³ Sur l'échec de Cancún, voir Sauvé (2004).

Une «clause de conformité» avec l'OMC

Nous avons déjà souligné que l'un des objectifs stratégiques du nouvel accord est d'éviter de continuer à affaiblir le système multilatéral. Si c'est le cas, il convient de soulever la question des rapports entre le nouvel accord et les accords de l'OMC existants⁴.

Au plan de l'analyse, il n'existe que trois possibilités d'organiser un système d'accords commerciaux internationaux qui se chevauchent, en particulier les accords commerciaux préférentiels (ACP) et les accords de l'OMC.

La première possibilité consiste à renoncer à mettre en place un quelconque mécanisme d'organisation: de faire en sorte que les accords puissent coexister parallèlement sans prévoir de clause ou de mesure établissant une relation entre eux. C'est le modèle choisi par les accords bilatéraux ou plurilatéraux conclus par la Communauté européenne (seule ou accompagnée par ses États membres à titre individuel). La fameuse «guerre de la banane» avec ses conséquences extrêmement préjudiciables (pour toutes les parties) constitue peut-être la meilleure démonstration des risques entraînés par ce modèle.

La deuxième possibilité consiste à introduire dans l'ACR une disposition lui donnant le pas sur les accords de l'OMC. Le meilleur exemple en est l'article 103 de l'ALENA⁵, qui dispose que:

1. *Les Parties confirment les droits et obligations existants qu'elles ont les unes envers les autres aux termes de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et d'autres accords auxquels elles sont Parties.*
2. *En cas d'incompatibilité entre le présent accord et ces autres accords, le présent accord, sauf disposition contraire, prévaudra dans la mesure de l'incompatibilité.* (C'est nous qui soulignons)⁶.

Cette approche a l'avantage de la clarté et de la transparence. Toutefois, elle est contraire à l'esprit et à la lettre des accords de l'OMC, prouvant incidemment que l'examen du pourcentage des échanges commerciaux couverts par l'accord (l'ALENA en l'occurrence) n'est pas une condition nécessaire pour établir l'absence de conformité avec les règles de l'OMC, ou du moins certaines de ses dispositions.

Pour mieux comprendre la logique juridique et politique de l'article 103 de l'ALENA, il faut le comparer à l'article 104 du même accord, qui dispose que:

En cas d'incompatibilité entre le présent accord et les obligations spécifiques que prescrivent en matière de commerce ... (suit une liste d'accords sur l'environnement) ...ces obligations prévaudront dans la mesure de l'incompatibilité, si ce n'est que, s'agissant de se conformer auxdites obligations, toute Partie devra choisir, parmi les moyens également efficaces et raisonnablement accessibles qui s'offrent à elle le moyen le moins incompatible avec les autres dispositions du présent accord. (C'est nous qui soulignons).

⁴ L'argumentation développée dans la présente section est empruntée à Torrent (2004), où elle est développée dans un contexte plus large.

⁵ Cette mesure ne figure plus dans les accords récents conclus par les États-Unis.

⁶ L'article 802 est une application concrète de cette règle générale au cas des sauvegardes.

La situation est donc claire: en matière d'environnement, l'ALENA reconnaît explicitement la primauté des accords internationaux sectoriels auxquels ses membres sont également parties⁷; mais en matière de commerce cette primauté est inversée.

La troisième possibilité consiste, bien sûr, à introduire dans les ACR une clause reconnaissant la primauté des accords de l'OMC. Cette clause serait le pendant de l'article XVI:4 de l'Accord sur l'OMC, qui dispose que:

Chaque membre assurera la conformité de ses lois, réglementations et procédures administratives avec ses obligations telles qu'elles sont énoncées dans les accords figurant en annexe⁸.

Une telle clause établirait que, au cas où (ou dans la mesure où, ou les deux) les organes compétents de l'OMC décideraient qu'une disposition spécifique de l'ACR n'est pas conforme aux règles de l'OMC, cette disposition ne s'appliquerait plus aux parties à l'accord sans qu'il faille dénoncer cet accord ou le renégocier. Afin de faciliter la continuité des relations bi ou plurilatérales régies par l'ACR, la clause de conformité pourrait être accompagnée d'une clause procédurale établissant un mécanisme simplifié pour l'adoption des adaptations nécessaires afin de mettre cette disposition spécifique en conformité avec les règles de l'OMC⁹.

Enfin, l'introduction de cette clause aurait une espèce d'«effet de libération» sur la question de savoir si le résultat des négociations satisfait aux prescriptions de l'article XXIV du GATT et à l'article V de l'AGCS. La discussion, théorique en fin de compte et ne débouchant sur aucune conclusion, au sujet du sens de l'expression du GATT «l'essentiel des échanges commerciaux» (et de l'expression correspondante dans l'article V de l'AGCS) serait de fait remplacée par un mécanisme juridique ou procédural permettant de réagir comme il convient chaque fois que l'OMC constate qu'une mesure n'est pas conforme à ces dispositions.

Questions réglementaires

Comparaison des disciplines en vigueur

Si l'on considère le cadre réglementaire mis en œuvre dans les accords relatifs aux investissements, l'examen comparatif du contenu normatif d'un ensemble d'accords bilatéraux et régionaux donne lieu à trois conclusions générales¹⁰.

La première, c'est que, en dépit de tout l'intérêt accordé récemment à la question des «règles allant au-delà de la libéralisation des échanges commerciaux», le contenu normatif des

⁷ Voir également les articles 712 et 713 (mesures sanitaires et phytosanitaires) et l'article 905 (des normes en général).

⁸ Cette disposition a été considérée par la Communauté européenne et ses États membres (et notamment par la Commission européenne) comme l'une des principales victoires qu'elle a remportées au cours de la dernière étape des négociations du Cycle d'Uruguay (essentiellement comme une sorte de disposition «anti-article 301 de la loi des États-Unis sur le commerce»). Toutefois, ils ont également été les premiers à oublier sa signification, notamment après leur échec dans l'affaire des hormones, pour se tourner vers l'argument selon lequel les compensations (ou l'acceptation de mesures de rétorsion) constituent une manière valable de «se conformer» aux règles de l'OMC (en dépit du fait que, comme on le sait bien, le Mémoire d'accord sur le règlement des différends dit explicitement le contraire).

⁹ Le Conseil de l'Union européenne a introduit une clause de conformité de ce genre dans le mandat de négociation confié à la Commission en vue d'un accord avec l'Afrique du Sud en 1996. Cette initiative fut alors très vivement contestée par la Commission qui, en fin de compte, réussit à persuader le Conseil d'approuver un accord dans lequel elle ne figurait pas (voir le chapitre 9 de Torrent 1998 pour plus d'informations).

¹⁰ Les accords étudiés sont le Mercosur, l'Espace économique européen (EEE), l'Accord européen (UE-Pologne), l'EUROMED (UE-Maroc), l'accord entre l'UE et la Russie, l'accord entre l'UE et le Chili, l'ALENA et le Traité de libre-échange entre les États-Unis et les pays d'Amérique centrale.

accords économiques bilatéraux ou régionaux reste relativement faible. Les dispositions essentielles limitant les capacités réglementaires nationales sont inexistantes, ou consistent surtout en «obligations relatives au traitement» (soit le traitement national, soit celui de la nation la plus favorisée). Bien que le poids de ces obligations sur la législation nationale ne soit pas sous-estimé (non plus que sa signification politique et économique), elles ne modifient pas nécessairement les préférences nationales en matière de politique (dans une perspective traditionnelle droite-gauche, par exemple), car elles sont axées sur l'application de politiques nationales sur une base non discriminatoire.

La seule exception à cette conclusion est l'Accord sur l'espace économique européen (1992)¹¹ précisément parce que son objectif principal n'était pas l'établissement d'une zone de libre-échange¹² mais l'extension du marché unique européen à ces pays¹³. À cet effet, il institue un mécanisme destiné à reproduire, en tant que loi de l'EEE, les *acquis communautaires* pertinents passés et futurs. C'est pourquoi cet accord est unique et le restera probablement; il peut toujours être utilisé comme référence pour le contenu normatif de n'importe quel autre accord.

La deuxième conclusion générale a un caractère historique. Contrairement à ce qu'on pense généralement, les «accords européens» conclus par la Communauté européenne et ses États membres avec les pays d'Europe centrale et orientale qui étaient autrefois sous l'hégémonie de l'Union soviétique, et dont la négociation a commencé à la fin des années 80, ne représentent pas un tournant et ont une portée assez limitée¹⁴. En ce qui concerne le contenu normatif des accords commerciaux, le tournant, si c'en est un, est intervenu au moment des accords de l'ALENA et de l'OMC qui découlaient du Cycle d'Uruguay (1993-1995). Sous l'influence de l'ALENA, les accords économiques signés sous l'impulsion des États-Unis tendent à comporter, dans leur champ d'application, des obligations plus nombreuses et plus fortes, en matière réglementaire, que ceux qui l'ont été sous l'impulsion de l'UE¹⁵. En fait, le seul accord conclu sous l'impulsion de la Communauté européenne qui soit comparable à l'ALENA est celui qui été récemment signé avec le Chili.

La troisième conclusion a trait à l'absence d'un modèle unique. La chose est importante, parce que cela ne laisse pas de place à l'imagination ni aux négociations politiques si l'on applique les résultats de notre étude aux nouveaux accords Nord-Sud. Faute d'un modèle unique, un «nouveau modèle» peut être trouvé en combinant, si nécessaire, des caractères de tous les accords qui ont été analysés.

Approches actuelles de certaines questions réglementaires

En ce qui concerne la question des réglementations internes applicables au commerce des marchandises, les ACR manifestent une tendance à rappeler ou à reproduire les disciplines

¹¹ Cet accord a été rejeté par la Suisse à la suite d'un référendum. Après l'entrée de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède dans l'Union européenne, seuls la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande sont parties à cet accord, avec la Communauté européenne et ses États membres.

¹² Il existait déjà une zone de libre-échange résultant des accords signés entre la Communauté européenne et les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

¹³ Le marché unique européen étendu à l'EEE n'englobait pas les questions d'agriculture ni les règles fiscales, et ne prévoyait pas l'établissement d'une union douanière.

¹⁴ C'est pourquoi, afin de favoriser l'adoption des *acquis* de la Communauté dans ces pays, il fallait inventer un nouvel instrument en 1998: les «partenariats en vue de l'accession», qui faisaient que l'aide financière dépendait de cette adoption.

¹⁵ Un élément d'explication peut être trouvé de la manière suivante: même si, dans tous les accords examinés, les États membres sont solidaires de la Communauté européenne en tant que parties contractantes, ils restent très peu désireux d'inclure dans ces accords des dispositions qui continuent de relever de la compétence nationale (concernant l'investissement, par exemple, ou la propriété intellectuelle).

consacrées au niveau multilatéral (par exemple, les accords de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires [SPS] et sur les obstacles techniques aux échanges commerciaux), en insistant peut-être sur la transparence. À cet égard, le Mercosur se conforme à un modèle distinct: il ne comporte pas d'«obligation principale» sur ce point, mais il a produit beaucoup de textes législatifs «secondaires». Toutefois, une bonne partie de cette «législation du Mercosur» ne fait que consacrer le statu quo réglementaire (qui consiste en un ensemble de règles nationales divergentes); cependant, il n'est que très partiellement entré en vigueur, le processus d'«internalisation» n'étant pas achevé.

Pour ce qui est des services et des investissements, l'architecture des accords varie considérablement en fonction de deux critères: a) la période qui a précédé et qui a suivi le lancement du cycle de négociations commerciales d'Uruguay de l'OMC; b) le fait que l'initiateur en ait été les États-Unis ou la Communauté européenne (CE):

- Les accords conçus avant la fin du Cycle d'Uruguay (même si, dans de nombreux cas, ils ont été signés et conclus plus tard, comme ceux de la CE et de ses États membres avec d'autres pays d'Europe centrale et orientale, l'ex-Union soviétique et les pays méditerranéens) font toujours la distinction entre les échanges internationaux de services, d'une part, et les investissements dans tous les secteurs, y compris celui des services, d'autre part;
- Concernant les accords conçus avant la fin du Cycle d'Uruguay, il existe une différence importante entre ceux qui ont été initiés par les États-Unis et ceux qui l'ont été par la Communauté européenne. Les États-Unis restent fidèles à la logique de l'ALENA qui est antérieure au Cycle d'Uruguay. La Communauté européenne et ses États membres, au contraire, se sont tournés vers l'approche de l'AGCS qui consiste à considérer les investissements étrangers directs dans les secteurs des services comme ne relevant pas des dispositions générales relatives aux investissements étrangers directs et à les traiter comme un «mode de fourniture» de services: le troisième, la «présence commerciale».

Dans les accords antérieurs au Cycle d'Uruguay initiés par la CE et ses États membres, les dispositions relatives aux échanges internationaux de services sont inexistantes ou ont une portée très limitée. Celui qui a été signé récemment avec le Chili, le seul qui comporte un chapitre complet sur «le commerce des services», ne fait que reproduire les disciplines de l'AGCS et adopte son système de liste prioritaire pour la libéralisation de l'accès aux marchés et l'obligation du traitement national. En adoptant le système de l'AGCS, il couvre non seulement les échanges commerciaux transfrontières de services, mais également les investissements étrangers directs dans les secteurs des services (comme la «présence commerciale» des prestataires de services étrangers), et comporte, comme l'AGCS, des disciplines relatives non seulement à l'accès aux marchés, mais aussi au traitement réglementaire interne. Il s'ensuit que le chapitre relatif aux investissements ne concerne que la question des investissements étrangers directs dans les secteurs de la fabrication des produits.

Quant aux services, les accords initiés par les États-Unis conservent la même structure et, dans une grande mesure, exactement les mêmes dispositions que l'ALENA. Cette conception est axée sur les échanges de services transfrontières qui, dans l'optique de l'AGCS, comporteraient ses modes 1 et 2 et le mode 4 jusqu'à un certain point. La libéralisation est abordée par le biais des listes négatives, et les disciplines portent principalement sur les obligations concernant l'accès aux marchés, bien qu'il soit possible de dresser une liste de restrictions quantitatives applicables. Il faut entendre les disciplines du mode 4 de l'AGCS comme visant l'offre internationale d'un

service lorsqu'il nécessite le déplacement de personnes physiques, et concerne essentiellement des professionnels hautement qualifiés. L'accès aux marchés du travail en tant que tel et les règles relatives à la résidence permanente sont explicitement exclus du champ d'application de l'accord.

Pour ce qui est de l'investissement, les accords initiés par les États-Unis se conforment étroitement à la structure et au contenu typiques des traités d'investissement bilatéral, dont les caractéristiques sont les suivantes:

- Une définition large de l'investissement basée sur les actifs, couvrant à la fois les investissements étrangers directs et l'investissement de portefeuille;
- La libéralisation de l'accès aux marchés et l'obligation d'appliquer le traitement national après l'établissement, sous réserve d'une liste d'exceptions (le système de la «liste négative»);
- Des règles concernant l'expropriation et la compensation;
- Un règlement des différends entre les investisseurs et l'État.

On constate actuellement une évolution très intéressante dans l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis en ce qui concerne les clauses d'expropriation. En effet, il comprend une annexe sur la définition de l'expropriation, qui réduit le champ d'interprétation de la notion d'«expropriation indirecte», et reconnaît que:

«excepté dans de rares circonstances, les mesures réglementaires non discriminatoires ... qui sont conçues et mises en œuvre pour servir des objectifs relatifs au bien public, comme la santé publique, la sécurité et l'environnement, ne constituent pas des expropriations indirectes».

Cela donne plus de possibilités aux parties pour édicter des règles nationales sans pouvoir être accusées de ce qu'il est convenu d'appeler une «appropriation de biens par voie réglementaire».

Du côté européen, l'équivalent du système du traité d'investissement bilatéral/ALENA se trouve dans les accords bilatéraux d'investissement qui continuent d'être signés et conclus par tel ou tel État membre (sans liste d'exceptions)¹⁶, bien que les traités d'investissement bilatéral européens soient axés sur le «traitement» (après l'accès) et ne créent aucune obligation relative à l'accès. Comme tous les traités d'investissement bilatéral, ils comprennent des dispositions de grande portée concernant l'expropriation et les compensations ainsi que des clauses relatives aux différends entre les investisseurs et l'État. Au lieu de cela, les accords initiés par la CE sont axés essentiellement, notamment en ce qui concerne les accords européens, sur les obligations relatives à l'ouverture des marchés et sur les droits d'accès pour les investisseurs européens, et ils négligent

¹⁶ L'absence d'une liste d'exceptions, en particulier au traitement national, entraîne une violation systématique des accords par les pays européens parce qu'il existe un nombre important de textes législatifs (à la fois au sein de la Communauté européenne et de la législation des gouvernements nationaux) qui accordent un meilleur traitement aux entreprises contrôlées par des nationaux qu'à celles qui sont contrôlées directement ou indirectement par des étrangers. En outre, la seule conclusion de ces accords par des États membres constitue une violation de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres parce qu'elle concerne des domaines régis par l'administration de la Communauté et dans lesquels, donc, ils ont perdu compétence pour assumer des obligations. La jurisprudence récente de la Cour de justice européenne confirme cette interprétation, notamment en ce qui concerne les «accords à ciel ouvert»: jugements du 5 novembre 2002, affaires 466, 467, 468, 469, 471, 472, 475, 476, 478 à 498. Voir Solé (2003) et Torrent (1998), chap. 3, pour plus d'informations.

les disciplines relatives à la protection de l'investissement. Dans les accords antérieurs au Cycle d'Uruguay conclus par la Communauté européenne et tous ses États membres, une distinction est faite entre les mouvements de capitaux, d'une part, et le traitement au stade de l'établissement et au stade ultérieur (ou «opération»), d'autre part.

Les accords actuels initiés par la CE, tout en restant fidèles à leur objectif qui est l'ouverture de marchés, ont fait apparaître un changement d'approche. Premièrement, ainsi que nous l'avons déjà remarqué, les investissements étrangers directs dans le domaine des services ont été soustraits au chapitre des investissements et intégrés à celui du «commerce des services», créant ainsi des disciplines divergentes pour le même phénomène en fonction du secteur concerné par les investissements étrangers directs. Deuxièmement, par là même, ils ont unifié les engagements relatifs à l'accès et à la période ultérieure à l'établissement pour déboucher sur une seule liste positive, limitant ainsi la possibilité d'une couverture plus sectorielle dans l'une quelconque des phases du processus d'investissement. Au contraire, ils continuent d'exclure toute disposition relative à l'expropriation ou à la protection de l'investissement¹⁷ ce qui ne devrait pas être surprenant, car il n'existe aucune règle, dans la législation de la CE, concernant ces domaines et chaque État membre conserve une entière compétence à ce sujet.

Certains accords ne comportent pas de dispositions relatives aux marchés publics. Ceux qui en ont (l'ALENA, l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis, et l'accord entre l'UE et le Chili) partagent la même approche, très similaire à celle de l'accord plurilatéral de l'OMC sur les marchés publics. Ils imposent le traitement national aux sociétés étrangères pour tout marché dépassant un montant minimum passé avec des entités gouvernementales figurant sur une liste préétablie et comportent un ensemble précis de règles auxquelles les procédures nationales d'appel d'offres doivent se conformer.

Les accords en question diffèrent beaucoup les uns des autres en ce qui concerne la politique de la concurrence (et le sens qu'elle donne à «antitrust»). Certains d'entre eux, qu'ils soient initiés par les États-Unis ou la Communauté européenne, ne comportent aucune disposition à cet égard (ALENA, accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis, ou accord UE-Chili). D'autres, notamment les accords européens et les accords euroméditerranéens qui, par ailleurs, sont moins complets que beaucoup d'autres en comportent et, surtout, donnent des pouvoirs à un organisme commun établi par l'accord pour les développer. Dans le cas des accords européens, ces pouvoirs ont été largement utilisés, édictant, dans le cadre de l'accord, un ensemble de règles assez détaillées qui tend à reprendre celles qui figurent dans le Traité instituant la Communauté européenne.

On ne trouve des disciplines détaillées concernant les droits de propriété intellectuelle que dans les accords initiés par les États-Unis. L'accord entre l'UE et le Chili et les accords euroméditerranéens ne prévoient que l'obligation d'assurer la protection de la propriété intellectuelle conformément aux normes internationales les plus élevées, mais ne la régissent pas en tant que telle. L'ALENA et l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis, par contre, imposent d'appliquer le traitement national aux étrangers en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle et comportent un ensemble de normes auxquelles la législation interne doit se conformer. Les dispositions de l'ALENA sont, dans une grande mesure, comparables aux disciplines les plus récentes de l'OMC relatives aux ADPIC, tandis que l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis renforce la protection en matière de

¹⁷ L'accord entre l'UE et le Chili ne comporte même pas de dispositions relatives aux transferts de fonds, mais c'est probablement à la demande du Chili.

nouvelles technologies, comme les noms de domaines sur l'Internet et les signaux porteurs de programmes transmis par satellite.

En ce qui concerne l'environnement et la main-d'œuvre, les accords initiés par les États-Unis sont les seuls qui tendent à comporter certaines normes – même si elles sont assez vagues et ne figurent pas dans les mécanismes ordinaires de règlement des différends – tout en consacrant en même temps le principe de la capacité nationale de réglementation dans ces domaines¹⁸.

Un «modèle nouveau» d'accords commerciaux préférentiels Nord-Sud

Institutions législatives

Une simple «clause de rendez-vous» ne suffit pas à faire d'un accord un «accord en deux étapes». Le plus souvent, ces clauses ne font que masquer l'incapacité de parvenir à un accord substantiel (du moins dans le domaine de la clause en question). En tous cas, elles sont inutiles parce qu'il est toujours possible de conclure un accord pour modifier tout accord existant: c'est une question de volonté politique qui ne dépend pas de l'existence ou non d'une «clause de rendez-vous».

Un «accord en deux étapes» requiert: a) que la première étape comporte assez de dispositions pour amorcer un développement ultérieur; et b) que soient établies les institutions pouvant garantir que, dans ce cadre, ce développement aura effectivement lieu grâce à des disciplines plus détaillées; afin de permettre d'atteindre ces objectifs, ces institutions doivent être dotées d'un pouvoir législatif¹⁹.

Le débat sur les institutions législatives a été rendu confus à cause de l'emploi trompeur des termes «intergouvernemental» et «supranational». Pour éviter tout malentendu, il vaut mieux remplacer ces expressions par l'expression plus neutre «deux techniques» qui peut être utilisée dans un traité économique international (dans n'importe quel traité, à vrai dire) afin de mettre en œuvre des règles: a) qui permettent d'inclure à l'avance dans le traité des règles que les États parties doivent respecter; ou b) qui permettent d'instituer un mécanisme législatif dans le cadre de l'accord²⁰.

La création de la Communauté européenne – personne morale dotée de ses propres compétences – est certainement le meilleur exemple de la seconde technique. Toutefois, le processus d'intégration européenne repose tout autant sur la première. Le traité lui-même comporte un ensemble de règles qui imposent des obligations sérieuses et lourdes de conséquences aux États membres dans l'exercice de leurs propres compétences; ces obligations sont soulignées par l'obligation primordiale et générale de non-discrimination concernant la nationalité des ressortissants des États membres dans tous les domaines couverts par le traité. L'ALENA, au contraire, repose exclusivement sur la première technique (il s'agit donc d'un accord «à une étape» complètement statique).

¹⁸ À propos de l'environnement et de la main-d'œuvre, les protocoles spécifiques envisagent la possibilité d'examiner l'application interne de la législation nationale, et non sa conformité avec l'accord.

¹⁹ Une bonne partie de la section suivante est empruntée à Torrent (2003).

²⁰ Bien entendu, un tel mécanisme a une portée prédéterminée limitée: il ne peut jamais avoir (et la Communauté européenne elle-même ne l'a pas) ce que les Allemands appellent *Kompetenz-Kompetenz*, c'est-à-dire la capacité de décider quels domaines couvrent son pouvoir législatif.

Il est très important d'attirer l'attention sur le fait que l'Accord sur l'OMC comporte aussi un mécanisme législatif de ce type. Par exemple, l'article IX:3 permet à la Conférence ministérielle de modifier et d'adapter l'ensemble des droits et obligations acceptés par les membres au moyen de dérogations; et l'article XII porte création d'un mécanisme permettant d'accepter de nouveaux membres (la Chine, par exemple) dans le cadre d'un accord *avec l'organisation elle-même*²¹ approuvé également par la Conférence ministérielle²². Dans les deux cas, une législation internationale complètement nouvelle est créée sans qu'il soit besoin de procédures de ratification par les membres de l'OMC.

Une caractéristique très intéressante d'accords bilatéraux récents négociés dans les Amériques par les États-Unis est l'établissement, pour la première fois, d'institutions législatives communes. Elles ont des pouvoirs assez limités²³, mais le tabou est rompu: il n'y a aucun obstacle d'ordre constitutionnel à l'établissement de ces institutions (comme cela a déjà été prouvé, d'autre part, par les membres de l'OMC)²⁴.

Quand ces institutions sont créées dans le cadre d'accords bilatéraux comportant déjà des processus d'intégration régionale, elles sont susceptibles d'avoir un effet positif supplémentaire. En fait, l'établissement d'un conseil commun dans le cadre des négociations entre l'UE et le Mercosur, par exemple, produirait un effet extrêmement important d'intégration et de renforcement sur le Mercosur. Cela, bien sûr, impliquerait nécessairement de revoir son fondement institutionnel et, surtout, de mettre de l'ordre dans toute la confusion qu'on a créée en mélangeant la question de la production d'un nouveau *droit international (ou droit pour les États)* avec celle, complètement différente, de son *applicabilité aux individus*²⁵.

Disciplines en matière de réglementation

Commerce des marchandises

Étant donné le vaste champ d'application des ***disciplines en matière de commerce des marchandises*** et la traditionnelle complexité des négociations bilatérales relatives à ces questions,

²¹ L'article XII concernant l'accession à l'Accord sur l'OMC dit ceci: «1. Tout État ou territoire douanier distinct jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions traitées dans le présent accord et dans les accords commerciaux multilatéraux pourra accéder au présent accord à des conditions à convenir entre lui et l'OMC. Cette accession vaudra pour le présent accord et pour les accords commerciaux multilatéraux qui y sont annexés. 2. Les décisions relatives à l'accession seront prises par la Conférence ministérielle. La Conférence ministérielle approuvera l'accord concernant les modalités d'accession à une majorité des deux tiers des membres de l'OMC.» (C'est nous qui soulignons).

²² Il convient de souligner que dans les deux cas, et contrairement à ce qu'on croit généralement, la Conférence ministérielle peut prendre ses décisions à la majorité des trois quarts et des deux tiers respectivement, même si ses membres s'efforcent de parvenir à un consensus conformément à l'article IX. Nous n'insistons pas sur ce point, parce qu'il s'agit, dans notre propos, de la capacité d'élaborer une nouvelle législation internationale en l'absence de toute procédure de ratification nationale et non des conditions de vote nécessaires pour cela.

²³ L'article 19.1, par. 3, de l'ALENA concernant la Commission de libre-échange dit que la Commission peut: a) établir et déléguer les responsabilités à des comités et des groupes de travail; b) modifier, pour atteindre les objectifs de l'Accord: i) les programmes figurant dans l'annexe 3.3 (Élimination des droits de douane) en accélérant l'élimination des droits de douane; ii) les règles d'origine établies dans l'annexe 4.1 (Règles d'origine spécifiques); iii) les lignes directrices communes citées dans l'article 4.21 (Lignes directrices communes); et iv) l'annexe 9.1 (Marchés publics). À ce sujet, voir l'étude entreprise par Esteban Agüero pour l'Observatoire de la mondialisation.

²⁴ Les dispositions institutionnelles et procédurales complexes figurant dans l'Accord de 1993 sur l'Espace économique européen constituent un excellent précédent prouvant qu'il est toujours possible de trouver des solutions à n'importe quel prétendu obstacle d'ordre constitutionnel à la création d'un mécanisme législatif dans le cadre d'un accord international.

²⁵ Cette confusion fait l'objet d'une analyse détaillée dans Bouzas, Motta Veiga et Torrent (2002); voir notamment la section 2.4.

les institutions communes créées dans le cadre de ces accords pourraient se révéler être les instances adéquates pour en traiter de manière progressive après l'entrée en vigueur de l'accord. Au cours de leurs travaux de réglementation, les conseils conjoints devraient être guidés par le souci d'accroître le «contenu réel» de l'accord bilatéral, en évitant de céder à la tentation de se borner à copier ou à reprendre les règles multilatérales existantes dans un cadre bilatéral. En effet, ces tentatives peuvent égarer (provisoirement) l'opinion publique, mais n'enrichissent en rien le contenu de l'accord, tout en ajoutant au désordre et à l'incertitude, car elles tendent à donner lieu à un éventail de dispositions parallèles qui ne sont jamais les mêmes, même si elles risquent d'être interprétées différemment dans les différents régimes (bilatéral/régional ou multilatéral).

Les services

Dans les **réglementations relatives aux services**, on constate une tendance, manifestée surtout par la Communauté européenne, mais également présente ailleurs (par exemple au sein du Mercosur avec le Protocole de Montevideo), à reproduire la structure et la réglementation de l'AGCS. Cette approche vise à faire prendre par les parties à l'accord bilatéral des engagements plus larges en matière de libéralisation. Elle a l'avantage de faciliter la comparaison entre les engagements contractés au niveau multilatéral de l'AGCS et au niveau bilatéral et, peut-être, de faciliter la discussion sur le point de savoir si l'accord bilatéral satisfait aux prescriptions énoncées dans l'article V de l'AGCS pour les accords d'intégration régionale.

Toutefois, cette approche ne semble pas très prometteuse pour ce qui est de l'intégration et d'une libéralisation effective, et rend beaucoup plus difficile un traitement adéquat des investissements et du mouvement des travailleurs.

En ce qui concerne la question de la libéralisation effective et de l'intégration, le contenu normatif d'un tel accord risque de ne pas aller beaucoup plus loin que les disciplines qui existent au niveau multilatéral. Les «effets nets» (ou le «contenu réel») de cet accord se limiteraient à des adaptations normatives nécessaires pour garantir une forme d'accès et faire en sorte que les parties s'acquittent de leurs obligations dans les secteurs spécifiques ajoutés aux schémas des engagements de l'AGCS, mais à part cela, aucune obligation ne serait imposée concernant les politiques nationales. Dans certains cas, on peut même discerner quelques disciplines de type AGCS-moins en matière de services²⁶. Fait remarquable, l'accord entre l'UE et le Chili n'impose même pas une obligation générale de transparence en ce qui concerne la réglementation du commerce des services, comme il en existe dans l'article III de l'AGCS.

Pour ce qui est des effets du traitement de l'investissement et du mouvement des travailleurs, les inconvénients de l'approche de l'AGCS dans le cadre des accords bilatéraux, à mon avis, sont clairs.

Le fait de soustraire, dans le secteur des services, les investissements étrangers directs des dispositions générales relatives aux investissements de manière à en faire un aspect du commerce des services (le troisième mode d'offre: «présence commerciale») peut avoir un certain sens dans un accord qui, à la différence des accords de l'OMC, n'envisage pas directement la question des investissements. Cela n'a plus de sens et devient une source inutile de confusion et de difficultés techniques, juridiques qui compliquent les négociations quand ça n'est pas le cas et que l'accord (comme celui qui a été conclu entre l'UE et le Mercosur) comporte un chapitre spécifique sur l'investissement.

²⁶ Fait remarquable, l'accord entre l'UE et le Chili ne prévoit même pas une obligation générale de transparence en ce qui concerne la réglementation relative aux services, du type de celle qui se trouve dans l'article III de l'AGCS.

On peut en dire à peu près autant à propos du mouvement des travailleurs. Il ne sert à rien de le traiter dans le cadre du mode 4 de l'AGCS sur la fourniture de services, une approche qui, de plus, ne mènera nulle part. En fait, dans la logique générale de l'AGCS, le «mouvement des personnes physiques» ne concerne pas les travailleurs indépendants qui entrent sur le marché du travail d'une Partie à l'accord²⁷, mais les travailleurs *qui sont déjà employés* par un prestataire de services étranger pour fournir des services dans un autre pays, ou les prestataires de services indépendants qui doivent se déplacer et séjourner à l'étranger pendant une période de temps limitée pour s'acquitter de leur service comme il se doit²⁸.

Si on les transpose au niveau bilatéral, les inconvénients de l'approche de l'AGCS font apparaître la nécessité d'adopter une autre approche, ce qui est également devenu politiquement possible (et même souhaitable) d'un point de vue plus large.

À vrai dire, jusqu'à Cancún, ceux qui critiquaient et ceux qui défendaient les questions de Singapour (pour des raisons opposées, à n'en pas douter) étaient d'accord pour considérer l'investissement comme une «nouvelle question» pour l'OMC²⁹ en cachant le fait que l'AGCS est essentiellement un accord sur les investissements étrangers directs (rebaptisés «présence commerciale», troisième mode d'offre de services de l'AGCS). Une fois que l'idée de traiter l'investissement comme une question nouvelle ne donne plus lieu à débat, le raisonnement et une analyse rationnelle devraient mettre en lumière le fait que, d'un point de vue économique, juridique et politique, les problèmes de l'AGCS relèvent de deux chapitres complètement différents même s'ils sont liés entre eux³⁰:

a) Les échanges internationaux de services, qui sont comptabilisés comme il convient dans la balance des services qui fait partie de la balance des paiements; et

b) Les investissements étrangers directs (surtout pour la fourniture intérieure de services dans le pays hôte), dont l'intérêt économique ne se mesure pas à l'aune de l'«entrée une fois pour toutes» de capital étranger (qui n'est pas nécessaire, en fait), mais à sa contribution continue au PIB (ou, d'un autre point de vue, à l'emploi)³¹.

De ce point de vue, l'AGCS apparaît comme une anomalie qui s'explique (et, peut-être, se justifie pour certains) dans le contexte des négociations du Cycle d'Uruguay, mais qu'il ne convient pas d'exporter hors de l'OMC³².

²⁷ On retrouve cette préoccupation dans l'annexe de l'AGCS sur le mouvement des personnes physiques, dans laquelle il est expressément reconnu que la libéralisation des services n'implique pas d'obligations en matière d'ouverture de marchés, et n'affecte en rien la capacité des parties à réglementer l'entrée et le séjour des personnes sur leur territoire. Cette disposition figure également dans l'accord entre l'UE et le Chili.

²⁸ Ou aux déplacements à l'étranger des personnes qui achètent des services s'il s'agit du second mode d'offre (consommation à l'étranger).

²⁹ Certains devaient cacher qu'ils avaient déjà «gagné» (peut-être trop) et d'autres qu'ils avaient déjà perdu (peut-être par inadvertance) à avoir porté cette nouvelle question sous les auspices de l'OMC.

³⁰ Pour un complément de documentation à ce sujet, voir Molinuevo (2004).

³¹ Une entreprise étrangère n'a pas besoin d'un mouvement international de capitaux pour s'établir dans un pays étranger. Elle peut avoir recours à un financement obtenu directement dans le pays hôte, ou résulter d'une fusion grâce à un échange d'actions, par exemple. Cette possibilité prouve que l'«établissement d'entreprises étrangères» est, aux plans juridique, économique et politique, un problème complètement différent de celui d'un mouvement de capitaux.

³² Les Européens, en particulier, devraient se souvenir (et on devrait le leur rappeler) du fait que, dans le Traité de Rome instituant la Communauté européenne, les échanges de services relevaient d'un chapitre et l'investissement (en fonction de ses trois aspects, à savoir la circulation des capitaux, le droit à l'établissement et le traitement postérieur à l'établissement) d'autres chapitres différents.

Si l'on sépare les uns des autres les quatre «modes de fourniture» de l'AGCS et que l'on traite chacun selon ses mérites, tout un monde de possibilités apparaît. Les deux premiers modes («fournitures transfrontières» et «consommation à l'étranger») ont en commun une caractéristique économique essentielle: la demande émane d'un pays et l'offre provient d'un autre, ce qui donne lieu à des transactions internationales courantes. Ce n'est pas le cas du troisième («présence commerciale», c'est-à-dire investissements étrangers directs), qui a trait à l'investissement (plus précisément, à l'établissement) et devrait être traité en tant que tel. Et, enfin, il est évident qu'il faut s'occuper du mouvement des personnes physiques (ou, du moins, du mouvement des travailleurs et de leur famille), même s'ils ne sont pas employés par un fournisseur de services étranger et, en conséquence ne relèvent pas de l'AGCS. Ce sont, dans tous les cas, des caractéristiques individuelles qui méritent un régime normatif spécial.

Pour ce qui est de la fourniture de services transfrontières et de la consommation à l'étranger, il serait possible d'envisager des obligations générales pour la libéralisation de l'accès aux marchés et le traitement national, dans le cadre d'une approche fondée sur une «liste négative», qui préciserait surtout les restrictions quantitatives et, par conséquent, apporterait des restrictions réglementaires à un environnement plus transparent. Il pourrait également y avoir des dispositions spécifiques applicables quand ces échanges de services nécessitent des mouvements transfrontières de personnes. C'est cette approche qui est appliquée dans les accords initiés par les États-Unis.

De plus, comme le commerce des services pourrait être un secteur sensible dans les accords Nord-Sud, où il peut ne pas être facile de parvenir à un consensus total au cours des négociations, les conseils conjoints pourraient jouer un rôle clef dans la recherche d'une solution à ces problèmes si le pouvoir leur est donné de s'occuper de la libéralisation progressive. Grâce à ce pouvoir, les institutions conjointes bénéficieraient de la marge de manœuvre dont elles ont besoin pour améliorer l'intégration des parties dans le domaine des services, en particulier de la manière suivante: a) en introduisant ou en éliminant certaines exceptions; b) en autorisant la mise en place de mesures de sauvegarde; c) en retardant ou en accélérant le calendrier de l'application des dispositions en fonction des besoins et de la volonté politique des parties.

Les investissements étrangers

Les disciplines relatives aux investissements étrangers, comme le prouvent l'instabilité de l'accord entre le Mercosur et l'UE et l'échec des négociations sur la ZLEA, sont en train de devenir un élément essentiel des accords bilatéraux. Le premier problème à résoudre dans une réglementation de ce genre est celui de la définition du terme «investissement» dans le cadre de l'accord et de la distinction entre les investissements étrangers directs et les investissements de portefeuille. Alors qu'il est largement reconnu que les investissements étrangers directs peuvent contribuer au développement, surtout parce qu'ils ont la possibilité d'accroître la capacité de production et de promouvoir les progrès techniques, les investissements de portefeuille peuvent avoir des effets dangereux sur les économies moyennes et sur l'économie des pays en développement. Les accords bilatéraux Nord-Sud devraient donc être axés exclusivement sur les investissements étrangers directs, en laissant aux gouvernements des pays la capacité d'assurer la régulation des mouvements de capitaux liés aux investissements de portefeuille en fonction de leurs besoins économiques et de leurs préférences³³.

³³ Une manière très pédagogique de mettre ce fait en lumière (ainsi que la différence avec l'approche adoptée sous l'influence des États-Unis) serait d'intituler ce chapitre «Établissement d'entreprises étrangères» plutôt qu'«Investissements».

La deuxième question a trait à la couverture sectorielle des investissements étrangers directs. Ainsi qu'il a été dit dans une section antérieure, la «facilité» apparente d'appliquer l'approche de l'AGCS aux investissements étrangers directs dans les secteurs des services (en tant que mode de «commerce des services») peut jouer en faveur du «réalisme» de l'accord, mais au risque que disparaisse complètement le contenu réel³⁴. C'est pourquoi nous considérons que les dispositions des accords bilatéraux sur les investissements étrangers directs et l'établissement des entreprises étrangères devraient s'étendre à tous les secteurs.

La troisième question est celle de l'approche à suivre dans les deux «phases» concernées des investissements étrangers directs: a) l'accès (ou l'«établissement initial»)³⁵; et b) le traitement après l'établissement. L'AGCS et le modèle des accords initiés par les États-Unis appliquent la même approche aux deux phases, une approche fondée sur un processus ascendant ou «liste positive» dans le cas de l'AGCS³⁶ et une approche fondée sur un processus descendant ou «liste négative» dans le cas de l'ALENA et d'autres accords initiés par les États-Unis. À notre avis, il n'y a aucune logique claire derrière cela³⁷.

En ce qui concerne l'accès ou établissement initial, les politiques en matière de développement, les politiques sociales ou celles de sûreté nationale peuvent donner aux gouvernements des pays des raisons légitimes de restreindre les intérêts ou la participation étrangers dans les entreprises de certains secteurs économiques. Une telle approche profiterait beaucoup de l'existence des arrangements institutionnels que nous proposons, et qui donnent la possibilité de mettre en place un mécanisme souple pour élargir la liste (et, dans certains cas qui le justifient, la réduire) des secteurs auxquels s'appliquent les dispositions relatives à la libéralisation.

Au contraire, on peut soutenir que, en ce qui concerne les entreprises déjà installées³⁸, les entreprises nationales à participation étrangère ne devraient que très exceptionnellement faire l'objet d'une discrimination. C'est pourquoi, en matière de traitement ultérieur à l'établissement, une obligation horizontale de traitement national avec une «liste négative» d'exceptions devrait être acceptable. Si nécessaire, les arrangements institutionnels que nous proposons pourraient également s'appliquer à l'introduction de certaines exceptions provisoires justifiées.

Il nous semble que cette approche diversifiée donnerait à la libéralisation des investissements étrangers un cadre efficace, transparent et favorable au développement.

³⁴ Dans leur article de 2004, Sauvé et Pena (2004), tout en recommandant l'approche de l'AGCS, au nom du réalisme, pour les accords birégionaux entre les États-Unis et le Mercosur, reconnaissent également le manque de motivation juridique et économique pour établir une différence entre les investissements dans les secteurs des services et de l'industrie manufacturière.

³⁵ Nous préférons ces deux expressions à «d'avant l'établissement» («pre-establishment», qui est également largement utilisée). En toute rigueur, «avant l'établissement» («pre-establishment») ne veut rien dire (parce que, avant l'établissement, il n'y a pas d'investissement étranger direct) ou bien tout dire (parce qu'on peut considérer que tout peut arriver avant l'établissement).

³⁶ Pour être précis, il est important de se souvenir que l'AGCS a également recours à l'approche fondée sur la «liste négative» une fois qu'un secteur a été placé sur la «liste positive» des secteurs dans lesquels des engagements de libéralisation ont été contractés. Toutefois, comme la «liste négative» n'entre en jeu qu'après que le secteur a été placé sur la liste positive et que la liste positive couvre en même temps les engagements relatifs à l'accès aux marchés et au traitement national appliqué après l'établissement, nous pouvons encore soutenir, pour les besoins de la cause, que l'approche de l'AGCS est fondée sur la «liste positive».

³⁷ Sauvé et Pena (2004) font la même remarque.

³⁸ Soit dans les secteurs «consolidés» des listes positives, soit dans tout autre secteur dans lequel l'établissement d'une entreprise étrangère a eu lieu en raison de toute mesure ou réglementation «autonome» («autonome» dans le sens où elle va plus loin que les «engagements consolidés»).

La quatrième question est celle des disciplines du régime de la phase postérieure à l'établissement qui vont plus loin que la norme (correspondante) du traitement national. Il faut, à cet égard, distinguer différents aspects et les présenter séparément:

- Le premier concerne les prescriptions de résultat et les incitations à l'investissement. Ces deux questions, parce qu'elles sont différentes au plan théorique et concernent des phases différentes du processus d'investissement, ont été, jusqu'à présent, traitées indépendamment l'une de l'autre. En pratique, toutefois, elles sont étroitement liées. Les incitations à l'investissement ont pour but d'attirer les investissements étrangers dans des secteurs particuliers de l'économie nationale grâce à une diminution générale des obligations imposées aux entreprises du secteur privé qui relèvent de la réglementation nationale et infranationale. D'autre part, les prescriptions de résultat imposent des obligations supplémentaires aux compagnies étrangères afin d'atteindre les objectifs économiques nationaux liés, en particulier, à la politique de la balance des paiements³⁹. On peut dire que ce sont là deux instruments de négociation complémentaires des deux parties (entreprise étrangère et gouvernement du pays) concernées. L'interdiction formelle des prescriptions de résultat, telles qu'elles ont été adoptées dans le cadre d'un certain nombre d'accords de libre-échange ainsi que dans celui des accords sur les mesures concernant les investissements et liés au commerce (MIC) de l'Accord sur l'OMC, sans disciplines obligatoires concernant les incitations à l'investissement, ne fait que renforcer l'effet de nivellement par le bas de ces derniers, car ils diminuent la capacité de négociation du gouvernement avec les investisseurs étrangers. D'autre part, une approche globale de ces deux questions renforcerait, elle, le caractère «favorable au développement» de l'accord. Bien sûr, toute discussion sur les disciplines relatives à ces deux aspects liés entre eux, étant donné qu'il s'agit de questions politiquement délicates et complexes, devrait se dérouler hors des négociations principales, et faire l'objet d'une analyse plus approfondie et plus détaillée de la part des conseils conjoints. Cependant, dans ce cas précis, la simple introduction d'une disposition rappelant l'interdépendance des deux aspects et chargeant les conseils conjoints d'en traiter à l'avenir aurait un important effet d'annonce d'un point de vue politique en dépit de sa vacuité juridique initiale;
- Certains sujets spécifiques en matière de réglementation pourraient être traités dans l'accord proprement dit, surtout ceux qui ont trait aux paiements et aux dispositions relatives aux transferts. Toutefois, on pourrait également n'en pas tenir compte parce que, très souvent, ces dispositions correspondent à des obligations déjà assumées dans le cadre de l'accord avec le FMI;
- Les disciplines relatives à l'expropriation se sont révélées être extrêmement dangereuses dans le cadre des accords bilatéraux et régionaux. Les accords Nord-Sud devraient donc éviter d'introduire ces disciplines ou, si l'on tire l'enseignement de l'expérience difficile que l'ALENA a faite de la disposition concernant l'expropriation indirecte, être axés uniquement sur l'expropriation directe;
- Enfin, cela aiderait également à définir un «nouveau modèle» pour l'introduction, dans l'accord, de la question de la «conduite corporative». Cela suffirait pour laisser au conseil conjoint le soin d'en poursuivre l'élaboration et cela constituerait une amorce pour associer la société civile au fonctionnement de l'accord.

³⁹ Cette question est parfaitement présentée par Lavagna (1999).

La cinquième question est celle du règlement des différends: les dispositions générales de l'accord s'appliqueraient et, bien entendu, il ne serait pas question d'un mécanisme spécial pour trancher les contentieux entre les investisseurs du secteur privé et l'État.

Dans le cadre général de l'architecture mondiale, cette nouvelle approche que nous avons esquissée constitue un véritable «nouveau modèle» pour tous les pays, car il se situe à égale distance des accords initiés par les États-Unis, d'une part, et de ceux initiés par l'OMC et l'UE, d'autre part.

Autres questions réglementaires

Le mouvement des travailleurs ne peut pas être exclu des accords bilatéraux qui s'efforcent d'améliorer sérieusement les relations économiques entre les pays du Nord et les pays du Sud. Il n'est, bien sûr, pas possible de traiter toutes les questions relatives à la circulation internationale des personnes, mais les accords bilatéraux et régionaux devraient au moins prévoir des obligations relatives au traitement (national) des travailleurs étrangers employés légalement. Il serait également possible d'envisager une disposition spéciale concernant le permis de séjour pour des conjoints et des enfants, ainsi que leur accès aux marchés du travail local. Des dispositions de cette nature figurant déjà dans les accords européens ont montré qu'elles ne faisaient courir aucun risque au marché de l'emploi des pays développés, tout en contribuant à consolider des relations économiques amicales avec les partenaires de l'Est.

Conformément aux tendances actuelles des accords de libre-échange, les règles relatives aux **marchés publics** doivent être incluses dans l'accord; toutefois, ces disciplines devraient tenir compte de la nécessité pour les pays en développement d'encourager les industries locales en pleine croissance dans les appels d'offres en adoptant un taux fixe, de préférence en faveur des entreprises locales, fondé sur un système de liste négative. L'institution conjointe devrait jouer un rôle normatif dans cette affaire et pouvoir modifier les seuils de couverture de l'obligation réglementaire d'appliquer un traitement national, et diminuer le taux préférentiel des appels d'offres le cas échéant. En tous cas, cependant, les règles générales devraient s'appliquer à tous les niveaux du gouvernement, y compris aux entités sous-fédérales et locales.

Dans le domaine de la réglementation relative à la **propriété intellectuelle**, les accords doivent confirmer les obligations multilatérales existantes assumées par les Parties sans y apporter de modifications importantes. Les accords Nord-Sud devraient, toutefois, tenir particulièrement compte des besoins des pays en développement et des moins avancés d'entre eux dans les efforts qui sont déployés pour mettre au point des produits fondamentaux sans les soumettre à des brevets (surtout des médicaments) ou avoir accès à la technologie essentielle permettant d'appuyer les politiques de développement.

Les dispositions relatives à la **concurrence** devraient être axées sur le renforcement de la capacité normative des pays en développement à cet égard, en laissant une marge pour de futures disciplines réglementaires communes. Tout au plus, les accords devraient comporter quelques principes communs tout à fait fondamentaux pouvant orienter les conseils conjoints lorsqu'ils élaborent de nouvelles disciplines en fonction des besoins communs.

En conclusion

Dans le présent chapitre, nous avons tenté de concevoir un «nouveau modèle» d'accord Nord-Sud élaboré sur la base des conditions particulières des relations birégionales entre l'UE et le Mercosur, mais dont le schéma général peut être appliqué dans de nombreux scénarios d'accords

Nord-Sud, et fournir des solutions de rechange permettant de renforcer les relations économiques entre pays développés et pays en développement, tout en renforçant également le système multilatéral et en laissant la marge nécessaire pour la mise en œuvre de politiques de développement.

Bien sûr, il est toujours plus facile de ne pas innover et de laisser les négociations se poursuivre dans le sens de l'habituel nivellement par le bas, en se laissant guider par la défense des avantages acquis. On comprend vite les dangers d'une telle façon de faire: le fait de parvenir à un accord si pauvre en contenu réel, si l'on laisse de côté les discours de pure forme et les généralisations, contribuerait très peu à renforcer les relations Nord-Sud et porterait un coup de plus à un système multilatéral qui a besoin d'être traité avec plus de précautions que jamais.

Bibliographie

- Bouzas, Roberto, da Motta Veiga, Pedro et Torrent, Ramón (2002): “*In-Depth Analysis of Mercosur Integration, Its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment*”, <http://mkaccdb.eu.int/study/studies/32.doc>.
- Lavagna, Roberto (1999): “*Neoconservadorismo versus Capitalismo Competitivo*”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.
- Martin-Prada, Gustavo et Rossi, Andrea (2002): “*The Regulatory Framework of Regional Trade Agreements*”, document pour la “Conference on the Evolving WTO Regime and Regional Economic Cooperation: Implications for Northeast Asia”, Séoul (République de Corée), 13 et 14 septembre 2002 (à paraître).
- Molinuevo, Martín (2004): “*WTO Disciplines on Foreign Investment – Wasn’t the GATS about trade in services?*”, document ronéotypé, disponible auprès de l’auteur – obsglob@pcb.ub.es.
- da Motta Veiga, Pedro (2004): “*O Mercosul frente aos acordos e às negociações de serviços e de investimentos*”, communication pour la conférence du CIDOB sur «La globalisation de l’intégration régionale dans les Amériques», Barcelone (Espagne), 1^{er} et 2 avril 2004.
- Pena, Celina et Sauvé, Pierre (2004): “*Untying the Knots in Services and Investment*”, document établi pour le premier atelier 2004 de la chaire Mercosur, Barcelone (Espagne), 29 mars 2004 (à paraître).
- Sauvé, Pierre (2004): “*Razões e lições do fracasso em Cancún*”, in Revista Brasileira de Comércio Exterior, n° 78, janvier-mars 2004.
- Solé, Marina (2003): “*Regulação de investimentos no âmbito nacional, bilateral, regional e multilateral*”, in Revista Brasileira de Comércio Exterior, n° 74, janvier-mars 2003.
- Torrent, Ramón (1998): “*Derecho y Práctica de las Relaciones Económicas Exteriores en la Unión Europea*”, éd. CEDECS, Barcelone 1998.
- Torrent, Ramón (2003): “*Regional Integration Instruments and Dimensions: an Analytical Framework*”, in Devlin, Robert et Estevadeordal, Antoni: “Bridges for Development”, IADB, Washington, 2003.
- Torrent, Ramón (2004): “*Regional Co-operation within the Multilateral Rule System as seen from a legal/institutional/political perspective*”, version révisée du document pour la “Conference on the Evolving WTO Regime and Regional Economic Cooperation: Implications for Northeast Asia”, Séoul (République de Corée), 13 et 14 septembre 2002 (à paraître).
- OMC, 2003: «*Les “critères de nécessité” à l’OMC*», note du secrétariat, document de l’OMC S/WPDR/W/27, 2 décembre 2003.

Chapitre VII

LE TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ DANS LE CADRE DES ACCORDS COMMERCIAUX NORD-SUD

Piragibe dos Santos Tarragô

Les accords commerciaux Nord-Sud ont pris de l'importance au cours des années 90 à la suite des négociations d'importants accords de libre-échange impliquant des pays développés, comme dans le cas de l'ALENA.

Ces accords sont, dans une grande mesure, une conséquence de la concurrence qui s'intensifie entre les deux partenaires du Nord, les États-Unis et l'UE, et des insuffisances des cycles de négociations multilatérales qui ne parviennent pas à mieux atténuer les obstacles au commerce sur les marchés des pays en développement. Chose tout aussi importante, les accords Nord-Sud donnent un moyen de faire œuvre de pionnier dans de nouveaux domaines d'intérêt commercial pour les pays développés, comme la propriété intellectuelle, les services et l'investissement, domaines dans lesquels il était difficile de s'engager dans les négociations multilatérales (ou dans lesquels les engagements n'allaient pas jusqu'où le Nord l'eût souhaité).

De même, il apparaît que les stratégies de commercialisation des sociétés transnationales (mondialisation) ainsi que les considérations politiques ont beaucoup contribué à promouvoir ces accords.

Les accords Nord-Sud peuvent être avantageux pour les pays en développement s'il en découle des ouvertures (qui s'ajoutent à celles que permettent les accords commerciaux multilatéraux) des marchés des pays du Nord aux produits et aux services dont l'exportation présente pour eux un intérêt particulier, ainsi qu'un afflux d'investissements étrangers directs notamment dans les secteurs qui peuvent permettre de créer ou de renforcer des avantages concurrentiels et créer de nouvelles capacités de production et d'exportation dans les pays en développement.

Les obstacles à l'accès aux marchés des accords Nord-Sud devraient normalement pouvoir être levés au moyen d'une élimination asymétrique des entraves, par exemple en premier lieu pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement et plus tard pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays développés. En d'autres termes, les pays développés procèdent à des réductions importantes des droits de douane dans un délai beaucoup plus court que les pays en développement (en 5 ans contre 15 à 20 ans par exemple). Le problème des obstacles à l'entrée pour les produits (tels que les obstacles techniques ou les obstacles à l'accès aux circuits de distribution) est plus difficile à résoudre. En général, les produits exportés par les pays en développement peuvent ne pas satisfaire aux contrôles de qualité auxquels recourent les organismes de réglementation ou les organismes normatifs dans les pays développés, ou ne peuvent pas pénétrer dans les circuits de distribution pour leur commercialisation interne.

Un moyen pour tenter de venir à bout de ce problème serait de subordonner le processus de libéralisation à une période de transition au terme de laquelle l'accord pourrait être réexaminé pour savoir s'il a entraîné une ouverture effective pour les produits exportés par les pays en développement, et si ces derniers ont pu en tirer avantage.

En même temps, au cours de cette période de transition, les pays en développement bénéficieraient d'une aide technique (de la part des pays développés parties concernés ou d'un

organisme international désigné) pour leur permettre d'élever les normes ou les spécifications techniques de leurs produits afin qu'ils puissent se conformer aux prescriptions des pays développés avec lesquels ils ont conclu un accord.

La même procédure pourrait être appliquée en ce qui concerne les obstacles à l'entrée sur le marché pour les produits. L'organisme public d'un pays développé pourrait aider à faciliter la pénétration des produits exportés par les pays en développement dans les circuits de distribution de son marché intérieur en coopérant avec les sociétés et les entités concernées.

Du point de vue des pays en développement, un accord Nord-Sud ne devrait pas entraîner la destruction des capacités de production du fait de l'élimination de la protection douanière. Une période de transition devrait être fixée pour permettre aux secteurs de s'adapter, et l'accord devrait prévoir une assistance technique et financière pour ces adaptations nécessaires. Au cours de cette période, la protection douanière serait supprimée progressivement à un rythme compatible avec l'amélioration graduelle de la compétitivité du secteur. Cette adaptation pourrait prendre la forme soit d'une aide gouvernementale, soit d'une association commerciale avec un pays développé partenaire qui pourrait fournir les investissements, le transfert de technologie et les circuits de commercialisation.

Il va sans dire que ces suggestions sont purement théoriques, car il faudra les mettre à l'épreuve de réelles négociations, au cours desquelles, la plupart du temps, le pouvoir de négociation ne joue pas vraiment en faveur de la partie la plus faible. Cependant, les pays en développement peuvent tirer profit de la valeur de leur marché intérieur et mesurer jusqu'à quel point les pays développés veulent s'assurer l'appui des pays en développement pour conclure des accords dans de nouveaux domaines. Voyez, par exemple, l'intérêt porté par les États-Unis à la ZLEA (OMC-plus pour les services, les droits de propriété intellectuelle et les investissements).

Les règles de l'OMC devraient être adaptées pour permettre à ces mécanismes de coopération de fonctionner dans le cadre des accords Nord-Sud. Une possibilité consisterait à modifier la Clause d'habilitation pour pouvoir y inclure des accords de libre-échange qui prévoiraient cette souplesse.

La CNUCED pourrait encourager les discussions visant à promouvoir l'élargissement des dispositions relatives au TSD des accords de l'OMC et d'autres instruments afin de donner une plus grande souplesse aux règles multilatérales. Elle pourrait également aider les pays en développement à élaborer les meilleures stratégies possibles pour mener leurs négociations en vue de conclure des accords Nord-Sud, en effectuant une analyse des politiques qui permettraient de mieux définir les priorités et les possibilités à explorer pour eux, et en facilitant leurs contacts avec les entreprises et les organismes dans les secteurs qui présentent un intérêt pour eux.

Chapitre VIII

RÉFLEXIONS SUR L'INTERFACE ENTRE L'OMC ET LES NÉGOCIATIONS DANS LA ZLEA ET ENTRE LA ZLEA ET LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE RÉCENTS DANS L'HÉMISPHERE OCCIDENTAL

Rosine M. Plank-Brumback¹

I. Pourquoi conclure des accords Nord-Sud

Les organisateurs du présent forum ont mis au point une série de questions critiques que cet aréopage devra traiter concernant le volet développement des accords Nord-Sud, y compris sur les avantages pouvant en découler. En ce qui concerne le Nord, il existe clairement une concurrence pour l'accès aux marchés du Sud entre les différents fournisseurs de biens, de services et de capitaux. Les pays du Nord entament ces négociations et concluent des accords Nord-Sud en espérant renforcer ainsi la sécurité et la stabilité de leurs investisseurs, assurer un accès plus rapide et plus sûr à ces marchés pour leurs fournisseurs de biens et services que par la voie multilatérale qui est lente, et percevoir d'autres dividendes, dont un appui à leurs objectifs de politique étrangère. Ces accords servent également à former des coalitions en matière de disciplines multilatérales dans des domaines dignes d'intérêt et, pour ce qui est des accords bilatéraux, en matière de disciplines régionales aussi. Le Représentant au commerce des États-Unis, Robert Zoellick, a fait allusion à la promotion de la libéralisation concurrentielle avec les pays qui en ont les moyens.

Quels avantages le Sud devrait-il retirer des accords Nord-Sud? Permettez-moi de citer les communiqués de presse de la Colombie, de l'Équateur et du Pérou en date du 19 mai 2004, à la suite de leur premier cycle de négociations avec les États-Unis concernant ce qu'ils considèrent comme des domaines qui peuvent être avantageux pour eux dans le cadre d'un accord de libre-échange avec ce pays. Ils ont déclaré que, au-delà de la croissance des échanges commerciaux qui en résultera, ce sera le principal outil pour créer des emplois, attirer plus d'investissements et susciter un développement technologique plus dynamique. La possibilité de négocier cet accord avec leur principal partenaire commercial peut permettre à leur développement économique de faire un bond à la fois en termes de qualité et de quantité, favorisant une intégration juste et équitable qui contribuera à la réduction de la pauvreté et les aidera à enregistrer des gains socioéconomiques pour leur population. D'autres sujets de réflexion importants sont la lutte contre le trafic des stupéfiants et le terrorisme, la stabilité régionale et la consolidation de la gouvernance et des institutions démocratiques.

Il est un objectif ou une motivation d'importance pour les pays du Sud, à savoir l'obtention de droits contractuels donnant accès aux marchés du Nord plutôt que de bénéficier de préférences unilatérales pouvant être accordées unilatéralement, subordonnées à certaines conditions et retirées – nonobstant la décision récente de l'Organe d'appel de l'OMC établissant des paramètres en tant que critères de discrimination permettant aux pays qui accordent des préférences de fonder les différences de traitement entre les pays qui en bénéficient. En outre, plus l'accord d'intégration est solide et plus les pays du Sud ont de latitude pour faire respecter leurs droits contractuels, à

¹ Toutes les opinions exprimées sont personnelles et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Organisation des États américains (OEA), de son Secrétariat général ou de ses États membres.

condition que l'accord autorise des mesures de rétorsion intersectorielles et qui s'étendent à l'ensemble de l'accord.

Le présent forum s'intitule «Multilatéralisme et régionalisme: La nouvelle interface». Le dictionnaire définit le terme «interface» comme le lieu où des systèmes indépendants se rejoignent et interfèrent ou communiquent.

II. L'interface entre les régimes de l'OMC, y compris les négociations relatives au Programme de Doha pour le développement et celles de la ZLEA, et leurs résultats possibles

La construction de la ZLEA a commencé au premier Sommet des Amériques des 34 chefs d'État et de gouvernement de l'hémisphère à Miami en décembre 1994; elle faisait partie de l'objectif plus large qui était de faire progresser la prospérité, les valeurs et les institutions démocratiques, ainsi que la sécurité de l'hémisphère. L'ensemble des dirigeants voulaient, dans le cadre de la ZLEA, assurer une circulation plus libre des biens, des services et des capitaux dans cet hémisphère grâce à l'élimination progressive des obstacles au commerce et à l'investissement, sur un marché qui compte actuellement plus de 800 millions de consommateurs avec un produit national global de plus de 13 milliards de dollars – représentant le quart du PNB mondial et le cinquième des échanges commerciaux dans le monde.

Au deuxième Sommet, à Santiago (Chili), en avril 1998, les dirigeants ont lancé officiellement les négociations commerciales, fondées sur les principes et la structure de l'organisation établis un mois plus tôt lors d'une réunion de leurs ministres du commerce à San José (Costa Rica). Les principes qui avaient été convenus étaient les suivants: conformité avec l'OMC; amélioration des règles et disciplines de l'OMC autant que possible et dans la mesure où cela est approprié; consensus pour les prises de décisions, transparence; traiter la conduite et le résultat des négociations comme un tout; coexistence avec les accords sous-régionaux dans la mesure où les droits et obligations imposés par ces accords ne sont pas couverts par les droits et obligations imposés par la ZLEA ou vont plus loin que ces derniers; prise en considération des besoins des économies les plus faibles; et faire en sorte que les pays puissent négocier et accepter les obligations relevant de la ZLEA à titre individuel ou en tant que membres d'un groupe d'intégration sous-régional négociant de façon globale.

Le Secrétariat de l'Organisation des États américains (OEA) est l'une de trois institutions (le Comité tripartite) qui apportent un appui technique et analytique aux groupes de négociation et aux autres organes de la ZLEA, ainsi qu'une aide technique aux pays participants. Les deux autres institutions sont la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) des Nations Unies.

La ZLEA est un grand laboratoire d'idées et de coopération, un microcosme de diversité et de défis, de la superpuissance à la petite nation insulaire, et s'ils peuvent se fondre en un seul, ces accords peuvent contribuer à la recherche d'ententes et de solutions multilatérales. Elle a déjà commencé à porter ses fruits et donné lieu à quelques innovations dans la conduite de négociations commerciales dans les domaines suivants:

- Facilitation du commerce – par le biais d'une moisson précoce de mesures de facilitation du commerce ayant trait aux droits de douane;
- Transparence – grâce à l'invitation dont bénéficie la société civile à participer aux opérations de la ZLEA en présentant par écrit des suggestions aux négociateurs et

grâce à la diffusion périodique auprès du grand public des projets de texte de l'Accord sur la ZLEA (permettant à l'ensemble du monde de se livrer au grand sport des spectateurs qui consiste à compter les parenthèses pour évaluer les progrès accomplis et la distance qu'il reste à couvrir); et

- Le renforcement des capacités commerciales – grâce à l'adoption d'un programme de coopération hémisphérique (PCH) à la Conférence ministérielle de Quito en novembre 2002, destiné à répondre aux besoins des économies les plus petites et les moins développées de la région.

Le PCH vise à renforcer les capacités des pays bénéficiaires à participer aux négociations, s'acquitter de leurs engagements commerciaux et s'adapter à l'intégration. Les pays négociateurs de l'Accord ZLEA ne voulaient pas se retrouver face aux difficultés rencontrées après le Cycle d'Uruguay, alors que de nombreux pays membres signataires ou en cours d'adhésion n'étaient pas en mesure de s'acquitter de leurs obligations ou de tirer plein profit des possibilités offertes par la libéralisation du commerce. Les pays ont élaboré des stratégies de renforcement des capacités commerciales au niveau national ou sous-régional, ou les deux, qui définissent leurs besoins, leur permettent de les hiérarchiser et de les exposer clairement dans le cadre de ce programme d'«aide au commerce». Le Groupe consultatif sur les économies de petite taille de la ZLEA a organisé une réunion à la BID pour rapprocher les pays qui cherchent une assistance dans le cadre du PCH et les organisations donatrices pour débattre du financement et de la mise en œuvre dudit PCH à Washington DC en octobre 2003 (à laquelle ont participé, entre autres, l'OEA, la CNUCED et la Banque mondiale). On prévoit d'autres tables rondes spécifiques au niveau sous-régional pour discuter de profils de certains projets. Pour répondre à quelques-uns des besoins définis par les pays dans leurs stratégies, le Bureau du commerce, de la croissance et de la compétitivité du Secrétariat général de l'OEA a aidé à organiser, par exemple, pendant ces deux derniers mois, au profit des représentants et des négociateurs andins, des séminaires et des ateliers sur le règlement des différends avec les États investisseurs, le régime international régissant les produits pharmaceutiques, le commerce des services, l'administration des traités, ainsi que des stages intensifs sur le commerce international, en faisant appel à des experts de l'ensemble de la région.

En fait, on pourrait dire que le renforcement des capacités commerciales se passe mieux que les négociations sur la ZLEA elles-mêmes pour le moment.

Lors de leur troisième Sommet à Québec en avril 2001, les dirigeants de l'hémisphère ont chargé leurs ministres du commerce de faire en sorte que les négociations en vue de l'Accord ZLEA se terminent au plus tard en janvier 2005. Conformément à ces instructions, les ministres se sont réunis à Miami en novembre 2003 pour orienter la phase finale de ces négociations. Pour tenir compte des différences entre les pays de la ZLEA concernant le niveau de leurs ambitions, les ministres ont effectué ce que certains ont décrit comme une réorientation en cours de processus. Ils ont officiellement reconnu que les pays peuvent assumer différents niveaux d'engagement. Ils ont cherché à élaborer un ensemble commun et équilibré de droits et d'obligations applicables à tous les pays. En outre, ils ont décidé que les négociations devraient permettre aux pays qui le souhaitent, au sein de la ZLEA, de convenir d'obligations et d'avantages supplémentaires. Les ministres ont déclaré qu'ils espéraient bien que ces efforts déboucheraient sur un équilibre approprié des droits et obligations permettant aux différents pays de récolter les fruits de leurs engagements respectifs.

Les ministres ont alors chargé le Comité des négociations commerciales (CNC), qui réunit les vice-ministres du commerce, de mettre au point un ensemble commun et équilibré de droits et obligations applicables à tous les pays dans chacun des domaines de négociation suivants: accès

aux marchés, agriculture, services, investissement, marchés publics, propriété intellectuelle, politique de la concurrence, subventions, antidumping et droits compensateurs, et règlement des différends. Ils ont également demandé au CNC d'établir des procédures de négociation entre les pays intéressés qui pourraient choisir d'aller plus loin dans la libéralisation et d'élaborer des disciplines dans un cadre plurilatéral au sein de la ZLEA. Certains observateurs prétendent que ce système à deux niveaux ou à deux volets avec une composante commune obligatoire et une composante plurilatérale facultative compromet, s'il n'amène pas à l'abandonner, l'idée d'un accord global. Le CNC n'a pas pu se mettre d'accord sur l'orientation à donner aux groupes de négociation sur le contenu de l'ensemble commun de droits et obligations dans ce nouveau cadre de négociations à sa réunion de Puebla en février 2003 et (après deux reports) ne s'est pas encore réuni à nouveau. Les contacts se poursuivent entre les coprésidences (États-Unis et Brésil) et entre les délégations pour sortir de cette impasse.

Les négociations sur la ZLEA et celles du Programme de Doha pour le développement de l'OMC se déroulent parallèlement, bien sûr, avec la même date butoir officielle et des objectifs similaires sans être les mêmes. Les objectifs fixés en 1998 à San José par les ministres pour la construction de la ZLEA sont plus ambitieux: par exemple, en ce qui concerne l'accès des produits aux marchés, il s'agit d'«éliminer progressivement les obstacles tarifaires et non tarifaires, ainsi que d'autres mesures ayant des effets équivalents et qui entravent le commerce entre les pays parties». L'une des questions posées lors de cette session concerne les implications des accords Nord-Nord. Il est certain que, pour ce qui est de la ZLEA, un accord Nord-Nord ou véritablement Nord-Sud-Est-Ouest à l'OMC, en juillet 2004, sur la mise en place d'un cadre de négociations concernant les trois piliers de l'agriculture donnerait un coup de fouet aux négociations de Doha, mais aiderait également à résoudre les problèmes qui se posent actuellement à la ZLEA. Il s'agit en l'occurrence de savoir comment rendre opérationnel un engagement à supprimer l'aide aux exportations dans l'hémisphère et relier cela (s'il convient de le faire) à un mécanisme efficace permettant de lutter contre d'autres membres contractants (de l'OMC) n'appartenant pas à la ZLEA et qui subventionnent les exportations; il s'agit aussi de savoir comment faire en sorte que le fait d'ouvrir la porte à l'élimination des droits de douane ne signifie pas l'ouvrir à la concurrence déloyale due aux subventions nationales et autres qui ont un effet de distorsion sur les échanges commerciaux.

L'OMC impose certains paramètres à tout accord de libre-échange conclu entre ses membres ou par ses membres. Les pays qui participent à la ZLEA ont affirmé publiquement leur intention de se conformer à ces paramètres. En vertu de l'article XXIV du GATT et du Mémorandum d'accord du Cycle d'Uruguay sur son interprétation, tout accord provisoire en vue de créer une zone de libre-échange doit prévoir l'élimination des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives (hormis quelques exceptions) sur l'essentiel des échanges de marchandises entre les Parties dans les 10 ans. Il existe une prescription comparable de libéralisation interne ou d'intégration négative dans l'article V de l'AGCS selon laquelle un accord d'intégration économique doit avoir une couverture sectorielle importante (en ce qui concerne le nombre de secteurs, le volume des échanges en question et les modes de fourniture) et doit prévoir l'absence ou l'élimination de pratiquement toute discrimination dans les secteurs couverts. Des opinions divergentes se sont exprimées sur le sens et la portée de presque tous ces termes. L'article XXIV du GATT et l'article V de l'AGCS comportent également des prescriptions extérieures destinées à protéger les intérêts des pays tiers, par exemple, selon lesquelles les droits de douane et autres réglementations sur le commerce des marchandises, lors de la création d'une zone de libre-échange, ne doivent pas être plus élevés ni plus restrictifs qu'auparavant.

Les pays membres de la ZLEA ont convenu que leurs programmes d'élimination progressive des droits de douane comprendraient quatre phases: immédiate, pas plus de 5 ans, pas plus de 10 ans, et plus longue. Il a été convenu de prévoir quelques ajustements des tarifs de base: à titre d'exemple, la CARICOM a eu l'autorisation d'avoir recours, pour lancer les réductions, à des droits consolidés sur une liste limitée de marchandises au lieu du tarif (plus bas) appliqué par la NPF. En ce qui concerne les offres de services, les pays étaient libres d'adopter un système de liste positive ou de liste négative. Les offres concernant les biens, les services, les investissements et les marchés publics ont dépendu des résultats d'ensemble des négociations. Les négociations relatives à l'accès aux marchés n'en sont pas encore au stade des demandes d'amélioration des offres et encore plus éloignées de celles-ci. On ne peut pas préjuger ce que peut être le résultat final de ces négociations ni comment il s'articulera avec les prescriptions de l'OMC, ni non plus si, dans le cadre du processus d'examen de l'OMC, il faudra faire preuve de souplesse pour tenir compte des volets relatifs au développement: par exemple, de la mesure dans laquelle n'importe quel pays aura recours au quatrième panier (plus de 10 ans) pour les produits sensibles ou les exclura de tout engagement en matière de libéralisation, ou les deux.

L'idée de prévoir deux volets à l'intérieur d'un même accord soulève quelques questions intéressantes, dont la moindre n'est pas de se demander comment les négociateurs vont s'y prendre pour y introduire des clauses appropriées concernant la NPF. Il n'est pas rare, dans les accords de libre-échange conclus par plus de deux parties, de trouver des dispositions précisant que certains droits et obligations prévus par l'accord ne s'appliquent qu'entre certaines parties et non entre toutes; toutefois, un accord à deux volets entre 34 parties semblerait devoir être caractérisé par un champ d'application et une complexité sans précédent. Le premier volet concernera-t-il «l'essentiel» du commerce des marchandises? «L'essentiel» des secteurs des services? Le second volet permettra-t-il à «l'essentiel des pays» de bénéficier d'un traitement avantageux? Le premier volet sera-t-il d'abord une zone de libre-échange des marchandises alors que d'autres éléments communs à un accord d'intégration plus forte relèveront du second volet? Le second volet constituera-t-il un tout autonome? Les parties pourront-elles souscrire à des disciplines plurilatérales dans certains secteurs mais non dans d'autres? Quels seront les liens entre les deux volets? Toutes les parties seront-elles tentées par le premier volet et souhaiteront-elles y souscrire? Que se passera-t-il si les programmes font que les engagements de réduction par origine ne fonctionnent pas au même rythme selon les catégories de parties? Cette discrimination potentielle et peut-être transitoire au sein de l'intégration interne peut avoir, ou non, des répercussions sur le développement. Si l'accord finit par éliminer les obstacles au commerce et à l'investissement, est-ce que la manière dont les parties y parviennent a de l'importance pour les autres dans la mesure où les parties les plus directement concernées en sont d'accord? Il s'agit d'une question systémique liée aux accords commerciaux régionaux à laquelle le Groupe de négociation de l'OMC sur les règles n'a peut-être pas pensé et qu'il doit ajouter à sa liste de contrôle.

Dans le pire des cas, si, au terme d'un scénario tout à fait improbable, l'Accord ZLEA conclu n'est pas conforme à l'OMC, avec un arriéré d'environ 150 accords encore en cours d'examen, il est douteux que les parties à l'Accord ZLEA aient à craindre à brève échéance que le Comité des accords commerciaux régionaux constate que ledit accord, une fois notifié, ne soit pas susceptible d'aboutir à la création d'une zone de libre-échange dans un délai raisonnable. Étant donné l'habitude bien établie de prendre les décisions par consensus et le fait que les parties à l'accord examiné participent à ce consensus, il ne semble y avoir aucune chance pour qu'il ne soit pas approuvé.

Ce qui est beaucoup plus incertain, c'est l'issue, au sein de l'OMC, d'un litige relatif à un accord commercial régional. Dans l'affaire *Turquie-Textiles*, l'Organe d'appel a paru se prononcer en faveur de groupes spéciaux ayant compétence pour évaluer la compatibilité d'une union

douanière et par extension d'une zone de libre-échange, avec les prescriptions de l'article XXIV. Cela faisait partie d'un double contrôle qu'il préconisait pour savoir s'il était nécessaire, donc permmissible, d'imposer une restriction quantitative pour créer une union douanière et si une telle union douanière existait. En outre, l'Organe d'appel n'a pas encore décidé si, en tant que principe général, une partie à un accord commercial régional peut exclure les importations d'autres membres de l'application d'une mesure de sauvegarde ou d'autres recours commerciaux, ou si des accords de reconnaissance mutuelle concernant les normes, les réglementations techniques ou les mesures sanitaires ou phytosanitaires dans les accords commerciaux régionaux sont autorisés.

III. L'interface entre la ZLEA et certains accords bilatéraux ou sous-régionaux récents dans l'hémisphère occidental

Comme l'a fait remarquer la note d'information établie par le secrétariat de la CNUCED, l'hémisphère occidental s'est révélé être fort propice aux accords commerciaux régionaux. Le Canada, le Mexique, le Chili et, plus récemment, les États-Unis ont été des missionnaires zélés de l'ALENA². Le modèle de base de cet accord de deuxième génération reste le même, mais chacune de ses reprises s'accompagne de modifications. D'aucuns ont comparé la prolifération des accords bilatéraux et sous-régionaux à un plat de spaghettis posant des problèmes d'administration, surtout en ce qui concerne les procédures douanières et les règles d'origine, et soulevant la question des risques potentiels pour la cohésion et l'économie judiciaires s'agissant du règlement des différends commerciaux. Cela rend la mise en place d'une structure unique de préférences et de règles d'origine, l'harmonisation des règles et disciplines et la création d'institutions au niveau de l'hémisphère encore plus pressantes pour mettre de l'ordre dans tous ces accords qui s'enchevêtrent.

Le 5 août 2004, les États-Unis, la République dominicaine et cinq pays d'Amérique centrale signeront officiellement un accord de libre-échange. Les négociations entre les États-Unis, la République dominicaine et les parties à l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis constituent un exemple concret intéressant de l'intégration du renforcement des capacités commerciales dans les négociations d'un accord de libre-échange. Un groupe de renforcement des capacités commerciales composé de représentants des donateurs et des pays a tenu des réunions parallèles à celles des groupes de négociation. Cela a été institutionnalisé par l'accord entre les États-Unis, la République dominicaine et les parties à l'accord de libre-échange entre l'Amérique centrale et les États-Unis grâce à l'établissement d'un Comité de renforcement des capacités commerciales composé de représentants de chaque partie qui, entre autres, invitera les institutions donatrices internationales, les entités du secteur privé et les organisations non gouvernementales appropriées à aider à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets de renforcement des capacités commerciales dans le cadre des stratégies ad hoc des parties, et à surveiller et évaluer les progrès de cette mise en œuvre. Le Comité rendra compte chaque année de ses activités à la Commission du libre-échange composée de hauts fonctionnaires.

Les dispositions des récents accords de libre-échange peuvent établir certaines grandes lignes futures de l'Accord ZLEA. Les parties à ces récents accords ont déjà accepté des disciplines qu'elles n'auraient peut-être pas acceptées ou sur lesquelles elles n'auraient peut-être pas pris position dans le cadre de la ZLEA. Il peut leur être difficile de refuser d'adhérer à ces disciplines dans un contexte régional ou multilatéral. À titre d'illustration, je me référerais à des dispositions qui, par exemple:

² En fait, cette note d'information doit également inclure l'ouverture de négociations entre les États-Unis et le Panama, et entre les États-Unis et la Colombie, l'Équateur et le Pérou, plus la Bolivie un peu plus tard. Les choses vont vite.

- Rendent obligatoire la prise de certaines mesures relatives à la mise en œuvre qui sont facultatives dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les ADPIC;
- Rendent publiques les audiences des groupes spéciaux de règlement des différends;
- Imposent que relève du règlement des différends l'incapacité de faire respecter effectivement la législation nationale du travail ou celle relative à l'environnement par des actions soutenues ou répétées, ou faute d'actions, alors que cela affecte les échanges commerciaux entre les parties, ce qui peut déboucher sur l'imposition d'une amende à la partie qui fait l'objet d'une plainte et qui, en cas de refus de s'exécuter, peut finalement lui valoir des sanctions commerciales.

Conclusions

Il y a bel et bien des avantages à retirer des accords Nord-Sud, surtout en ce qui concerne la protection contractuelle de l'accès, mais également des défis à relever de la part des pays en développement en matière de capacité à faire face (au niveau public comme au niveau privé), d'établissement d'un ordre des priorités, de moyens de pression dans les négociations et de planification stratégique dans l'art ou le métier de la négociation commerciale. Il est difficile pour tous les pays de mener simultanément des négociations à trois niveaux ou plus dans un monde où les échanges commerciaux s'opèrent à des étages multiples (aux plans bilatéral, régional et multilatéral), et de faire en sorte que les résultats soient stables et permettent de répondre à leurs besoins en matière d'économie et de développement. Moins il y a de parties à négocier et plus vite, peut-être, sont-elles en mesure de parvenir à un accord, mais également, peut-être, moins elles ont de moyens de pression. La récente vague d'accords de libre-échange dans l'hémisphère occidental suit, pour l'essentiel, le modèle de l'ALENA. Il est possible de s'en écarter, mais pas de beaucoup et cela exige des calculs et de la fermeté. Il n'est pas moins difficile de mettre en œuvre et de gérer les résultats des négociations. La complexité croissante des droits de douane, règles d'origines et autres normes commerciales dans cet hémisphère à la suite des accords bilatéraux et sous-régionaux rend encore plus urgent le besoin d'une consolidation et d'une harmonisation favorables aux échanges commerciaux au niveau de l'hémisphère dans le cadre d'un Accord ZLEA. Enfin, il faut savoir relever le défi qui consiste à tirer profit pour le développement des nouvelles possibilités d'échanges commerciaux qui se présentent. Les initiatives comme le Programme de coopération hémisphérique et les activités de renforcement des capacités qui se poursuivent parallèlement aux négociations entre les États-Unis, la République dominicaine et les pays de la Zone de libre-échange d'Amérique centrale d'une part, et les États-Unis et les pays andins d'autre part sont un pas de fait dans la bonne direction.

Chapitre IX

INTÉGRATION ET COOPÉRATION SUD-SUD LATINO-AMÉRICAINES: DANS LA PERSPECTIVE DES BIENS D'INTÉRÊT PUBLIC RÉGIONAUX

Mikio Kuwayama¹

Introduction

Le commerce Sud-Sud des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, composé d'échanges intrarégionaux et interrégionaux avec d'autres régions en développement, s'est développé à un rythme similaire au commerce Nord-Sud entre 1990 et 2000, représentant par là une composante commerciale très importante pour les pays de la région. Après le ralentissement de l'activité économique observé entre 1998 et 2002, une vigoureuse reprise des échanges intrarégionaux constatée en 2003 et pendant le premier semestre de 2004, et une forte augmentation des échanges interrégionaux avec d'autres régions en développement enregistrée pendant la même période, semblent confirmer à nouveau le grand potentiel qui est celui du commerce Sud-Sud pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes².

La principale caractéristique de la performance commerciale des pays d'Amérique latine et des Caraïbes au cours des années 90, et surtout jusqu'en 1997, a été une expansion impressionnante des échanges au sein de chacune des quatre unions douanières et entre elles (Communauté andine, Mercosur, MCCA et CARICOM). Cependant, jusqu'en 2002, les problèmes économiques qui touchaient durement la plupart des Parties aux accords d'intégration sous-régionale ont forcé les pays à suspendre ou à repousser la mise en œuvre des engagements qu'ils avaient contractés pour renforcer le libre-échange entre partenaires et créer des unions douanières dans chaque sous-région. En ce sens, les quatre unions douanières ont encore un long chemin à parcourir afin d'atteindre un meilleur niveau «d'intégration poussée». Pour s'approcher de cet objectif, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes devraient continuer à perfectionner le processus d'intégration en poussant plus loin les engagements à caractère commercial et en renforçant la fourniture de biens publics régionaux. À cet égard, comme le soutiennent Devlin, Estevadeordal et Krivonos (2003), un accord officiel d'intégration régionale, comme une zone de libre-échange ou une union douanière, devrait être considéré comme un type de bien collectif régional³.

¹ L'auteur est administrateur chargé de la Division du commerce international et de l'intégration de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Les opinions exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles des Nations Unies. L'auteur adresse des remerciements particuliers à M. José Durán pour l'aide apportée en matière de statistiques.

² Les premières données pour le premier trimestre de 2004 montrent que le taux de croissance des exportations de marchandises de la région a doublé par rapport à ce qu'il était à la même période en 2003, et les échanges intra et extrarégionaux ont beaucoup augmenté. C'est pourquoi il semble que l'on assiste à un essor des exportations en 2003 et 2004 à la suite d'une période de stagnation de deux ans (2001-2002). Cette vigoureuse performance est la résultante des trois facteurs suivants: i) expansion de la demande sur presque tous les marchés d'exportation, non seulement ceux des pays du Nord (Canada, É.-U., UE et Japon principalement), mais aussi ceux des pays en développement, surtout la Chine, l'Inde, l'Afrique et le Moyen-Orient; ii) augmentation des prix des marchandises; et iii) reprise du commerce intrarégional, qui fait partie des circuits commerciaux Sud-Sud.

³ Selon la définition de Devlin et Estevadeordal (2002), les biens publics régionaux sont des «biens publics transnationaux dont la propriété, qui répond aux critères de non-rivalité et de non-exclusivité, s'étend au-delà des frontières nationales, mais est circonscrite à un ensemble bien défini d'États ou à une région géographique». Ils citent comme exemples: le nettoyage d'un lac; un parc transnational; la préservation d'une forêt ombrophile; des réseaux d'aéroports en étoile; une infrastructure de transport; des maladies transnationales; des recherches en matière d'agriculture et autres; et des normes stratégiques (financières, relatives au travail, etc.).

Les plans d'intégration sous-régionale sont, par définition, des arrangements d'intégration avec un champ d'application plus vaste que les accords commerciaux régionaux (ACR) ou les accords de libre-échange, que les uns ou les autres soient bilatéraux ou plurilatéraux. Les accords d'intégration, qui sont souvent non réciproques en ce qui concerne les dispositions relatives aux préférences, présentent une connexion claire entre «commerce» et «coopération» intégrée explicitement à leur cadre original. Les accords d'association bilatéraux de l'UE incluent systématiquement plusieurs initiatives par le biais du dialogue politique, de la coopération et des échanges commerciaux réciproques dans le cadre d'un accord général. Des éléments de coopération figurent également dans le cadre officiel de l'accord récent de libre-échange signé entre le Japon et Singapour, ainsi que dans celui des accords de libre-échange en cours de négociation avec d'autres pays du Sud (Aoki, 2004). Ces orientations des échanges commerciaux Nord-Sud contrastent fortement avec celle d'accords mutuels de libre-échange plus mercantilistes et plus fonctionnels, comme l'ALENA, les nouveaux accords commerciaux bilatéraux dans cette région, existants ou en train d'être conclus avec les États-Unis, et l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE) des années 60 (Devlin et Estevadeordal, 2002). Il apparaît donc que, afin de réactiver le processus d'intégration régionale, il est vital pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes de revoir la question de la connexion entre commerce et coopération dans les accords commerciaux du point de vue des biens publics régionaux en tant que véhicule pour permettre d'approfondir l'intégration régionale.

Échanges commerciaux Sud-Sud

A. Tableau d'ensemble

Les échanges commerciaux entre les pays en développement (commerce Sud-Sud) se sont rapidement accrus au cours de ces dernières années, à un rythme annuel moyen de 8 % entre 1990 et 2002, portant leur part dans les échanges mondiaux de 9,4 à 12,5 % – soit de 318 milliards de dollars en 1990 à plus de 800 milliards de dollars en 2002 en valeur nominale (tableau 1). Il en découle que le taux de croissance des échanges commerciaux Sud-Sud a été 2,2 fois plus élevé que celui des échanges Nord-Nord pendant la même période, grâce à quoi, entre 2000 et 2002, le commerce Sud-Sud en est venu à représenter 37 % de l'ensemble des échanges mondiaux des pays en développement. Il importe de noter qu'environ les deux tiers de ces échanges Sud-Sud ont les pays en développement d'Asie pour origine ou pour destination (466 milliards de dollars), suivis en importance par le Moyen-Orient (103 milliards de dollars), les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (84 milliards de dollars) et les pays d'Europe centrale et orientale (79 milliards de dollars). Au cours de cette période, le taux de croissance des échanges Sud-Sud pour l'Europe centrale et orientale a été négatif, alors qu'il a été élevé pour les autres régions, notamment pour les pays en développement d'Asie.

Parmi les divers flux commerciaux intrarégionaux Sud-Sud, les échanges entre les pays en développement d'Asie (sans le Japon) ont été de loin les plus importants, représentant 34,6 % du commerce intrarégional, suivis par les échanges entre les pays d'Europe centrale et orientale (22,6 %), soit un pourcentage beaucoup plus élevé que celui enregistré par les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (16,6 %). D'une manière générale, ces coefficients font ressortir l'importance grandissante des échanges commerciaux intrarégionaux, exception faite, peut-être, de l'Afrique et du Moyen-Orient qui conservent des liens commerciaux plus forts avec les pays en développement d'Asie qu'avec ceux de leur propre région (tableau 2).

Tableau 1
Taille des échanges commerciaux Sud-Sud: moyenne de la période 2000-2002
(en milliards de dollars É.-U. et en pourcentage)

2000-2002	ALC	CEE	Afrique	Moyen-Orient	Pays en développement d'Asie	Commerce Sud-Sud	Croissance 1990-2002
Pays d'Amérique latine et des Caraïbes	58,5	3,0	3,6	3,8	14,8	83,8	7,5
Europe centrale et orientale ^a	4,8	53,3	2,3	4,4	14,4	79,2	-1,2
Afrique	4,7	0,8	11,2	3,3	18,3	38,3	9,4
Moyen-Orient	3,2	1,9	9,8	15,8	72,0	102,7	7,7
Pays en développement d'Asie	27,5	14,7	18,4	30,9	374,0	465,5	11,9
Échanges commerciaux Sud-Sud	98,8	73,7	45,3	58,2	493,5	769,5	8,0
Part de la région dans l'ensemble des exportations mondiales							
En 1990	1,3	2,9	0,6	0,7	3,9	9,4	
En 2002	1,5	1,2	0,7	1,0	8,0	12,5	

Source: CEPALC, Division de l'intégration et du commerce internationaux, chiffres basés sur les données de l'OMC.

^a Y compris la Russie.

En ventilant les échanges commerciaux Sud-Sud par région, on observe qu'au début de la présente décennie les pays en développement d'Asie représentaient 60,5 % de l'ensemble des exportations Sud-Sud mondiales, dont 49 % dans le cadre des échanges intrarégionaux. Pour ce qui est des importations, ces pays ont joué un rôle encore plus important, avec 64 % du total des importations Sud-Sud. Dans le cas des pays d'Amérique latine et des Caraïbes et de ceux d'Europe centrale et orientale, seulement 1,9 % de l'ensemble des échanges Sud-Sud ont eu lieu avec les pays en développement d'Asie, le coefficient des autres régions (Moyen-Orient, Afrique et pays d'Europe centrale et orientale) étant encore plus faible (voir le tableau 3). L'essor en 2003 de certains échanges commerciaux Sud-Sud, y compris entre les pays en développement d'Asie et les échanges birégionaux entre les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes d'une part et les pays en développement d'Asie d'autre part, a peut-être modifié l'importance relative de ces flux commerciaux Sud-Sud.

Tableau 2
Échanges commerciaux Sud-Sud: parts des échanges Sud-Sud dans le commerce
des régions du Sud, 2000-2002
(en pourcentage)

2000-2002	ALC	CEE	Afrique	Moyen-Orient	Pays en développement d'Asie	Commerce Sud-Sud
Pays d'Amérique latine et des Caraïbes	16,6	0,9	1,0	1,1	4,2	23,7
Europe centrale et orientale	2,0	22,6	1,0	1,9	6,1	33,5
Afrique	3,4	0,6	7,9	2,3	12,9	27,1
Moyen-Orient	1,3	0,7	3,9	6,3	28,6	40,7
Pays en développement d'Asie	2,5	1,4	1,7	2,9	34,6	43,1
Échanges commerciaux Sud-Sud	4,8	3,6	2,2	2,8	23,9	37,3

Source: CEPALC, Division de l'intégration et du commerce internationaux, chiffres basés sur les données de l'OMC.

Tableau 3
Échanges commerciaux Sud-Sud: parts des échanges, 2000-2002
(en pourcentage du total des échanges)

2000-2002	ALC	CEE	Afrique	Moyen-Orient	Pays en développement. d'Asie	Commerce Sud-Sud
Pays d'Amérique latine et des Caraïbes	7,6	0,4	0,5	0,5	1,9	10,9
Europe centrale et orientale	0,6	6,9	0,3	0,6	1,9	10,3
Afrique	0,6	0,1	1,5	0,4	2,4	5,0
Moyen-Orient	0,4	0,2	1,3	2,1	9,4	13,3
Pays en développement d'Asie	3,6	1,9	2,4	4,0	48,6	60,5
Échanges commerciaux Sud-Sud	12,8	9,6	5,9	7,6	64,1	100,0

Source: CEPALC, Division de l'intégration et du commerce internationaux, chiffres basés sur les données de l'OMC.

Échanges commerciaux Sud-Sud des pays d'Amérique latine et des Caraïbes

En dépit de la grande hétérogénéité des pays qui la composent, la région de l'Amérique latine et des Caraïbes est fortement tributaire des échanges commerciaux Sud-Sud. En 2003, près de 74 % de ses exportations étaient destinées au Nord (États-Unis, Canada, UE et Japon), le reste allant au Sud. Ce tableau est radicalement différent si l'on exclut le Mexique: ce dernier représente près de 45 % du total des exportations régionales de marchandises, et plus de 93 % des exportations mexicaines étaient destinées aux marchés du Nord, 6 % seulement étant dirigées vers ceux du Sud. Si l'on ne tient pas compte du Mexique, la même année près de 49 % du total des

exportations régionales trouvent leur débouché sur les marchés du Sud (voir le tableau 4). L'importance du Sud en tant que marché d'exportation s'est accrue au fil des ans, en comparaison, par exemple, avec 1990 où la part du Sud a dépassé tout juste 35 %. D'une manière générale, les pays du Mercosur et de la Communauté andine sont moins tributaires des marchés du Nord, alors que les pays d'Amérique centrale le sont davantage, surtout des États-Unis (voir le tableau 5).

Ainsi donc, si l'on ne tient pas compte du Mexique, près de la moitié des exportations de la région sont des exportations Sud-Sud. Les échanges commerciaux Sud-Sud se sont répartis presque également entre le commerce intrarégional et le commerce extrarégional, le premier représentant plus de 27 % de l'ensemble du commerce régional et le second 21 %. Ces chiffres confirment le fait que les échanges commerciaux Sud-Sud ont déjà de l'importance pour la région dans son ensemble, et qu'ils recèlent un fort potentiel en vue d'une croissance future.

Tableau 4
Pays d'Amérique centrale et des Caraïbes (y compris le Mexique):
structure des exportations par grandes destinations, 1980-2003
(en pourcentage du total des exportations)

Régions/monde	Amérique centrale et Caraïbes (y compris le Mexique)				Amérique centrale et Caraïbes (sans le Mexique)			
	1980	1990	2000	2003	1980	1990	2000	2003
Amérique centrale et Caraïbes Nord	63,3	70,9	78,0	74,1	56,8	63,8	57,8	51,5
Amérique du Nord	36,2	40,9	64,4	56,8	30,3	33,1	36,6	30,8
Union européenne	22,9	24,0	11,4	11,1	25,7	29,2	20,6	20,4
Japon	4,2	5,9	2,3	6,2	0,9	1,6	0,6	0,3
Amérique centrale et Caraïbes Sud	36,7	29,1	22,0	25,9	43,2	36,2	42,2	48,5
Intrarégional	22,0	14,6	16,3	14,3	26,4	18,2	31,0	27,3
Interrégional	14,7	14,5	5,7	11,6	16,7	18,0	11,2	21,2
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: CEPALC, Division de l'intégration et du commerce internationaux, chiffres basés sur les données de l'OMC.

Comme il a été dit plus haut, l'importance relative du Nord pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (y compris le Mexique) en tant que destination pour les exportations au cours de l'actuelle décennie se situe autour de 70 % (74,1 % en 2003) dont 56,8 % pour la seule Amérique du Nord, 11,1 % pour l'UE et 6,2 % pour le Japon (tableau 4). La part des États-Unis est visiblement en augmentation alors que celle de l'Europe diminue régulièrement. Si l'on exclut le Mexique – et malgré les reprises de ces dernières années – l'importance du Japon en tant que destination pour les exportations est négligeable. Les effets des accords de libre-échange que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont conclus ou sont en train de conclure avec les pays du Nord n'ont pas encore été avérés, mais il est probable qu'ils détournent les échanges commerciaux Sud-Sud des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, surtout en ce qui concerne les pays développés de la région, du moins à court terme, pour un certain nombre de produits manufacturés (Nogués, 2004)⁴.

⁴ Examen de quatre ACR auxquels des pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont parties: i) une zone de libre-échange sud-américaine comprenant le Mercosur, le Chili et les pays de la Communauté andine; ii) un accord de libre-échange

Certes, l'importance de la part dans les échanges commerciaux intrarégionaux n'est pas le meilleur critère pour juger du succès des efforts d'intégration régionale. Il dépend de diverses variables, qui vont de la taille du marché à l'infrastructure commerciale existante dans la région, en passant par la production et la complémentarité des échanges. Comme nous l'indiquons dans le présent article, le niveau relativement bas des échanges intrarégionaux entre les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes est dû aux obstacles importants opposés aux échanges commerciaux régionaux, y compris les droits de douane résiduels, les restrictions quantitatives, et d'autres mesures non tarifaires comme les règles d'origine, ainsi que d'autres obstacles à l'accès aux marchés, tels que des normes techniques, sanitaires et environnementales, plus le défaut de réseaux d'infrastructures et de mesures de facilitation du commerce et de coordination des politiques macroéconomiques. La mise en place de certains de ces biens publics régionaux est cruciale pour permettre aux pays d'Amérique latine et des Caraïbes d'atteindre un stade plus complexe d'intégration régionale, qui facilitera les échanges commerciaux Sud-Sud non seulement intrarégionaux mais également interrégionaux pour ces pays.

Tableau 5
Amérique latine (16 pays): évolution des exportations par grandes destinations,
1990, 2000 et 2003
(en pourcentage du total chaque année)

	1990			2000			2003		
	Nord ^a	Sud ^b	Total	Nord ^a	Sud ^b	Total	Nord ^a	Sud ^b	Total
Mercosur	59,5	40,5	100,0	45,2	54,8	100,0	46,1	53,9	100,0
Argentine	48,2	51,8	100,0	31,0	69,0	100,0	32,6	67,4	100,0
Brésil	65,7	34,3	100,0	53,2	46,8	100,0	52,4	47,6	100,0
Paraguay	37,3	62,7	100,0	17,6	82,4	100,0	11,2	88,8	100,0
Uruguay	36,7	63,3	100,0	27,3	72,7	100,0	38,5	61,5	100,0
Chili	70,8	29,2	100,0	56,6	43,4	100,0	53,8	46,2	100,0
Communauté andine	71,7	28,3	100,0	63,5	36,5	100,0	61,3	38,7	100,0
Bolivie	49,4	50,6	100,0	36,1	63,9	100,0	24,3	75,7	100,0
Colombie	76,4	23,6	100,0	65,3	34,7	100,0	60,8	39,2	100,0
Équateur	65,9	34,1	100,0	51,8	48,2	100,0	59,1	40,9	100,0
Pérou	69,7	30,3	100,0	54,9	45,1	100,0	59,5	40,5	100,0
Venezuela	72,3	27,7	100,0	67,3	32,7	100,0	64,8	35,2	100,0
Mexique	90,8	9,2	100,0	92,5	7,5	100,0	93,9	6,1	100,0
MCCA	68,4	31,6	100,0	63,4	36,6	100,0	67,9	32,1	100,0
Costa Rica	76,0	24,0	100,0	75,2	24,8	100,0	68,0	32,0	100,0
El Salvador	64,0	36,0	100,0	71,1	28,9	100,0	65,0	35,0	100,0
Guatemala	57,3	42,7	100,0	50,2	49,8	100,0	64,2	35,8	100,0
Honduras	85,3	14,7	100,0	68,0	32,0	100,0	73,7	26,3	100,0
Nicaragua	50,6	49,4	100,0	64,2	35,8	100,0	67,1	32,9	100,0

Source: CEPALC, Division de l'intégration et du commerce internationaux, chiffres basés sur les données officielles communiquées par les pays.

^a Comportent les exportations de la région aux États-Unis, au Canada, dans l'UE et au Japon.

^b Comportent, en plus des exportations intrarégionales, les exportations vers les pays en développement d'Asie, l'Afrique et le Moyen-Orient.

entre la Communauté andine et les États-Unis; iii) un accord de libre-échange entre l'UE et le Mercosur; et iv) la ZLEA. Montegudo et Watanuki (2003) soutiennent que, bien que les accords Nord-Sud soient en général de meilleures options que les accords Sud-Sud, ces derniers sont – du point de vue de la spécialisation dans la production de biens à valeur ajoutée – préférables aux accords Nord-Sud pour les pays en développement les plus avancés de la région.

*Plans d'intégration intrarégionale*⁵

Le trait distinctif des résultats commerciaux des années 90, surtout jusqu'en 1997, a été une expansion impressionnante à la fois des échanges commerciaux au sein de chacune des quatre unions douanières (Communauté andine, Mercosur, MCCA et CARICOM) et des importations en provenance du reste du monde. Au cours de cette période, les pouvoirs publics faisaient souvent appel à l'intégration régionale pour manifester leur attachement persistant à la libéralisation, même lorsque les conditions économiques étaient difficiles pour procéder à de nouvelles ouvertures unilatérales, ou lorsque les initiatives multilatérales réciproques étaient dans une phase de transition, comme c'était le cas depuis la fin du Cycle d'Uruguay.

Néanmoins, ainsi qu'il apparaît dans le graphique 1-A et dans le tableau 6, en dépit d'une reprise en 2003, les échanges commerciaux intrarégionaux entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont connu des revers graves au cours de ces dernières années, et restent à un niveau relativement bas comparé à ceux d'il y a 10 ans; le niveau des échanges intrarégionaux (le Mexique étant inclus), qui représentaient 14,4 % du total des échanges régionaux en 2003, était encore bas comparé au pic de 21,1 % atteint en 1997 ou aux 16,4 % de 1980. En outre, ces flux commerciaux ont tendance à aller dans le sens de la conjoncture, ce qui faisait que les échanges à l'intérieur du groupe se caractérisaient par une alternance d'expansion et de contraction suivant l'évolution des échanges avec les tierces parties.

Ces résultats peu satisfaisants reflètent en grande partie l'instabilité économique de la majorité des pays de la région et les progrès limités accomplis dans le renforcement des liens, la réalisation des objectifs et l'amélioration de la conformité des règles adoptées. Il y a eu d'autres obstacles sur ce front, à savoir le caractère incomplet de la conception des accords originaux eux-mêmes et les faiblesses qu'elle présente, les difficultés à parvenir à un consensus pour remédier à ces difficultés, les crises économiques et politiques, et des asymétries dans les avantages retirés et les coûts encourus par les pays partenaires (BDI, 2003). Somme toute, bien que les quatre unions douanières aient été progressivement renforcées depuis les années 90 avec l'inclusion de questions non frontalières, il reste beaucoup à faire pour parvenir à un stade plus avancé d'«intégration poussée».

La contraction est encore plus sévère dans le Mercosur; les échanges commerciaux entre pays de cette organisation n'ont représenté que 12 % en 2003, contre 25 % en 1998 (graphique 2-A). L'intégration commerciale des pays membres de la Communauté andine est encore plus faible; lors du pic de 1998, les échanges entre ces pays ont atteint près de 13 % et ont baissé de façon continue pour se situer à 9 % en 2003 (graphique 2-B). La situation du MCCA et de la CARICOM est relativement meilleure parce que la proportion des produits manufacturés⁶

⁵ Les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont une longue histoire d'intégration régionale derrière eux. D'abord, dans les années 50 on discuta beaucoup d'un marché commun d'Amérique latine. Après 10 ans de négociations, l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE) a vu le jour en 1960. Le Marché commun centraméricain a été créé la même année, suivi du Groupe andin en 1969. Pendant la seconde moitié des années 70, toutes ces initiatives ont été en grande difficulté et la plupart d'entre elles sont devenues des instruments de politique peu intéressants pour les pays lorsque la crise d'endettement du début des années 80 provoqua une sévère récession en Amérique latine et une réduction importante des échanges commerciaux intrarégionaux. Ces régimes d'intégration se caractérisaient par: i) un modèle de développement de l'industrialisation pour la fabrication de produits de substitution aux importations piloté par l'État; ii) une orientation axée sur la demande intérieure; iii) un degré élevé de sélectivité grâce à l'utilisation de multiples listes positives; et iv) un scepticisme à l'égard des marchés privés et une forte préoccupation en raison de la présence des entreprises étrangères et de la dépendance à leur égard (BDI, 2002). L'idée était d'éliminer les obstacles internes tout en maintenant une forte protection externe et en développant la planification industrielle.

⁶ En 2002, sur les 20 principaux produits d'exportation à l'intérieur du MCCA, 17 ont été des produits manufacturés, représentant 36 % du total des exportations entre les membres du MCCA (CEPALC, 2003c, tableau 29). Dans le cas de la CARICOM, les 15 principaux produits d'exportation entre pays du groupe, en 1998, ont été des produits manufacturés

exportés à l'intérieur de chaque sous-région est plus importante que celle qui est exportée dans les pays industrialisés, avec une croissance soutenue en volume mais une stagnation en ce qui concerne les échanges entre les pays du groupe au cours de ces dernières années (graphiques 2-C et 2-D). Il existe un problème commun aux quatre groupes: la participation inégale des membres dans chacun d'eux, qui attire l'attention sur la question des asymétries et du traitement spécial et différencié en faveur des pays membres les moins favorisés. En somme, aucun accord d'intégration, dans la région, ne semble, loin s'en faut, avoir les effets à long terme de l'UE (graphique 2-B), et les accords sous-régionaux, qui ont apporté une stimulation temporaire aux échanges commerciaux intrarégionaux, vont avoir à relever d'importants défis pour favoriser le commerce et la croissance de chaque pays membre. Fait intéressant, la situation de l'ANASE est beaucoup plus favorable que celle du Mercosur bien que le volume des échanges commerciaux de ces deux régions soit similaire (tableau 6).

Tableau 6

Commerce intrarégional: pays d'Amérique latine et des Caraïbes, ALENA, ZLEA, ANASE (10), UE (15): 1980, 1985, 1990, 1995, 2003
(en pourcentage)

Pays d'Amérique latine et des Caraïbes	Commerce intrarégional (A) = $(X_{\text{intra}}/X_{\text{Tot}_i}) * 100$					Part des exportations dans les exportations mondiales (B) = $(X_{\text{Tot}_i}/X_{\text{monde}}) * 100$				
	1980	1985	1990	1997	2003	1980	1985	1990	1997	2003
ALC	16,4	10,6	14,4	21,1	16,0	5,1	5,0	3,8	5,1	5,2
Communauté andine	3,7	3,2	4,1	12,1	9,0	1,6	1,2	0,9	0,8	0,8
Mercosur	11,6	5,5	8,9	24,9	11,9	1,6	1,8	1,3	1,5	1,5
MCCA	23,1	14,4	14,1	13,3	20,7	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
CARICOM	8,3	11,3	12,4	16,7	21,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1
ALENA	33,6	43,9	41,4	49,1	55,0	16,3	16,7	15,9	18,1	15,6
ZLEA (34)	33,6	43,9	41,4	49,1	60,1	20,5	20,6	18,9	21,2	18,7
ANASE (10)	17,4	18,6	19,0	24,0	22,7 ^a	3,8	3,7	4,2	6,4	6,3 ^a
UE (15)	55,6	59,9	64,9	62,9	62,7	37,0	36,3	43,9	38,4	38,7

Source: CEPALC, Division de l'intégration et du commerce internationaux, chiffres basés sur les données officielles communiquées par les secrétariats respectifs des plans d'intégration et la Direction des statistiques commerciales du FMI, mai 2003.

^a Ce coefficient correspond à l'année 2002.

La structure commerciale de chaque plan d'intégration sous-régional souffre aussi d'une forte concentration des échanges de la part des pays membres. Dans le cas du Mercosur, par exemple, en 2003, la part du Brésil dans les échanges intérieurs au groupe a été de 45 %, alors que ce marché n'a représenté que 8 % de l'ensemble des exportations de ce pays. La même année, la part de l'Argentine dans les exportations du Mercosur s'est montée à 44 %, alors que ses partenaires au sein du Mercosur n'ont absorbé que 19 % du total des exportations de ce pays. Les 10 % restants des échanges entre les pays du Mercosur se sont partagés entre le Paraguay et

qui ont représenté 72 % de l'ensemble des expéditions. Il est remarquable que les produits agricoles primaires ne figurent pas sur cette liste (voir CARICOM, 2000, p. 58 à 60). Parmi les produits manufacturés relativement avancés qui sont importants dans les deux sous-régions il y a les produits chimiques et pharmaceutiques, les combustibles minéraux, les lubrifiants et produits connexes, les savons, les pigments, les peintures, le ciment, le fer et l'acier, le papier et le carton, l'eau et les dérivés tensio-actifs organiques, les boissons non alcoolisées et divers produits et préparations comestibles.

l'Uruguay, qui ont été beaucoup tributaires des marchés sous-régionaux, à hauteur de 36 % et de 30 % respectivement.

On a relevé un phénomène comparable dans les échanges commerciaux entre les pays de la Communauté andine. En 2003, la Colombie (38 %), le Venezuela (22 %) et l'Équateur (21 %) se sont adjugé plus de 80 % des échanges au sein de la sous-région, le reste s'étant réparti entre la Bolivie (8 %) et le Pérou (11 %). Toutefois, c'est la Bolivie qui a été le plus largement tributaire de la sous-région, 27 % de ses exportations ayant été faites dans le cadre de ce plan d'intégration. Il en a été à peu près de même du MCCA: alors que la part du Costa Rica, l'exportateur le plus important de ce groupe sous-régional, dans les échanges entre ses membres, a été de beaucoup inférieure (13 %) à celle des quatre autres pays, plus de 31 % des exportations du Nicaragua ont été absorbées par ce groupe, tout en ne représentant que 8 % des échanges entre les pays du MCCA. Pour ce qui est de la CARICOM, Trinité-et-Tobago ont représenté plus de 76 % des échanges entre les pays de la sous-région, mais moins de 10 % de leurs exportations ont été faites en direction des pays de la sous-région. Le niveau de dépendance d'un pays à l'égard du marché sous-régional est fortement lié à celui de son PIB par tête, ce qui attire l'attention sur la question très importante de l'asymétrie et de la répartition des bénéfices et des coûts de l'intégration régionale.

Il est également inquiétant que, dans le cas de ces quatre unions douanières, l'importance relative des échanges commerciaux intrarégionaux dans l'ensemble des échanges au niveau régional ait diminué au fil des ans. Les échanges entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes peuvent être divisés en deux catégories: i) les échanges entre les membres des groupes sous-régionaux (commerce intragroupement); et ii) les échanges entre des pays qui sont parties à des accords de complémentarité économique de l'Association latino-américaine d'intégration économique (ALADI) ou accords de libre-échange (commerce intergroupement). Alors que le commerce intergroupement a représenté moins de la moitié des exportations absorbées par la région en 1998, cette proportion a atteint 57 % en 2000 et 63 % en 2003 (CEPALC, 2004b). Bref, au sein des échanges commerciaux en diminution entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, l'ensemble des parts des quatre unions douanières dans le commerce intragroupement diminue.

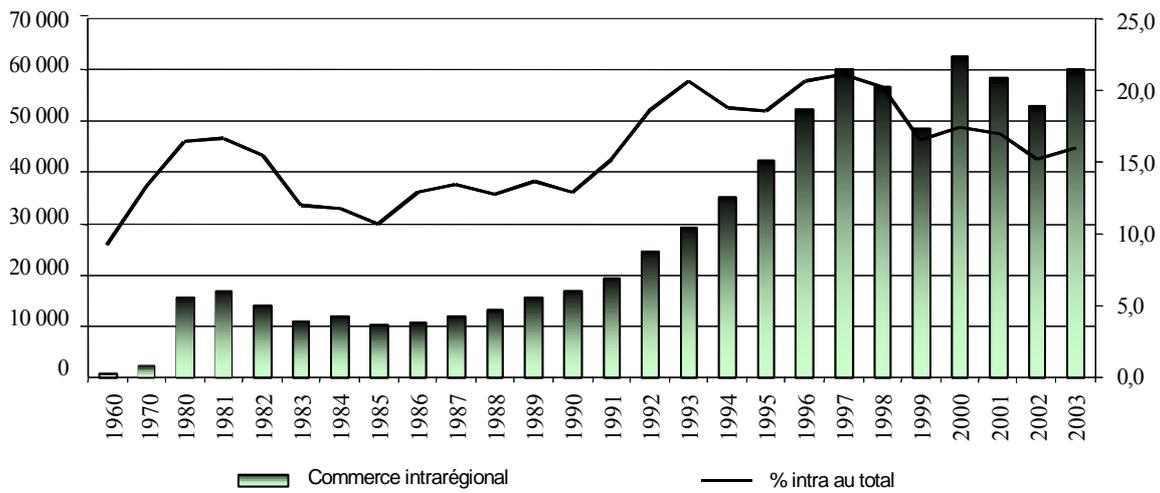
B. *Entraves au commerce intrarégional*

Au vu de ce qui précède, il reste beaucoup à faire si les pays d'Amérique latine et des Caraïbes veulent mieux profiter des bénéfices potentiels de l'intégration régionale. Les pays de la région devraient continuer à travailler pour éliminer les entraves qui continuent à gêner leur processus d'intégration régionale, à savoir: i) la persistance d'obstacles non tarifaires; ii) les marques perforées des tarifs extérieurs communs (TEC) et l'inachèvement des unions douanières⁷; iii) infrastructure régionale inadéquate; iv) faiblesse de l'appareil institutionnel national et régional; v) coordination insuffisante des politiques macroéconomiques et sectorielles, et systèmes de taxes qui ne marchent pas sur les marchés intégrés et ne stimulent pas le commerce et les investissements extérieurs; et vi) peu de mécanismes permettant de favoriser un développement socioéconomique qui compenserait les asymétries de la répartition des bénéfices

⁷ Si la ZLEA finissait par être un accord superficiel et beaucoup moins ambitieux que prévu, les accords sous-régionaux devraient jouer un rôle plus important pour améliorer le bien-être économique et social dans les pays de la région. Ce sera notamment le cas lorsque l'objectif des plans d'intégration des pays d'Amérique latine et des Caraïbes visant à établir des unions douanières et des marchés communs sera complètement atteint. En outre, dans le cadre d'un projet complet d'union douanière, une fois qu'a été conclu un accord sur la mise en œuvre des TEC, les différents membres de l'union ne devraient pas négocier des accords bilatéraux avec des tierces parties. Indépendamment du succès et de l'étendue de la ZLEA, les sous-régions organisées en marchés communs devraient continuer à réduire leurs tarifs extérieurs, ce qui peut profiter à tous les membres, mais surtout aux plus petits qui sont plus vulnérables à des détournements indésirés des échanges commerciaux (BDI, 2002, p. 16).

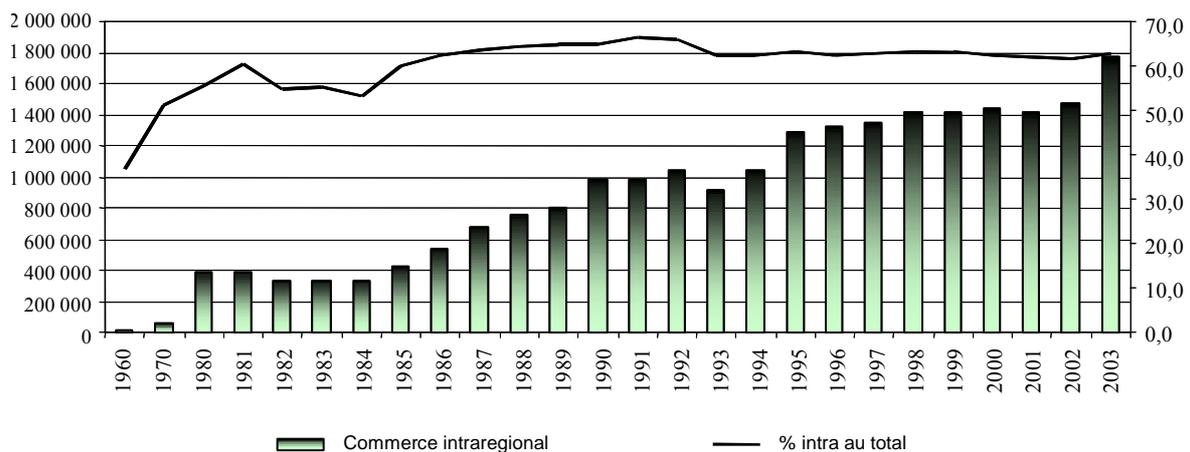
de l'intégration (BDI, 2003). La modernisation et la simplification des procédures douanières, le renforcement des mécanismes sous-régionaux de règlement des différends et celui des capacités humaines et institutionnelles pour tout ce qui a trait à la certification et au contrôle des obstacles techniques, ainsi qu'aux mesures sanitaires et phytosanitaires, constitueraient également des éléments importants de ces biens publics régionaux (CEPALC, 2002).

Graphique 1
Évolution du commerce intrarégional des pays d'Amérique latine
et des Caraïbes par rapport à celui de l'UE: 1960-2003
A. Pays d'Amérique latine et des Caraïbes



Axe vertical de gauche: millions de dollars courants. Axe vertical de droite: pourcentages

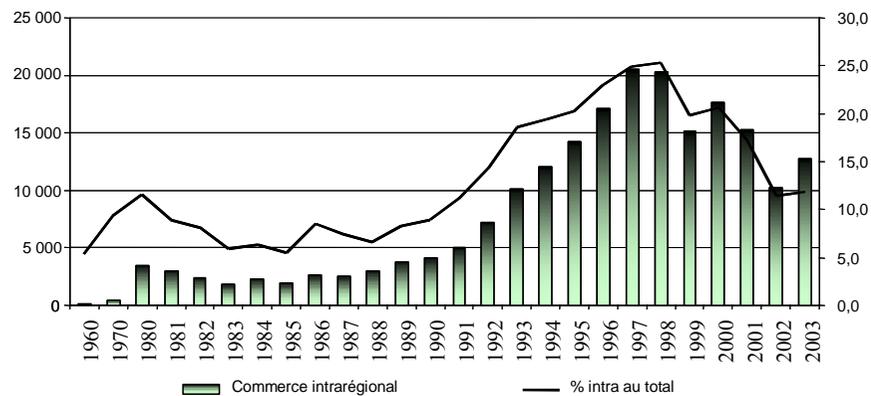
Graphique 2
Pays d'Amérique latine et des Caraïbes: évolution du commerce sous-régional interne
dans les programmes sous-régionaux: 1990-2003
B. Union européenne (15)



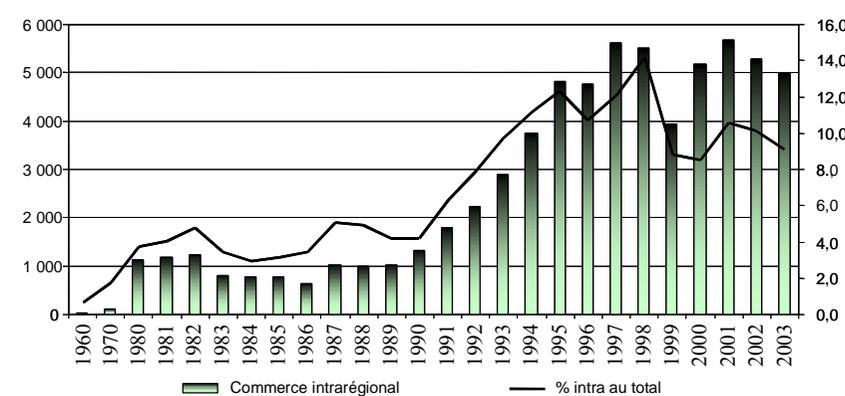
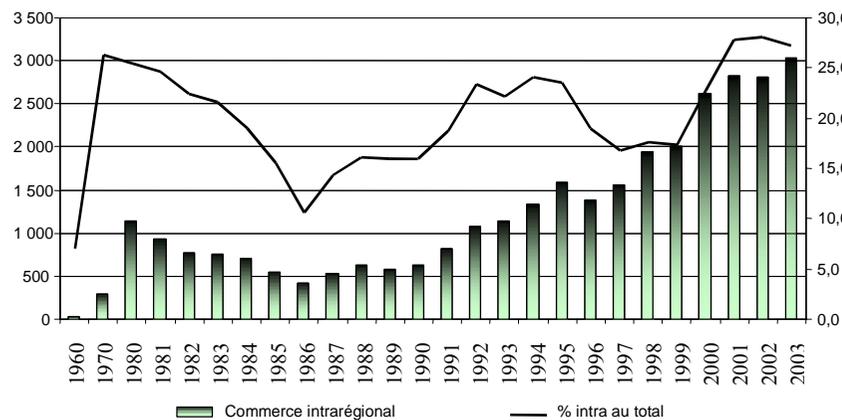
Axe vertical de gauche: millions de dollars courants. Axe vertical de droite: pourcentages

Sources: Base de données de la CEPALC pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, et du FMI et de l'OMC pour ceux de l'UE.

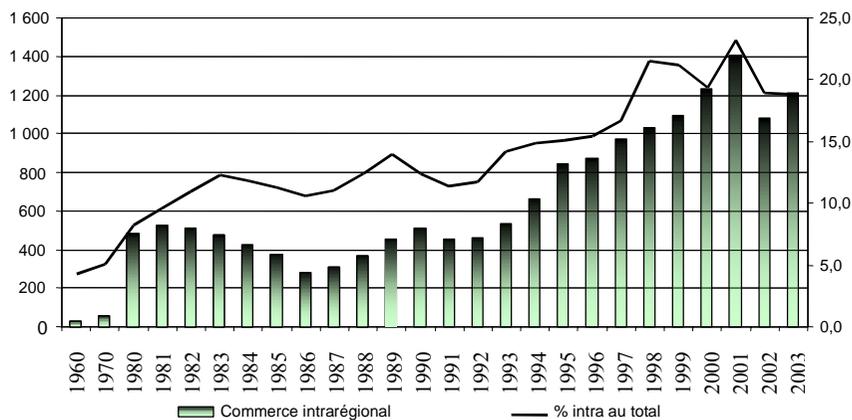
A. Mercosur



B. Communauté andine

C. MCCA^a

D. CARICOM



Source: CEPALC, Division du commerce international et de l'intégration, sur la base de données officielles.

^a Dans le cas du MCCA, la maquila est exclue des exportations intrarégionales, mais est incluse dans le total des exportations.

Les nouveaux programmes de travail du Mercosur et de la Communauté andine (par exemple, les Objectifs pour 2006 et la Déclaration de Quirama de 2003, le Plan d'action du MCCA et l'Initiative de marché unique de la CARICOM, respectivement) tiennent compte de la plupart des problèmes ci-dessus liés à la question des biens publics régionaux et visent à éliminer les obstacles existants aux courants sous-régionaux des échanges commerciaux et des investissements. Bien que les quatre unions douanières aient été progressivement renforcées depuis les années 90 avec l'inclusion de mesures transfrontières, elles ont encore un long chemin à parcourir avant d'atteindre l'étape suivante d'«intégration poussée», qui implique, en partie, la fourniture de biens publics régionaux (voir les encadrés 1, 2 et 3).

Encadré 1

Résumé de la proposition du Mercosur «Objectif 2006»

Programme politique, social et culturel

- Participation accrue à la société civile
- Parlement du Mercosur, dont les membres pourraient être élus au suffrage direct d'ici à 2006
- Donner un élan à la coopération culturelle
- Créer un institut social
- Améliorer «Mercosur Ciudadano» (société civile)

Programme de l'union douanière

- Traiter la question des asymétries de développement
- Tarif extérieur commun (élimination des marques perforées d'ici à 2006)
- Régimes communs spéciaux (négociés jusqu'à 2006)
- Zones de libre-échange
- Négociations communes avec les autres pays
- Défense commerciale commune, y compris sauvegardes pour les échanges commerciaux extérieurs à la zone (régimes négociés jusqu'en 2004 et adoptés en 2006)
- Définition des instruments à utiliser pour éliminer progressivement les mesures antidumping et les mesures compensatoires pour les échanges entre les membres du groupe (négociées jusqu'en 2004 et entrées en vigueur en 2006)
- Politique de défense commune de la concurrence (entrée en vigueur en 2006)
- Intégration productive avec promotion de forums sur la compétitivité; définition d'instruments de financement; programmes de formation; et reconnaissance réciproque des systèmes d'évaluation de la conformité
- Discipline relative aux mesures d'incitation (négociée jusqu'en 2004, entrée en vigueur en 2006)
- Coordination macroéconomique
- Renforcement des institutions

Bases d'un marché commun

- Libéralisation des services
- Marché régional des capitaux
- Appui aux investissements régionaux
- Bases d'une monnaie unique
- Marchés publics (conclusion de l'accord prévue pour 2003)
- Circulation de la main-d'œuvre et promotion des droits des travailleurs

Programme pour une nouvelle intégration

- Éducation pour le Mercosur
- Programmes de coopération scientifique et technique
- Intégration productive avancée
- Intégration des infrastructures

Source: Secrétariat administratif du Mercosur, Mercosur/XXIV CMC/DI n° 01/03.

Encadré 2
Résumé de la Déclaration de Quirama
(Communauté andine)

Ce programme a pour objectif général d'améliorer le processus d'élaboration d'une deuxième génération de politiques et de mettre au point les lignes de conduite pour une action stratégique et les directives suivantes:

Dimension politique

- Établissement d'un programme de travail sur la gouvernance
- Préparation d'un ensemble de lignes directrices concernant la politique de sécurité commune de la Communauté andine
- Lancement du plan andin pour la prévention, la lutte contre la prolifération, et l'interdiction des armes légères de petite taille
- Adoption d'un programme de diffusion et d'application de la charte andine de promotion et défense des droits de l'homme
- Mise en œuvre du plan d'action pour la lutte contre les substances illicites et les infractions y afférentes
- Préparation de directives pour un plan andin de lutte contre la corruption
- Adoption d'un plan andin de lutte contre la corruption
- Établissement des lignes directrices pour une politique régionale de sécurité alimentaire et pour des plans d'action contre la pauvreté et la marginalisation
- Organisation du premier dialogue politique et de la première réunion de coopération entre la Communauté andine, le Mercosur et le Chili. Conclusion de l'accord de libre-échange d'ici à la fin de 2003. Poursuite des négociations en vue d'un accord de dialogue et de coopération économique avec l'Union européenne et poursuite des négociations avec d'autres pays et d'autres groupes de pays.

Dimension sociale et culturelle

- Élaboration d'un plan de développement social intégré
- Établissement de réglementations concernant les décisions relatives aux migrations de la main-d'œuvre, la protection et la sécurité sociale sur le lieu de travail. Adoption des dispositions juridiques nécessaires pour la reconnaissance réciproque des licences, diplômes et accréditations professionnelles.
- Assurer une participation sociale au processus d'intégration et à la défense des droits des consommateurs et des autochtones
- Préparation de directives politiques pour améliorer la qualité et l'intérêt de l'éducation et accroître le nombre de ceux qui en bénéficient
- Favoriser la création d'une Commission andine des investissements pour la santé.

Dimension économique

- Encourager une réflexion sur la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et le positionnement au niveau international de la Communauté andine
- Analyse des causes de la non-conformité avec les dispositions réglementaires de la Communauté andine et proposition de solutions
- Évaluation du processus d'intégration de chaque pays
- Élaboration d'une politique agricole commune
- Élaboration de programmes de libéralisation du commerce sous-régional des services et mise en œuvre d'actions destinées à établir des liens entre les services de douane.

Intégration frontalière et développement des régions frontalières

- Établissement d'un plan d'ensemble pour l'intégration et le développement frontaliers
- Appui à la mise en œuvre de l'Initiative pour l'intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine
- Développement des zones d'intégration frontalières.

Développement durable

- Conception et exécution de programmes relatifs à l'environnement, au développement de l'énergie, à la prévention des catastrophes et à l'aide aux victimes
- Conception d'un plan andin à la suite du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg et du Plan de mise en œuvre.

Institutions

- Appui au système d'intégration andin et renforcement de ce système
- Élaboration de propositions pour le règlement extrajudiciaire des différends
- Accélération de l'élection au suffrage direct d'un Parlement andin.

Source: Communauté andine, *Déclaration de Quirama* [en ligne], Secrétariat général, 28 juin 2003 (<http://www.comunidadandina.org/ingles/document/Quirama.htm>).

Encadré 3

Résumé du Plan d'action pour le marché commun d'Amérique centrale et de l'initiative pour un marché unique de la CARICOM

Plan d'action pour le Marché commun d'Amérique centrale, 2002 (PROGRÈS)

Le plan d'action pour l'intégration économique de l'Amérique centrale a été adopté le 24 mars 2002. Il vise à assurer une intégration plus poussée dans les domaines suivants:

Dimensions politique, institutionnelle et juridique

- Travaux effectués selon un calendrier d'ensemble pour atteindre les objectifs du plan d'action
- Harmonisation des TEC (modifications tarifaires par consensus)
- Adoption d'un Traité sur les investissements et le commerce des services (en vigueur, en réalité)
- Le Code douanier uniforme centraméricain (CAUCA) a été adopté
- Adopter un mécanisme de règlement des différends
- Intégration du Comité exécutif du Système d'intégration centraméricain (SIECA)

Dimension économique

- Convergence macroéconomique, notamment aux fins suivantes:
 - a) Supervision financière mutuelle;
 - b) Harmonisation des marchés de la dette publique d'Amérique centrale afin d'éliminer les obstacles aux flux de capitaux.

Intégration et développement frontaliers

- Appui à la mise en œuvre du Plan Puebla-Panama destiné à améliorer l'infrastructure de la région pour favoriser et réaliser l'intégration et le développement régionaux des pays d'Amérique centrale avec le Mexique en matière d'énergie, d'infrastructure, de télécommunications et de facilitation du commerce.

Développement durable

- Appui à la mise en œuvre du Plan Puebla-Panama pour renforcer l'initiative centraméricaine en faveur du développement durable, du développement humain et de la prévention des catastrophes naturelles et des secours aux victimes.

Initiative en faveur du marché et de l'économie uniques de la CARICOM (PROGRÈS)

La région a poursuivi et intensifié ses efforts pour consolider l'intégration des Caraïbes et a mis sur pied le Marché et économie uniques de la CARICOM (CSME).

Dimensions politique, institutionnelle et juridique

- Les autorités de la CARICOM ont décidé d'établir une unité de travail au sein du Secrétariat de la CARICOM
- Action commune pour parler d'une seule voix dans les organismes internationaux et hémisphériques (Mécanisme de négociation régional)
- Harmonisation de la législation, de la réglementation et des formulaires douaniers
- Création de la Cour de justice des Caraïbes
- Création de l'Organisation régionale des normes et de la qualité de la CARICOM
- Adoption de mesures destinées à éviter une double taxation

Dimension économique

- Convergence macroéconomique, notamment aux fins suivantes:
 - a) Prescription concernant les réserves externes (trois mois de couverture financière des importations à raison de 80 % de dépôts bancaires en devises étrangères dans les banques centrales pendant 12 mois);
 - b) Prescription en matière de taux de change (stable en face du dollar avec une marge de fluctuation de 1,5 % pendant 36 mois); et
 - c) Taux du service de la dette extérieure (pas plus de 15 %).

Source: Page d'accueil du SIECA (<http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm>) et CEPALC (2003), Latin America and the Caribbean in the World Economy 2002-2003.

Entraves aux échanges commerciaux interrégionaux Sud-Sud

Deux problèmes liés entre eux peuvent expliquer la croissance égale et modérée des flux des échanges dans le cadre du commerce interrégional Sud-Sud des pays d'Amérique latine et des Caraïbes: leur composition en termes de pays et leur composition en termes de produits. Les flux commerciaux entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les pays en développement d'Asie et les pays d'Europe centrale et orientale, par exemple, se concentrent dans quelques pays (Kuwayama, Mattos et Contador, 2000, et Maldonado et Durán, 2004), bien que les marchés d'importation et d'exportation de ces deux régions se soient diversifiés, et ce processus devrait se poursuivre à l'avenir. Pour ce qui est de la composition en termes de produits, les flux commerciaux sont extrêmement différents selon la direction des échanges: les importations en provenance des pays en développement d'Asie et des pays d'Europe centrale et orientale sont composées de produits manufacturés, tandis que celles en provenance de l'ALADI concernent surtout des produits de base. La nature de ces flux est presque entièrement à caractère *interindustriel*. Ce problème a été aggravé par l'éloignement géographique, en général, le manque de transports directs et l'irrégularité des services transpacifiques, en particulier, qui ont rendu difficiles les échanges entre ces deux régions, portant préjudice à la compétitivité des produits exportés.

Étant donné les différences entre les modèles de spécialisation internationale des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les pays en développement d'Asie et les pays d'Europe centrale et orientale, la future expansion commerciale des premiers en direction de ces deux régions concernera très probablement surtout des classes traditionnelles de produits plutôt que des classes à caractère intra-industriel qui ont théoriquement une valeur ajoutée et relèvent d'un apport technologique importants. Toutefois, ainsi qu'il a été démontré dans plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes (Kuwayama et Durán, 2003), il est tout à fait possible d'accroître la valeur ajoutée et la part de la technologie et des connaissances dans les produits traditionnels d'exportation en prévoyant des services de grande qualité et d'autres méthodes de production faisant appel, par exemple, aux technologies de l'information.

D'autre part, une meilleure articulation intra-industrielle entre les régions du Sud est particulièrement prometteuse lorsqu'il s'agit de pays qui ne sont pas trop asymétriques quant au niveau de développement et des capacités industrielles, et qui bénéficient de facto d'une intégration à des fins de production grâce à des investissements ou des partenariats. Ce processus devrait donner aux pays d'Amérique latine et des Caraïbes un autre moyen de s'intégrer plus efficacement, surtout dans les pays en développement d'Asie. Il devrait aussi favoriser l'investissement et l'incorporation de compétences en matière de technologie et de gestion, ce qui sera facilité si les pays qui ont rapidement réduit «l'écart technologique» participent aux échanges avec les pays développés.

En outre, étant donné le niveau actuellement bas des échanges économiques, les discussions sur les accords commerciaux devraient tenir compte, dès le début, de programmes de coopération économique pour rendre possible une interaction régionale plus poussée. La coopération pourrait avoir recours à des instruments comme des programmes de promotion du commerce et de l'investissement, des programmes de formation pour les gestionnaires et une coopération en matière de sciences, de technique et d'énergie. Il faudrait encourager la «facilitation du commerce» et souligner l'importance des règles et des procédures douanières ainsi que des normes techniques et des essais et de la certification auxquels elles sont associées. Il conviendrait également d'encourager l'exécution de programmes concernant les petites et moyennes entreprises (PME), y compris pour ce qui est des ressources humaines, l'accès à l'information et à la technologie et la mise en commun de cette dernière, le financement et les entreprises en

coparticipation⁸. Il importe également de résoudre les problèmes liés au transport des marchandises et des personnes, repérer les zones d'engorgement et formuler des propositions en vue d'améliorer les transports et de faciliter les accords de coopération. En ce qui concerne l'amélioration du commerce interrégional pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, il est essentiel de mettre en place plusieurs biens publics régionaux.

Prolifération des ACR et échanges commerciaux Sud-Sud

A. Remarques préliminaires

Parmi les différentes voies menant à la libéralisation du commerce (c'est-à-dire unilatérales, sous-régionales, multilatérales et hémisphériques) empruntées dans la région, les ACR bilatéraux et plurilatéraux ont pris le pas sur les unions douanières depuis le milieu des années 90. De plus, les gouvernements des pays d'Amérique latine et des Caraïbes s'emploient activement à établir un réseau d'accords avec des pays faisant partie de la région et d'autres qui n'en font pas partie, tout en poursuivant les négociations sur la création de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Le Mexique et le Chili ont conclu des ACR avec un certain nombre de pays et de régions qui ne sont pas géographiquement contigus, comme l'Union européenne, ainsi qu'avec l'Association européenne de libre-échange (AELE). Le Chili a signé un ACR avec les États-Unis, et d'autres ACR sont entrés en vigueur avec le Canada, l'UE, l'AELE et plusieurs autres Parties. Les pays d'Amérique centrale ont négocié un ACR avec les États-Unis. Le Mercosur est en train de constituer une association interrégionale avec l'Union européenne, et des initiatives sont en cours pour en faire de même avec l'Inde et la Chine, entre autres.

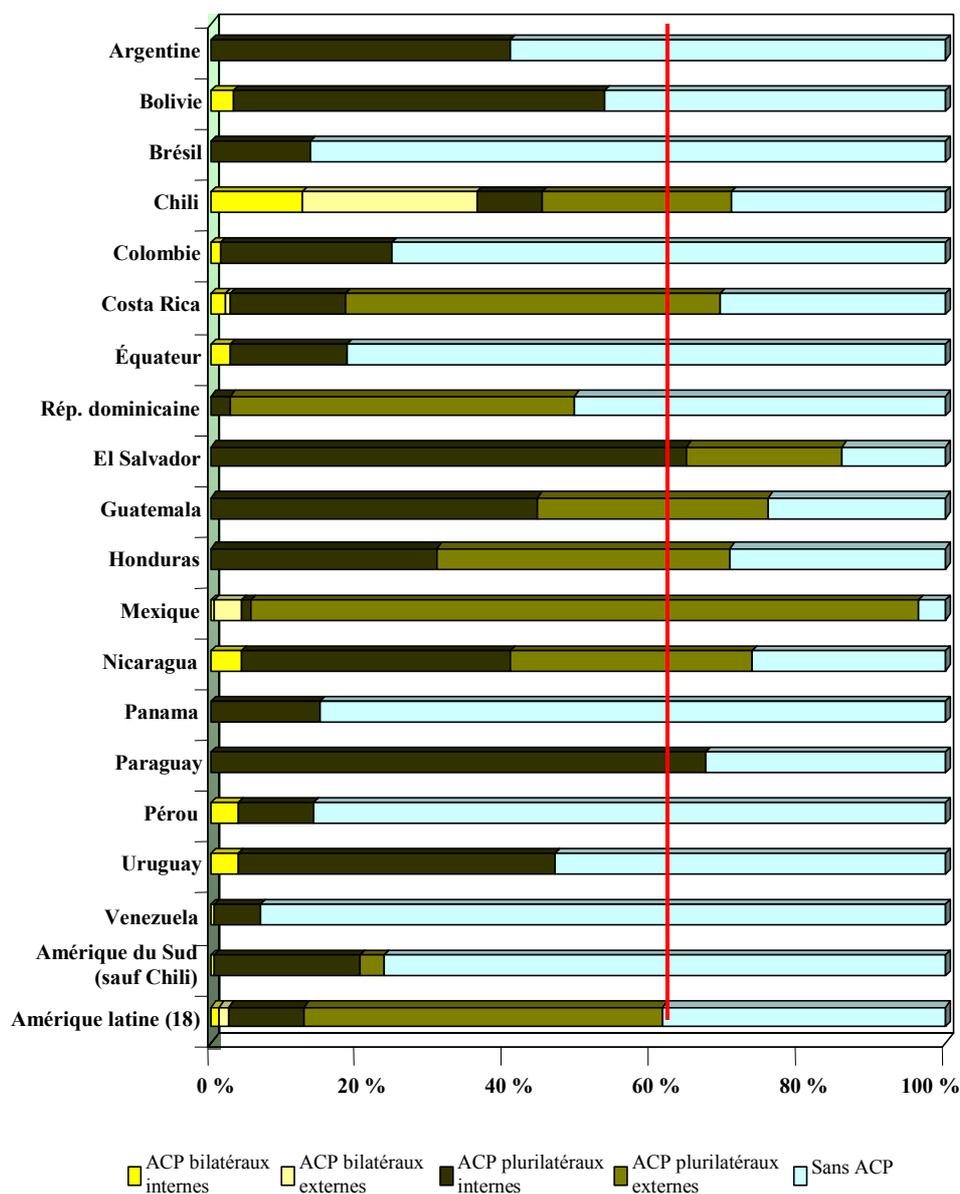
Au vu des ACR existants au 31 mars 2004, y compris ceux qui ont été signés mais ne sont pas encore ratifiés⁹, les estimations faites par la CEPALC laissent penser qu'environ 61 % des exportations des pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, au premier trimestre, ont été faites dans le cadre d'ACR (bilatéraux ou plurilatéraux) d'une manière ou d'une autre, et que ce coefficient est en augmentation rapide depuis le milieu des années 90 surtout, augmentation qui se poursuit au cours de la présente décennie. Il est important de faire remarquer que, pendant cette période, les progrès les plus nets ont été accomplis dans la conclusion d'ACR avec des pays extérieurs à la région d'Amérique latine et des Caraïbes à proprement parler (graphique 3), en particulier des pays du Nord, comme les États-Unis, le Canada, ainsi que les pays de l'UE et de l'AELE. Dans le déroulement de ce processus, le Chili et le Mexique sont devenus de véritables sortes de plaques tournantes pour les ACR de l'hémisphère. Sur les 61 % d'exportations des pays d'Amérique latine et des Caraïbes susmentionnés, 49,5 % sont faites sur des marchés extrarégionaux, alors qu'une petite proportion (11,6 %) est destinée aux marchés intrarégionaux. La première catégorie est dominée par les échanges Nord-Sud.

⁸ Le Forum de coopération économique Asie Pacifique (CEAP) concerne traditionnellement 13 secteurs de coopération économique et technique, qui pourraient être d'importantes composantes dans ces efforts, à savoir: développement des ressources humaines; sciences et technologie industrielles; petites et moyennes entreprises; infrastructure économique; énergie; transports; télécommunications et information; tourisme; données sur le commerce et les investissements; soutien au commerce; conservation des ressources marines; pêche et technologie de l'agriculture. La protection de l'environnement ne figure pas sur cette liste, mais il en est question dans le cadre de certains de ces secteurs.

⁹ Dont le Traité de libre-échange entre les États-Unis et les pays d'Amérique centrale (CAFTA), qui a déjà été signé, et l'ACR entre la République de Corée et le Chili, qui est déjà entré en vigueur.

Graphique 3

Amérique latine (18 pays): flux d'exportations, par accord commercial préférentiel, 2004
(en pourcentage du total des échanges)



Source: CEPALC, Division du commerce international et de l'intégration, sur la base de renseignements commerciaux communiqués par la base de données Comtrade de l'ONU.

^a En ce qui concerne l'estimation de 2004, la moyenne des exportations de chaque pays sur deux ans a été utilisée pour définir la structure du commerce extérieur, et il a été tenu compte des ACP en vigueur au 31 mars (y compris ceux dont les négociations ont été conclues).

B. Intégration «poussée» dans les accords Nord-Sud et Sud-Sud

Le changement le plus radical dans le processus d'intégration des pays d'Amérique latine et des Caraïbes est peut-être le fait qu'ils se soient quelque peu détournés de l'optique intrarégionale (Sud-Sud), manifestant un intérêt croissant pour les accords interrégionaux (Nord-Sud). Cela signifie que ces pays essaient maintenant de créer des liens avec les pays du Nord par le biais d'ALE réciproques, alors qu'ils étaient habitués auparavant à une approche non réciproque. Cette tendance accrue à rechercher des accords commerciaux bilatéraux parallèlement aux négociations de la ZLEA, notamment l'intérêt manifesté récemment par les États-Unis pour le lancement ou la conclusion (ou les deux) d'accords bilatéraux concernant des zones de libre-échange avec le Chili, l'Amérique centrale, la Communauté andine et d'autres, met potentiellement en danger un accord d'ensemble équilibré sur l'OMC et la ZLEA. En outre, on a constaté une prolifération d'ALE Sud-Sud dans la région, sous l'impulsion, surtout, du Chili et du Mexique comme plaques tournantes régionales. Les progrès réalisés par ce régionalisme «en étoile» dans l'hémisphère occidental ont été rapides en dépit du fait que les préférences obtenues dans le cadre des accords commerciaux bilatéraux, la chose est reconnue, seront peu à peu érodées et diluées par d'autres ALE au fil du temps. Ces stratégies pourraient étouffer dans l'œuf une ZLEA équilibrée et avoir des conséquences préjudiciables pour le bien-être économique et social¹⁰.

Il est important de noter que les aspects de ces accords commerciaux bilatéraux qui ont trait aux pays du Nord tendent à établir et à consolider l'accès aux marchés dont les pays d'Amérique latine et des Caraïbes bénéficient déjà grâce au système généralisé de préférence (SGP). Deuxièmement, ces ALE comportent des dispositions relatives aux investissements, à la politique de la concurrence, aux marchés publics et à la facilitation du commerce qui présentent un intérêt particulier pour le Nord avec les disciplines «OMC-plus» pour lesquelles il n'existe actuellement aucune règle multilatérale. Troisièmement, les questions qui concernent les signataires latino-américains, comme les mesures de soutien interne dans l'agriculture ou la législation anti-dumping, sont renvoyées au forum de négociations multilatérales.

Ainsi donc, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes négocient des ALE Nord-Sud pour s'assurer un accès plus stable et plus étendu aux marchés, attirer des investissements étrangers directs, ainsi que pour garantir le maintien des disciplines commerciales relevant souvent d'«OMC-plus» qui figurent dans les ALE et les rendre plus crédibles. Cependant, les engagements de libéralisation du commerce qui figurent dans ces ALE avec les pays du Nord tendent à renforcer les avantages relatifs des pays du Sud soit dans le secteur des produits primaires (les pays d'Amérique du Sud, par exemple), soit dans les secteurs de l'industrie manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre non spécialisée (par exemple le Mexique, l'Amérique centrale et plusieurs pays des Caraïbes). Par ailleurs, il est probable que ces ALE détourneront les échanges commerciaux entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes d'importants secteurs de l'industrie manufacturière. De même, les ALE Sud-Sud conclus avec d'autres pays en développement extérieurs à la région (par exemple l'accord de libre-échange entre le Chili et la Corée) renforceront également les avantages relatifs des pays d'Amérique latine et des Caraïbes dans les secteurs traditionnels, tout en accroissant les complémentarités dans les relations commerciales intersectorielles plutôt qu'intrasectorielles.

¹⁰ La Déclaration de Santiago reprend la Déclaration de la quatrième Réunion ministérielle sur le commerce de San José (Costa Rica), qui indiquait que la ZLEA peut coexister avec des accords sous-régionaux bilatéraux et sous-régionaux dans la mesure où les droits et obligations imposés par ces accords ne sont pas couverts par ceux de la ZLEA, ou ne vont pas plus loin qu'eux (approche «modulaire»), et que la ZLEA soit édifée sur la base d'engagements équilibrés, équitables et avantageux pour tous les membres.

Les ALE Nord-Sud ont une autre caractéristique importante concernant les États-Unis, à savoir qu'ils ne comprennent généralement pas de composante de «coopération», et ne sont donc pas initialement mercantilistes ou axés sur le commerce, quoique cette orientation puisse être modifiée dans un proche avenir (Devlin et Estevadeordal, 2002). Eu égard au fait que la coopération ne fait pas partie des engagements qu'ils prescrivent, l'ALENA, les nouveaux accords commerciaux bilatéraux et l'ALALE des années 60 peuvent encore être considérés comme «superficiels», en dépit des nombreuses disciplines en cause et de la grande portée des engagements qu'ils imposent.

Inversement, les vieux plans d'intégration sous-régionale des pays d'Amérique latine et des Caraïbes prévoient des programmes de coopération dans le cadre des engagements initiaux. Par ailleurs, l'Europe occidentale est un bon exemple de lieu où le renforcement de l'interdépendance commerciale grâce aux échanges s'est transformé en un ensemble de relations commerciales et de coopération. Les partenaires au sein de l'ALENA semblent changer d'orientation (laquelle était purement commerciale au départ) pour se diriger vers un panachage d'échanges commerciaux et de coopération. La CEAP est tout-à-fait unique avec sa forte insistance sur la coopération *et* des engagements facultatifs de libéralisation du commerce. L'ANASE est peut-être un cas unique dans lequel l'accent, qui était placé sur la coopération, s'est déplacé en direction d'une association d'échanges commerciaux et de coopération. Le processus du Sommet des États américains, qui implique une négociation commerciale libre associée à une confédération d'initiatives de coopération non commerciale relativement autonome dans plus de 20 secteurs, pourrait être considéré comme un autre type de démarche¹¹. D'autre part, le Japon commence à appliquer le modèle déjà établi de l'accord entre Singapour et le Japon sur un partenariat pour une ère économique nouvelle, qui est fortement axé sur une coopération économique, aux négociations d'autres ALE avec les pays du Sud (Aoki, 2004), y compris le Mexique¹². Du point de vue des échanges commerciaux Sud-Sud des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, plusieurs programmes de coopération sont envisagés dans le cadre d'un accord entre l'Inde et le Mercosur¹³. Un ALE interrégional Sud-Sud, l'accord entre le Chili et la Corée, prévoit, dans son texte officiel, une série d'initiatives en matière de coopération bilatérale dans des domaines comme les mesures sanitaires et phytosanitaires, la conformité et les normes et la technologie de l'information, entre autres.

Il convient de souligner qu'en plus de l'orientation commerciale la plupart des ALE signés dans les années 90 et au cours de la présente décennie par les pays en développement des Amériques sont calqués sur le modèle de l'ALENA pour ce qui est du ciblage des thèmes, exception faite, peut-être, de la politique de la concurrence. Les ALE Sud-Sud existants de la région ne font pas exception à la règle. Ces accords de seconde génération ont un champ d'application plus vaste, non seulement parce qu'ils sont «larges» par le nombre de secteurs qui ont été négociés et incorporés, mais également par l'«intensité» des engagements imposés dans ces

¹¹ Ainsi qu'il a été esquissé dans le programme de coopération hémisphérique adopté par les ministres du commerce présents à la réunion de Quito (Équateur) le 1^{er} novembre 2002, la coopération technique disponible sera fondamentale pour faire en sorte que la ZLEA soit bénéfique pour ses membres. Il ne faudrait pas se limiter à fournir une assistance technique, mais il conviendrait aussi d'inclure le renforcement de la capacité de production et la stimulation de la compétitivité, l'innovation et les transferts de technologie.

¹² Dans le cas de l'ALE entre le Japon et le Mexique, on sait de source gouvernementale mexicaine que cet accord insistera beaucoup sur la coopération économique notamment pour ce qui est de l'amélioration des petites et moyennes entreprises mexicaines.

¹³ Par exemple, l'Inde et le Brésil ont signé cinq accords comportant une coopération bilatérale pour l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique, le tourisme, la culture et dans d'autres domaines.

secteurs qui sont des disciplines «OMC-plus». Cela vaut particulièrement pour les services¹⁴, l'investissement et la propriété intellectuelle (Blanco et Zabludovsky, 2003). Ces ALE, bien entendu, ne sont pas identiques à l'ALENA, et tiennent compte des intérêts particuliers du ou des partenaires commerciaux concernés, amenant par là à établir des priorités réalistes pour les parties en question. Toutefois, tous ces ALE ne se contentent pas de partager la philosophie et les structures de l'ALENA, mais encore certains textes, dans quelques disciplines, sont presque identiques à ceux de ce dernier (Blanco et Zabludovsky, 2003). Ces ALE font aussi apparaître de nouvelles approches de vieilles questions comme les règles d'origine, les mesures de circonstance pour les importations et le règlement des différends.

En somme, les accords commerciaux bilatéraux, en particulier les accords Nord-Sud, permettent d'améliorer l'accès aux marchés, de renforcer et d'étendre les préférences commerciales, d'établir des droits et obligations réciproques (mécanismes de règlement des différends), de garantir le déploiement des efforts de libéralisation, et peuvent favoriser une modernisation des institutions. Cependant, les ALE multiples entraînent bel et bien des coûts: le détournement des flux commerciaux intrarégionaux, des coûts administratifs («le plat de spaghettis»), la réduction du pouvoir de négociation des petits pays, certains pays se pliant à des exigences dans des domaines qui vont au-delà des enjeux commerciaux d'usage, etc. Ils vont contre les mesures d'incitation à dépasser le régionalisme et la volonté des pays développés de promouvoir des négociations multilatérales. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les ALE (et la ZLEA) sont une opportunité, et non une «panacée» (pas plus que ne l'étaient les réformes structurelles des années 90).

Dans le même cadre, la CEPALC (2004a) a fait valoir que, pour assurer leur développement, les pays doivent conserver une certaine flexibilité afin de pouvoir stimuler le développement de la productivité, donner un coup de fouet à leur compétitivité et gérer le compte capital pour en faire un outil de régulation macroéconomique. En outre, pour faire en sorte que les pays qui sont Parties à l'accord finissent par atteindre le même niveau de développement, il est vital de prendre de nouvelles initiatives, dont la création de fonds de cohésion ou d'intégration¹⁵ et l'amélioration de la mobilité internationale de la main-d'œuvre (Assael, 2004, Bustillo et Ocampo, 2003). Les pays de la région devraient conserver une certaine flexibilité au sein des disciplines sous-régionales de l'OMC et de la ZLEA pour leur permettre d'adopter des politiques énergiques de développement de la productivité et d'améliorer ainsi leur compétitivité systémique.

Programme d'intégration poussée et accords Sud-Sud

A. Les accords Sud-Sud comme solutions aux problèmes des contraintes en matière d'offre

On fait souvent remarquer que la composition par produits du commerce intrarégional est très différente de celle du commerce interrégional avec le reste du monde, et que les échanges

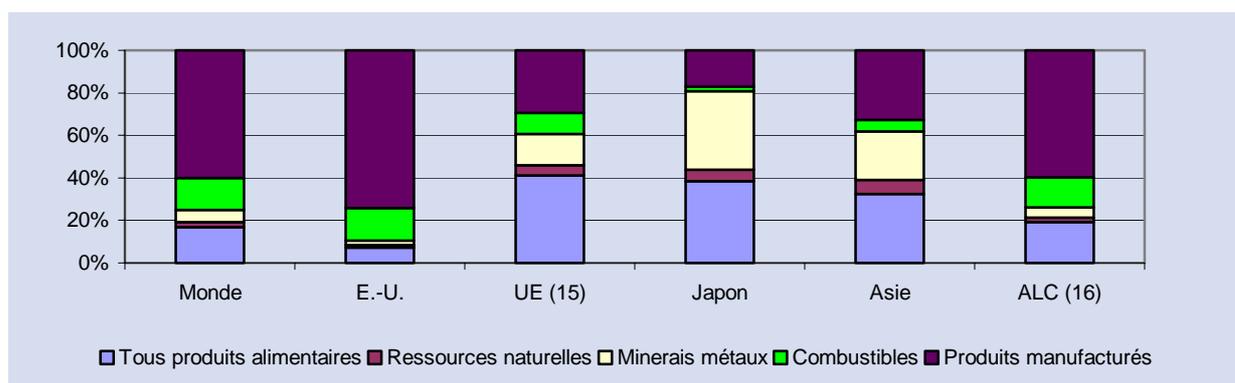
¹⁴ Dans le cas des services, par exemple, la portée des accords commerciaux bilatéraux tend à être similaire à celle de l'ALENA, et il existe donc une compatibilité fondamentale entre ce dernier et ceux qui ont été signés par les pays de la région (Kuwayama, 2003).

¹⁵ En ce qui concerne la ZLEA, à ce propos, au troisième Sommet des Amériques (Canada, avril 2001), divers dirigeants ont préconisé la création d'un fonds de cohésion ou d'intégration sociale qui permettrait à cet accord hémisphérique de bénéficier d'un meilleur soutien. Lors de cette réunion, le Président du Mexique a évoqué un fonds de cohésion, tandis que divers premiers ministres des Caraïbes ont souligné l'importance des fonds d'intégration. Le Gouvernement de l'Équateur, qui était chargé de coordonner les négociations jusqu'en novembre 2002, a proposé ultérieurement la création d'un fonds de promotion de la compétitivité (Assael, 2004). Le Venezuela a présenté un certain nombre de propositions relatives à la question des fonds de convergence structurelle (voir: FTAA.TNC/w/242, 16 février 2004, sur le site Web de la ZLEA).

commerciaux intrarégionaux sont essentiellement composés de produits manufacturés avec une plus forte valeur ajoutée, contrairement aux échanges avec le reste du monde.

Tel est précisément le cas des pays d'Amérique latine et des Caraïbes: leurs échanges intrarégionaux sont composés à raison de près de 60 % de produits manufacturés, de 20 % de produits alimentaires, de 2 % de matières premières d'origine agricole, de 5 % de minerais et de métaux et de 14 % de combustibles. Par contraste, la composition des exportations des pays d'Amérique latine et des Caraïbes en direction du marché des États-Unis est axée sur les produits manufacturés (74 %) si l'on inclut le Mexique, alors que la part de ces produits dans les exportations vers le marché de l'UE est assez faible (29 %) et encore plus faible vers le marché japonais (17 %). Les exportations des pays d'Amérique latine et des Caraïbes vers l'Union européenne (des 15) et le Japon sont composées surtout de produits alimentaires, de minerais et de métaux. Fait intéressant, la part des produits manufacturés dans les échanges avec les pays en développement d'Asie est nettement plus importante (33 %), ce qui souligne une fois de plus le rôle des échanges commerciaux Sud-Sud comme source potentielle de savoir technologique pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (voir le graphique 4).

Graphique 4
Structure des exportations des pays d'Amérique latine et des Caraïbes
par destination et par groupe de produits principaux, 2002
(en pourcentage)



Source: CEPALC, Division de l'intégration et du commerce internationaux, calculs basés sur les données officielles. La classification des produits principaux est celle de la CNUCED.

La composition des exportations des pays d'Amérique latine et des Caraïbes par destination (marchés intrarégionaux contre marchés des pays du Nord) et par coefficient de valeur ajoutée technologique a beaucoup changé au fil des ans. Entre 1990-1992 et 2000-2002, la part des produits manufacturés dans les échanges commerciaux entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et ceux du Nord est passée de 56 % à 74 % en raison, surtout, de l'expansion impressionnante des exportations mexicaines sur le marché des États-Unis. Ces échanges de type *maquiladora* du Mexique et de plusieurs pays d'Amérique centrale et des Caraïbes avec les États-Unis se traduisent par une proportion relativement élevée (20,5 %) de produits à fort coefficient de valeur ajoutée technologique (voir le tableau 7.A). Il convient de remarquer que la part des produits manufacturés dans les échanges commerciaux intrarégionaux est montée à 75 % entre 2000 et 2002, à partir d'un niveau déjà élevé de 71 % pendant la période précédente.

Entre 2000 et 2002, les échanges intrarégionaux de produits manufacturés se sont répartis comme suit: les produits provenant de l'exploitation des ressources naturelles (29 %) et ceux qui relevaient de la catégorie des produits à coefficient moyen de valeur ajoutée technologique (14 %) avaient la plus grosse part, tandis que celle des produits à fort coefficient de valeur ajoutée technologique restait modeste (7 %), mais était en hausse. La situation est plus claire si l'on exclut le Mexique (tableau 7.B): la proportion des produits manufacturés dans les échanges entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et ceux du Nord était d'environ 50 %, et celle des produits manufacturés provenant de l'exploitation des ressources naturelles représentait 25 %. Par contraste, les échanges intrarégionaux étaient caractérisés par une proportion importante de produits manufacturés, composée d'abord de produits provenant de l'exploitation des ressources naturelles (27 %) et de produits à fort coefficient de valeur ajoutée technologique (28 %). Par ailleurs, il n'y a presque plus de différence entre les échanges Nord-Sud et les échanges Sud-Sud en ce qui concerne ces derniers, si l'on exclut le Mexique.

Si l'on considère la structure, en Amérique du Sud, des exportations de chaque sous-région par coefficient de valeur ajoutée technologique, on constate que la tendance à la diversification des produits exportés a été particulièrement forte au cours des années 80, puis s'est stabilisée au début des années 90. La sous-région continue d'être fortement tributaire des produits de base (voir le graphique 5.d). Bien que la part des produits à moyen et à fort coefficient de valeur ajoutée technologique se soit accrue, on est encore loin, en l'occurrence, de l'augmentation constatée en Amérique centrale et au Mexique. Cette tendance positive est largement due à l'expansion des échanges des biens de consommation durables et des produits industriels de consommation courante dans les pays du Mercosur et de la Communauté andine.

Tableau 7

Pays d'Amérique latine et des Caraïbes: structure des exportations par grande zone (Nord/Sud) et par coefficient de valeur ajoutée technologique, 1990-1992 et 2000-2002
(en pourcentage du total des exportations)

A. Pays d'Amérique latine et des Caraïbes (y compris le Mexique)

Destinations Secteurs	1990-1992			2000-2002		
	Amérique latine et Caraïbes – Nord ^a	Amérique latine et Caraïbes – Sud		Amérique latine et Caraïbes – Nord ^a	Amérique latine et Caraïbes – Sud	
		ALC	Reste ^b		ALC	Reste ^b
Produits de base	43,6	29,3	28,9	26,0	24,8	43,8
Produits manufacturés	56,4	70,7	71,1	74,0	75,2	56,2
Produits manufacturés provenant des ressources naturelles	21,4	25,5	23,1	13,0	26,2	29,3
Faible coefficient de valeur ajoutée technologique	9,4	14,3	10,9	12,7	13,7	5,9
Coefficient moyen de valeur ajoutée technologique	20,3	26,2	27,7	27,8	28,3	13,9
Fort coefficient de valeur ajoutée technologique	5,3	4,7	9,4	20,5	7,0	7,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

B. Pays d'Amérique latine et des Caraïbes (sauf le Mexique)

Secteurs \ Destinations	1990-1992			2000-2002		
	Amérique latine et Caraïbes – Nord ^a	Amérique latine et Caraïbes – Sud		Amérique latine et Caraïbes – Nord ^a	Amérique latine et Caraïbes – Sud	
		ALC	Reste ^b			ALC
Produits de base	51,6	28,2	44,0	50,6	26,2	46,2
Produits manufacturés	48,4	71,8	56,0	49,4	73,8	53,8
Produits manufacturés provenant des ressources naturelles	27,3	25,5	29,5	25,4	27,2	32,0
Faible coefficient de valeur ajoutée technologique	9,8	15,6	11,6	7,9	13,2	6,2
Coefficient moyen de valeur ajoutée technologique	9,3	26,8	14,1	9,9	27,6	10,1
Fort coefficient de valeur ajoutée technologique	2,0	3,9	0,8	6,2	5,9	5,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

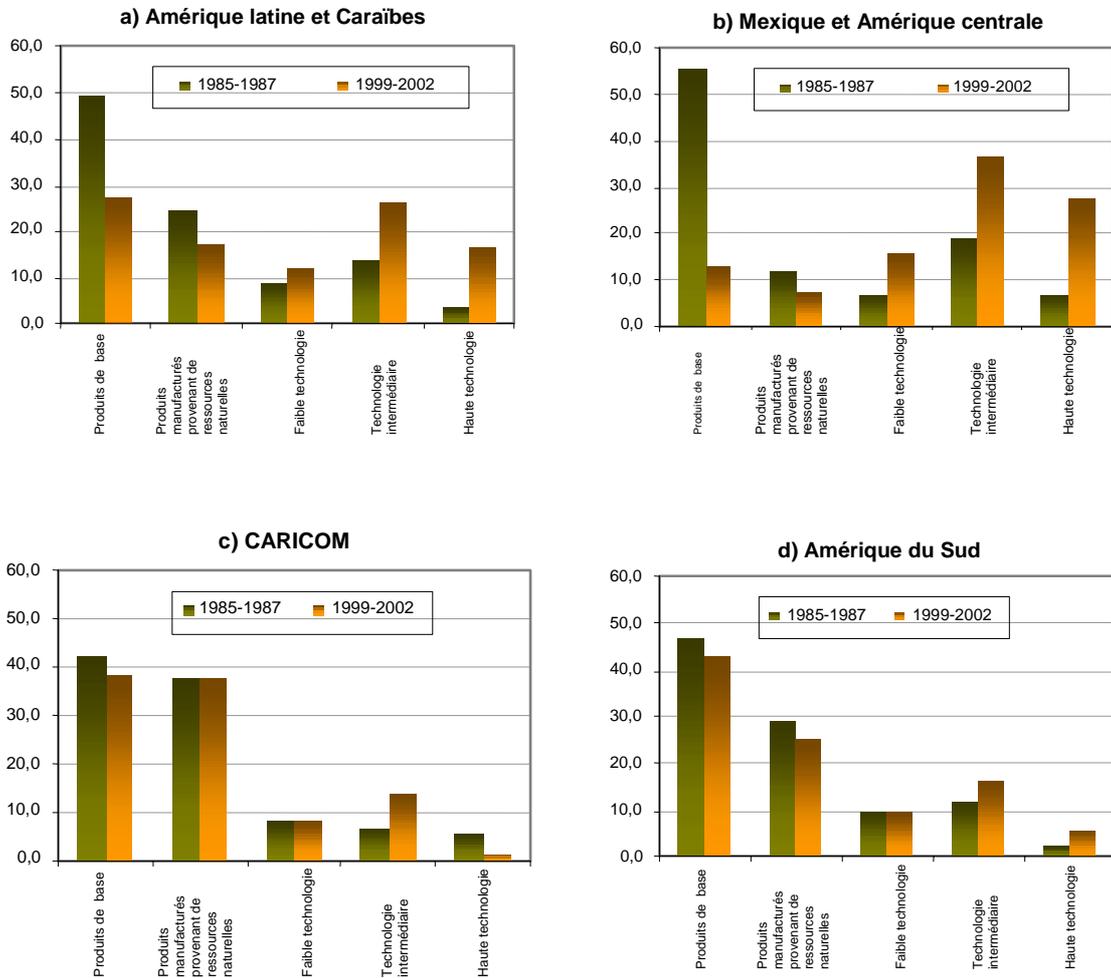
Source: CEPALC, Division de l'intégration et du commerce internationaux, calculs basés sur les données de Comtrade.

^a Y compris les échanges commerciaux avec les États-Unis, le Canada, l'UE et le Japon.

^b Y compris les échanges commerciaux avec les pays en développement d'Asie, l'Afrique et le Moyen-Orient.

L'Amérique centrale et le Mexique ont déjà réussi à être beaucoup moins dépendants à l'égard des produits de base. Comme le montre le graphique 5.b, ils ont complètement changé la configuration de leurs exportations, passant d'une composition dans laquelle les produits de base représentaient environ 56 % à une autre qui compte 87 % de produits manufacturés, dont des produits à fort coefficient en valeur ajoutée technologique. Une évolution similaire, quoique beaucoup plus limitée, a été constatée dans les pays des Caraïbes (voir le graphique 5.c). Mais si l'on observe de plus près les échanges intrarégionaux des pays d'Amérique latine et des Caraïbes par groupements sous-régionaux, on se rend compte de l'importance des produits manufacturés, et notamment des produits à fort coefficient de valeur ajoutée technologique, pour chacun des quatre plans d'intégration (Mercosur, Communauté andine, MCCA et CARICOM) (voir le tableau 8).

Graphique 5
 Structure des exportations par coefficient de valeur ajoutée
 technologique, 1985-1987 et 1999-2002
 (en pourcentage du total)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), chiffres calculés sur la base des données officielles.

En 2000, par exemple, les produits à coefficient moyen et à fort coefficient de valeur ajoutée technologique représentaient respectivement plus de 34 % et 7 % du total des échanges commerciaux entre les pays du Mercosur. De même, le MCCA a fait apparaître une proportion remarquablement élevée d'échanges entre les pays parties dans chacune des trois catégories de produits à valeur ajoutée technologique (à savoir faible coefficient, coefficient moyen et fort coefficient). Le cas du Chili est intéressant, car on relève des proportions relativement importantes de produits manufacturés (y compris à fort coefficient de valeur ajoutée technologique) dans ses échanges intrarégionaux, ce qui contraste fortement avec ses exportations en direction du Nord, dont la plus grande partie est constituée de produits de base. Les observations ci-dessus semblent appuyer la thèse selon laquelle, du moins en ce qui concerne l'Amérique latine et les Caraïbes, l'intégration régionale a été, et peut être, un moyen pour parvenir à une diversification des exportations en direction d'exportations non traditionnelles, de produits diversifiés et même de produits à coefficient plus fort de valeur ajoutée et relevant de connaissances techniques plus poussées. En fait, la courbe d'apprentissage liée à l'expérience des marchés régionaux peut servir de tremplin pour accéder à de nouveaux marchés internationaux (Devlin et French-Davis, 1998). Il s'agit d'une idée force du principe du «régionalisme ouvert» en faveur duquel la CEPALC plaide depuis le milieu des années 90 (CEPALC, 1994).

Tableau 8
Exportations intrarégionales des pays d'Amérique latine et des Caraïbes
par coefficient de valeur ajoutée technologique, 2000

	Pays d'Amérique latine et des Caraïbes	Mercosur	Communauté andine	MCCA	CARICOM	Mexique	Chili
A. – Produits de base	25,0	26,5	37,2	12,3	21,0	7,4	24,8
B. – Produits manufacturés	75,0	73,5	62,8	87,7	79,0	92,6	75,2
Produits manufacturés provenant des ressources naturelles	26,4	19,8	32,4	30,5	52,1	16,5	46,8
Faible coefficient de valeur ajoutée technologique	13,3	12,3	12,1	23,4	12,5	14,7	9,7
Coefficient moyen de valeur ajoutée technologique	26,9	34,2	15,0	23,0	12,6	36,1	16,0
Fort coefficient de valeur ajoutée technologique	8,3	7,3	3,3	10,7	1,8	25,3	2,7
Total (A+B)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: CEPALC, Division de l'intégration et du commerce internationaux, chiffres calculés sur la base des données de Comtrade.

Les ALE Nord-Sud tendent à renforcer les avantages relatifs dont bénéficient les pays du Sud, comme dans le cas de l'Amérique du Sud, dont les principaux produits d'exportation sont des produits manufacturés provenant de l'exploitation des ressources naturelles, ou le Mexique, l'Amérique centrale et certains pays des Caraïbes dont l'avantage relatif repose essentiellement sur des écarts de prix, et particulièrement sur les bas salaires de la main-d'œuvre. Bien que le Mexique et certains pays d'Amérique centrale et des Caraïbes aient vu leurs exportations progresser dans des secteurs de pointe en développement rapide, la production manufacturière à l'étranger apporte peu de valeur ajoutée à l'économie; les intrants importés représentent 70 % à 80 % de la valeur

brute des activités de maquila (Kuwayama et Durán, 2003). Il est vrai que les zones de libre-échange apportent une contribution en matière de création d'emplois et de recettes en devises, mais ces zones devraient jouer un rôle plus actif dans le processus de développement.

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, dans de nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les ressources naturelles peuvent être une source importante permettant d'accroître la teneur en valeur ajoutée des exportations et le savoir technique, en mettant en lumière les avantages du pays dans ce domaine, tels que les paysages, le climat et la biodiversité en tant qu'éléments pouvant servir la compétitivité au plan international. Pour favoriser encore plus ce processus, il est souhaitable: i) de créer des réseaux et des regroupements dans les zones où se trouvent les ressources naturelles; ii) d'encourager la création et l'intégration de services à forte composante technologique pour appuyer le processus de production et le tourisme; iii) d'aider les PME et de les encourager à entreprendre des activités d'exportation; et iv) d'encourager l'utilisation des technologies de l'information et de la communication en tant qu'outils pour la promotion des exportations. En somme, il convient de revoir le rôle des ressources naturelles pour en faire un moyen de favoriser le transfert de technologie dans l'intérêt des ALE, Nord-Sud aussi bien que Sud-Sud.

B. Les ACR/ALE Sud-Sud comme moyens d'appui à la «compétitivité systémique» de l'Amérique latine et des Caraïbes en tant que région

Dans le cadre de l'intégration régionale, il conviendrait d'envisager plusieurs dimensions d'«intégration poussée» selon un principe de «régionalisme ouvert» en améliorant l'apport de biens publics régionaux. Cela suppose qu'on réduise la dispersion tarifaire et les obstacles non tarifaires, et qu'on se préoccupe des mesures internes, tout en harmonisant les instruments normatifs, en améliorant l'infrastructure (par exemple les transports, les communications, la coopération en matière d'énergie par des interconnexions régionales, et les ports), et qu'on renforce les mécanismes de règlement des différends. L'harmonisation des règles entre les pays membres dans des secteurs comme les services, l'investissement, les droits de propriété intellectuelle, les règles d'origine, les mesures antidumping, les sauvegardes, les normes sanitaires et phytosanitaires, les procédures douanières et la mobilité de la main-d'œuvre devraient avoir un effet bénéfique sur la compétitivité de chaque pays et de la région dans son ensemble. En outre, cette conception de l'intégration exige l'adoption d'accords qui contribueront à la stabilité macroéconomique et au développement de la productivité dans tous les pays. Somme toute, la fourniture par les pouvoirs publics de beaucoup de ces biens publics est déterminante pour améliorer la compétitivité régionale.

Dans le secteur du commerce des services qui représente déjà près de 20 % du total des exportations de la région et qui est particulièrement important pour les pays des Caraïbes à cause du tourisme et des services financiers, il est souhaitable d'intégrer explicitement les exportations de services dans la stratégie de promotion du commerce de chaque pays, ce qui aboutira à l'établissement ou à l'harmonisation (ou aux deux) de règles en matière de commerce des services au niveau régional. Il importe également d'adopter des mesures pour développer les exportations de services, comportant: i) la reconnaissance réciproque des diplômes, dossiers et normes techniques universitaires; ii) des accords sur la double imposition et le double versement de cotisations de sécurité sociale; iii) la protection et la promotion de l'investissement; et iv) la facilitation des mouvements temporaires de personnes, en particulier des hommes et femmes d'affaires et de leurs représentants, grâce à des initiatives telles que la délivrance d'un visa d'affaires régional (Prieto, 2003).

a) *Coordination macroéconomique dans les plans d'intégration sous-régionale*

L'instabilité financière et le défaut d'efficacité du marché constituent globalement un «mauvais point» pour les pays en développement, et l'on peut considérer, à l'expérience, les efforts déployés au niveau régional pour prévoir des instructions et des mécanismes en vue de la coordination macroéconomique comme un bien public régional.

Depuis le début des années 90, l'idée de compléter la partie commerciale des processus d'intégration régionale par une coordination de la politique macroéconomique fait son chemin. Le regain d'intérêt porté à ce domaine est dû: i) à la constatation que l'incorporation de variables macroéconomiques dans les plans d'intégration commerciale en est venue à être un facteur déterminant pour renforcer les accords sous-régionaux et en assurer la continuité; et ii) à une deuxième constatation, à savoir que les stimulants de la croissance sont de plus en plus souvent transmis par des variables financières plutôt que de rester liés à la situation du commerce comme autrefois.

Dans la région de l'Amérique latine et des Caraïbes, les efforts déployés pour coordonner les politiques macroéconomiques se sont intensifiés dans tous les plans d'intégration, mais n'ont pas justifié les espoirs qu'ils avaient suscités. Néanmoins, la solution européenne a clarifié trois points importants à caractère empirique concernant un certain nombre de positions théoriques divergentes: i) la convergence macroéconomique est possible même entre pays présentant d'importantes différences concernant le niveau de développement et la vulnérabilité aux perturbations extérieures; ii) la stabilité macroéconomique est essentielle pour approfondir l'intégration commerciale et, inversement, un commerce dynamique est une condition nécessaire à la convergence macroéconomique; et iii) les solutions individuelles, notamment les dévaluations compétitives, ne sont pas les meilleures tant du point de vue national que du point de vue régional. L'expérience européenne a montré qu'il n'est pas nécessaire d'attendre des conditions théoriquement optimales pour coordonner les politiques. Comme le cas de l'Europe semble le suggérer, les conditions *sine qua non* pour réussir une coopération dans ce domaine sont un niveau minimal d'échanges commerciaux intrarégionaux, de mobilité de la main-d'œuvre et des capitaux et de flexibilité des prix des marchandises, des services et des facteurs de production, et la volonté politique de poursuivre cette coopération dans le temps.

b) *Réglementation de la concurrence*

Jusqu'à une période récente, la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes fonctionnaient sans politique officielle de la concurrence. Si un gouvernement repérait un comportement anticoncurrentiel, il intervenait souvent directement. Toutefois, la dernière vague de déréglementation, de privatisation et de libéralisation a modifié la situation. On reconnaît de plus en plus que, au plan national, faute de politiques nationales appropriées de la concurrence, la privatisation peut avoir des conséquences négatives sur le bien-être social, surtout en ce qui concerne les services publics, alors que, au plan international, l'essor des fusions transfrontières représente un danger potentiel pour la concurrence dans la région. De même, les bénéfices potentiels découlant des investissements étrangers directs s'accompagnent de dangers potentiels; en l'absence d'une politique de la concurrence interne appropriée et efficace, les entreprises étrangères peuvent évincer l'investissement intérieur, étouffer la concurrence interne et ralentir la croissance de la productivité nationale. Des flux commerciaux plus forts stimulés par le processus d'intégration et des conflits possibles remettent en cause les politiques commerciales et exigent qu'on se penche davantage sur la question de la contestabilité des marchés. Préoccupés avant tout par ce problème, de nombreux pays latino-américains, au cours des années 90, ont créé des organismes compétents en matière de concurrence ou renforcé ceux qui existaient, commencé à

coordonner et à mettre en commun les informations, et même à inclure un élément de concurrence dans les accords d'intégration sous-régionale (par exemple le Mercosur, la Communauté andine, la CARICOM), ou des dispositions relatives à la concurrence dans ces accords (ALENA) et dans les accords bilatéraux. Mais certains pays n'ont pas ces réglementations, alors que d'autres commencent seulement à les mettre en œuvre. Il existe beaucoup de possibilités de coopération régionale dans ce domaine (Silva, 2004).

c) Cohésion sociale et fonds structurels

Malgré leur importance, les aspects sociaux n'ont pas fait l'objet du traitement qu'ils méritaient dans les plans d'intégration régionale d'Amérique latine. L'exécution du programme social est habituellement lente ou remise à plus tard, tandis que les autorités ne sont préoccupées que sporadiquement des effets de répartition. Les mécanismes des accords régionaux et sous-régionaux n'ont que de faibles moyens financiers à consacrer à l'amélioration de la cohésion des groupes sociaux et au soutien des régions. C'est pourquoi l'un des principaux défis qu'il a fallu relever dans le cadre de l'intégration régionale en Amérique latine a été l'adoption de politiques de développement économique efficaces et durables et de politiques d'intégration sociale dans tous les secteurs qui ont été de plus en plus marginalisés au cours des 20 dernières années.

En effet, les processus d'intégration ont été fort influencés par le fait que: i) les disparités entre les États et les régions représentent un danger pour le processus d'intégration lui-même; ii) les marchés ne peuvent pas, par eux-mêmes, favoriser l'intégration économique quand les États et les régions sont responsables de ces disparités; iii) la croissance, la compétitivité et l'emploi sont les principaux instruments permettant de réaliser cette cohésion sociale; iv) la nécessité est forte de combiner les politiques économique et sociale pour garantir aux citoyens un système de protection sociale pour tous; v) la réduction des disparités en permettant un meilleur accès à la formation, à l'éducation, à l'emploi (pour les femmes, les jeunes et les chômeurs de longue durée), et en comblant les écarts de revenus et de fortune est un fondement important pour la cohésion sociale; et vi) une volonté politique fortement marquée d'apporter un appui aux États et aux régions les moins avancés est nécessaire pour mettre en place les conditions d'une convergence.

d) L'inclusion, dans le programme de travail régional, des questions relatives aux migrations dans les régions frontalières

Les programmes régionaux (par exemple ceux du Mercosur, de la Communauté andine, du MCCA, de la CARICOM) ont déjà étendu, quoique insuffisamment, leur champ d'application au-delà du secteur du commerce et commencent à faire des progrès en ce qui concerne leur volet social, dans lequel doit figurer une reconnaissance particulière de l'importance des migrations. Les accords d'intégration sous-régionale offrent des possibilités dans ce sens, car ils constituent un cadre particulièrement approprié pour traiter les migrations comme une composante vitale des partenariats entre Parties qui présentent entre elles des différences moins importantes qu'avec les pays développés. Il est plus efficace de traiter les questions présentant un intérêt commun, comme le transit transfrontalier, la mobilité de la main-d'œuvre, la sécurité sociale, le retour des migrants et la reconnaissance réciproque des diplômes et des cycles d'études, dans le cadre d'accords sous-régionaux ou bilatéraux. Il existe des précédents d'importance dans diverses mesures visant à promouvoir l'intégration, dont l'examen et la mise à jour sont en cours: tel est le cas de l'Instrument andin relatif à la main-d'œuvre migrante, dans le cadre de la Convention Simón Rodríguez, qui promet de constituer une base pour le traitement égalitaire des travailleurs migrants.

e) *Facilitation du commerce*

Toute la région d'Amérique latine et des Caraïbes a clairement un besoin urgent que de nouvelles mesures soient prises pour faciliter le commerce et l'activité économique. Chose capitale, il convient d'insister sur les normes et les réglementations relatives à la modernisation des systèmes douaniers. Toutefois, pour réformer la douane d'un pays à faible niveau de développement, il faut procéder à des changements institutionnels complexes et significatifs dans le secteur public, qui sont généralement de nature systémique et très coûteux. Il s'ensuit qu'une coopération internationale efficace aux plans technique et financier est obligatoire afin de permettre à ces pays de créer les capacités nécessaires pour atteindre le niveau de modernisation approprié. Cela est également à prendre en considération aux niveaux interrégional et sous-régional, aussi bien qu'aux niveaux bilatéral et national, mais cela revêt une importance particulière pour la facilitation des transactions internationales effectuées par les petites et moyennes entreprises (Izam, 2003).

f) *Mesures sanitaires et phytosanitaires et obstacles techniques au commerce*

Pour faire en sorte que les négociations sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et des réglementations techniques atteignent leur objectif et permettent à la région de récolter les fruits de l'intégration, il est essentiel que les différents pays aient mis en place des structures institutionnelles nationales adéquates pour administrer les accords et s'acquitter des engagements qu'ils ont contractés. La plupart des pays d'Amérique latine ont besoin de renforcer et de moderniser leurs structures institutionnelles afin de pouvoir bénéficier d'un système adéquat et souple pour la diffusion en temps utile des données nationales, régionales et internationales, et ainsi de tirer le meilleur parti possible de leurs avantages économiques. Les pays de la région feraient donc bien d'avancer dans l'harmonisation des règles et règlements sanitaires et techniques, d'abord au niveau régional, puis au niveau international. L'établissement d'une équivalence entre les mesures adoptées par les différents signataires des accords régionaux ou sous-régionaux est avantageux, en partie parce qu'il limite les possibilités de discrimination en fonction des produits et simplifie la procédure d'importation (Larach, 2003). Comme cela a toutes les chances de profiter aux consommateurs nationaux en plus des importateurs régionaux ou sous-régionaux, ces mesures devraient être considérées comme étant extrêmement bénéfiques à la production, à la consommation et au commerce¹⁶.

g) *Infrastructure matérielle et développement durable*

En Amérique latine et aux Caraïbes, il existe beaucoup de questions et de problèmes très importants en matière d'infrastructure et de développement durable qui ont motivé une coopération régionale. Les transports et le tourisme en sont des exemples typiques. La question des transports a pris de l'importance dans le débat sur les instruments visant à promouvoir le commerce et l'investissement dans un ensemble de pays où les droits de douane sont bas et où l'on procède à l'élimination progressive ou à l'harmonisation des obstacles non tarifaires, puisque des coûts de transport plus faibles constituent un encouragement direct à exporter et à importer et

¹⁶ À titre d'exemple, les pays de la Communauté andine ont convenu de mettre en œuvre le système andin de normalisation, d'accréditation, d'essais, de certification, de réglementations techniques et de métrologie (décision 376). Dans une résolution antérieure (décision 238) était définie l'équivalence des règlements sanitaires et phytosanitaires nationaux entre les pays membres. Ce type d'accord, dans le cadre duquel les pays andins ont signé un pacte concernant les mouvements transfrontières des OGM, est un exemple d'harmonisation des réglementations nationales relatives à la prévention des risques biotechnologiques. Le Mercosur a prévu un engagement à harmoniser les mesures sanitaires et phytosanitaires, et comporte un comité de normalisation technique qui a pour mission d'approfondir la coopération régionale sur cette question.

équivalent en fait à une réduction tarifaire. Par ailleurs, les carences et les imperfections des marchés qui font monter les coûts de transport tendent à entraîner une concentration de l'activité industrielle et économique dans des zones où existe déjà une infrastructure humaine et matérielle convenable (Venables et Gasiorek, 1998). Parmi les mesures principales, il faut mentionner l'Initiative sud-américaine d'intégration régionale des infrastructures et le Plan Puebla-Panama. L'Association des États des Caraïbes orientales a également mis sur pied un programme intitulé «Unifier les Caraïbes par l'air et par la mer», qui vise à mettre à profit les efforts publics et privés déployés dans les divers pays membres et à stimuler les mécanismes de coopération régionale. Les pays des Caraïbes coopéreront aussi dans la mise en œuvre de programmes de formation aux transports aériens.

En ce qui concerne le développement durable, la région d'Amérique latine et des Caraïbes possède une caractéristique qui la rend différente de toutes les autres: la richesse et l'importance de ses ressources naturelles et l'ensemble des risques inhérents au progrès rapide de la dégradation de l'environnement (CEPALC, 2002a). Au cours de ces dernières années, plusieurs propositions régionales de première importance ont été faites à cet égard. Les huit pays signataires du Plan Puebla-Panama ont adopté l'Initiative centraméricaine pour un développement durable comme cadre stratégique commun pour faire en sorte que tous les projets, programmes et mesures concernés comportent des pratiques de gestion appropriées en matière d'environnement et favorisent la conservation et la gestion durable des ressources naturelles. Il est un autre exemple important, à savoir la Stratégie régionale sur la biodiversité des pays andins tropicaux – une initiative de grande ampleur pour cette sous-région qui est l'une des zones les plus riches du monde en ressources naturelles et recèle environ 25 % de la diversité biologique de la planète. Cette stratégie constitue l'une des premières tentatives de la sous-région pour élaborer une plate-forme complète de mesures communautaires, favorisant la coopération entre les pays membres et les faisant apparaître à la communauté internationale avec une identité unique nouvelle. Il s'agit aussi de l'une des premières stratégies communautaires adoptées à cet égard par un groupe de pays signataires de la Convention sur la diversité biologique, et qui représente une contribution spécifique pour permettre d'atteindre les objectifs fixés par ladite convention (Communauté andine, 2003).

Conclusion

Les échanges commerciaux Sud-Sud constituent un élément important du commerce des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, surtout si l'on ne tient pas compte du Mexique; près de la moitié des exportations de cette région en relèvent. Les échanges Sud-Sud de cette région se répartissent presque également entre le commerce intrarégional et le commerce extrarégional, la part du premier s'élevant à plus de 27 % et celle du deuxième à 21 % de l'ensemble des échanges commerciaux de la région. Il convient de noter, toutefois, que le niveau actuel des échanges intrarégionaux est encore bas si on le compare au pic de 21,1 % enregistré en 1997, en dépit de la reprise de 2003 qui se poursuit en 2004. On y distingue un potentiel important en vue d'une croissance future, mais il y a une série de problèmes à résoudre pour que l'intégration régionale puisse faire son chemin sur la voie de la reprise et d'une intégration «poussée».

En raison de leur nature même, les accords commerciaux régionaux (ACR) détournent les flux commerciaux en suscitant un traitement préférentiel en faveur des pays qui en sont parties et au détriment des autres. Toutefois, l'intégration régionale peut entraîner des économies d'échelle: en présence de ces dernières, ce qui serait autrement un détournement coûteux des échanges pourrait être transformé en une création d'échanges allant dans le sens d'une réduction des coûts et d'une amélioration du bien-être. En même temps, l'intégration régionale peut favoriser la diversification des exportations en faveur d'une production mieux adaptée à la compétitivité

d'ensemble des économies concernées, et être ainsi génératrice de bénéfices relatifs. Elle permet d'assurer un meilleur accès aux marchés régionaux, entraînant par là des économies d'échelle. Elle peut permettre d'accroître les exportations non traditionnelles, et la fabrication de produits différenciés et de produits ayant un plus fort degré de valeur ajoutée et à plus forte intensité de connaissances.

L'existence simultanée d'une ZLEA et d'accords de libre-échange sous-régionaux et bilatéraux avec des pays situés dans la région et hors de celle-ci va certainement avoir pour effet d'accroître la complexité et de réduire la transparence du système commercial multilatéral. Si l'on fait en sorte que les règles des accords et les règles entre les accords soient plus compatibles avec l'OMC, cela pourrait atténuer les effets négatifs de cette myriade d'ALE chacun ayant sa propre portée et son propre champ d'application. Toutefois, dans certains cas, la coordination entre les ALE facilite la convergence et la compatibilité avec les accords régionaux et multilatéraux. Il est peut-être possible de poursuivre une stratégie multivoie dans un cadre à la fois multilatéral, régional et bilatéral, susceptible de conduire plus vite à des échanges libres et équitables plus rapidement que si l'on adopte une seule voie.

Les ALE devraient envisager plusieurs aspects d'une intégration «poussée» dans le cadre d'un «régionalisme ouvert» en faisant porter davantage les efforts sur la fourniture de biens publics régionaux: i) en abordant la question des mesures internes, tout en harmonisant les instruments normatifs dans des secteurs tels que les services, les investissements, les droits de propriété intellectuelle, les règles d'origine, les mesures antidumping, les sauvegardes, les normes sanitaires et phytosanitaires, les procédures douanières et le facteur mobilité; ii) en faisant porter les efforts sur la coordination de la politique macroéconomique; et iii) en améliorant divers types d'infrastructure et en prévoyant l'apport de biens publics cruciaux. Ces efforts permettront d'améliorer la compétitivité systémique de chaque pays et de la région dans son ensemble.

Ces initiatives, qui aboutiraient à la réduction des coûts de production et des transactions à l'intérieur de la région et permettraient d'éviter la concurrence inutile entre les pays, faciliteront aussi probablement les échanges commerciaux interrégionaux Sud-Sud. Étant donné le niveau relativement bas d'interaction économique de l'Amérique latine et des Caraïbes avec d'autres régions en développement, il est nécessaire d'institutionnaliser le mécanisme de consultation et de mener des actions communes. Dans cette perspective, les futurs ACR/ALE entre les pays d'Amérique latine et des Caraïbes et d'autres régions en développement devraient intégrer d'entrée la coopération économique et technique dans les efforts de libéralisation du commerce et de l'investissement. Voici quelques domaines possibles: i) développement des ressources humaines; ii) sciences et technologie; iii) promotion des petites et moyennes entreprises; iv) technologie de l'information et commerce en ligne; v) tourisme; vi) sécurité alimentaire; vii) infrastructure des transports; et viii) protection de l'environnement.

Comme c'est le cas d'autres régions du Sud, les pays en développement d'Asie constituent encore un marché d'exportation sous-exploité pour ceux d'Amérique latine et des Caraïbes. Mais comme le montrent les expériences de certains de ces derniers au cours des années 90 et de ces dernières années, il semble y avoir un bon potentiel pour développer les exportations reposant sur des ressources naturelles de la région. Toutefois, les échanges des pays d'Amérique latine et des Caraïbes avec les pays en développement d'Asie souffrent des mêmes limitations que celles de l'ensemble de la région en matière de commerce international en général: elle exporte surtout des produits primaires et des articles semi-finis. L'Amérique latine et les Caraïbes doivent trouver des moyens d'améliorer le traitement de ces produits d'exportation provenant des ressources naturelles et de se ménager de nouveaux débouchés en Asie pour des produits différenciés à plus haut degré de valeur ajoutée. La composition actuelle des exportations par produits est extrêmement sensible

aux cycles économiques des pays importateurs et ne contribue pas à stabiliser les recettes des exportations, comme le montrent bien les chutes dramatiques de ces recettes sur les marchés asiatiques pendant la crise financière. Ce qui importe pour ces classes de produits, cependant, c'est de trouver des alliances stratégiques permettant d'augmenter la valeur ajoutée dans la chaîne de production et d'améliorer l'accès aux marchés.

Bibliographie

- Aoki, Maki (2004), “New Issues in FTAs: The case of Economic Partnership Agreements between Japan”, Réunion de l’APEC Study Centers Consortium, Reñaca (Chili), 26-29 mai 2004.
- Assael, Héctor (2004), “Asimetrías, comercio y financiamiento en el Área de Libre Comercio de las Américas, y en América Latina y el Caribe”, inédit, CEPALC, Santiago du Chili, janvier 2004.
- Blanco, Herminio, M., Zabudovsky, Jaime et Gómez Lora, Sergio (2004), “A Key to Hemispheric Integration”, *Occasional Paper*, SITI-03, INTAL-ITD, Banque interaméricaine de développement, Buenos Aires, mars 2004.
- Blanco, Herminio, M. et Zabudovsky, Jaime (2003), “Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas”, *Documento de Trabajo-IECI-01*, INTAL, ITD-STA, Banque interaméricaine de développement, Buenos Aires, avril 2003.
- Bustillo, Inés et José Antonio Ocampo (2003), *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*, Serie Informes y Estudios Especiales No. 13, Cabinet du Secrétaire exécutif, CEPALC, Santiago du Chili, mai 2003.
- Andean Community (2003), “Memorando de Entendimiento entre la Secretaría General e la Comunidad Andina y Conservación Internacional” [on line] General Secretariat, 11 juin 2003. (<http://www.comunidadandina.org/desarrollo/memorando.htm>).
- Secrétariat de la Communauté des Caraïbes (2000), *Caribbean Trade and Investment Report 2000*. Dynamic interface of Regionalism and Globalization, Kingston (Jamaïque).
- Devlin, Robert et Ricardo Ffrench-Davis (1998), “Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s”, *INTAL-ITD Working Paper*, no. 2, Buenos Aires (Argentine).
- Devlin, Robert et Antoni Estevadeordal (2002), “Trade and Cooperation: A Regional Public Goods Approach”, document présenté au PECC Trade Forum on Developing Patterns of Regional Trading Arrangements in the Asia-Pacific Region: Issues and Implications, Vancouver (Canada), 11 et 12 novembre 2002.
- Devlin, Robert et Antoni Estevadeordal (2001), “What is New in the New Regionalism in the Americas?” *INTAL/ITD/STA Working Paper*, no. 6, IDB.
- Devlin, Robert, Antoni Estevadeordal et Ekaterina Krivonos (2003) “The Trade and Cooperation Nexus: How Does the Mercosur-EU Process Measure Up?”, *INTAL-ITD-STA Occasional Paper*, No. 22, Banque interaméricaine de développement.
- CEPALC (2004a), Productive Development in Open Economies (LC/G.2234 (SES.30/3), présenté à la trentième session de la CEPALC, San Juan (Porto Rico), 28 juin-2 juillet 2004.
- CEPALC (2004b), *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2002-2003*, Santiago (Chili), mai 2004.
- CEPALC (2003a), *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2001-2002* (L/C/G.2189-P), Santiago (Chili), juin 2003.

CEPALC (2003b), “The Doha Development Agenda in the World Trade Organization (WTO), Chapter VII, *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2001-2002* (L/C/G.2189-P), Santiago (Chili), juin 2003.

CEPALC (2003c), “Itsmo Centroamericano: Competitividad e integración regional, 2001-2003”, CEPALC Mexico, LC/MEX/R.839.

CEPALC (2002), *Globalization and Development* (LC/G.2157(SES.29/3)), ECLAC, Santiago du Chili, avril 2002.

CEPALC (2001), *A Decade of Light and Shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, José Antonio Ocampo et Juan Martín, éd., LC/G.2205-P/I, numéro de vente: E.03.II.G.79, Santiago (Chili), juillet 2003.

CEPALC (2001), La asimetría en las relaciones comerciales. Sus efectos en el desempeño económico (LC/MEX/L.507, Bureau de Mexico, CEPALC, décembre 2001.

CEPALC (1994), *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean: Economic Integration as a Contribution to Changing Pattern with Social Equity* ((LC/G1801(SEC 25/4)), Santiago (Chili).

Estevadeordal, Antoni (2002), “RTAs in the Americas”, document établi pour le PECC Trade Forum, Lima, 17-19 mai 2002.

Granados, Jaime (1994), “*El Alca y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción*”, documento de travail, n° 4, INTAL, Buenos Aires, août 1999.

IDB (Banque interaméricaine de développement) (2003), *Regional Integration: Strategy Document*, Washington D.C., août 2003.

IDB (2002), *Beyond Borders: the New Regionalism in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America 2002 Report*, Washington D.C.

Izam, Miguel (2003), “Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina”, *Serie Comercio Internacional*, No. 28, Division du commerce international et de l'intégration, CEPALC, Santiago du Chili, mai 2003.

Kuwayama, Mikio (2003), “The Comprehensiveness of Chilean FTAs”, in Jiro Okamoto ed., *Whither Free Trade Agreements? Proliferation, Evaluation and Multilateralization*, IDE Development Perspective Series No. 2, Institute of Developing Economies (IDE)/Japan External Trade Organization (JETRO), Chiba (Japon).

Kuwayama, Mikio et José Durán Lima (2003), “La calidad de la inserción internacional de América Latina”, *Comercio internacional series*, No. 26 (LC/L.1897-P/E), Santiago (Chili), CEPALC.

Kuwayama, Mikio, José Carlos Mattos et Jaime Contador (2000), “Trade and Investment Promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present Position and Future Prospects”, *Comercio internacional series* No. 9 (LC/L.1426-P), Santiago (Chili), CEPALC.

Larach, María Angélica (2004), “El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC: sus implicaciones para América Latina”, *Comercio Internacional series* No. 39, CEPALC, Santiago.

Monteagudo, Josefina et Masakazu Watanuki (2003), “*An Empirical Assessment of North-South and South-South Agreements for Latin America*”, Coopération Sud-Sud, Programme des Nations Unies pour le développement, New York (à paraître).

Machinea, José Luis (2003a), “Mercosur: en busca de una nueva agenda: la inestabilidad cambiaria en el Mercosur: causas, problemas y posibles soluciones”, document de travail, Banque interaméricaine de développement (IECI-06d), Buenos Aires, 2003.

Machinea, José, Luis (2003b), “Impacto de los acuerdos de libre comercio del hemisferio occidental en el sector externo y la sostenibilidad de la deuda,” document de travail, Banque interaméricaine de développement, présenté à la cinquième Réunion du Réseau de commerce et d’intégration, Washington D.C., 14 et 15 août 2003.

Nogués, Julio, J. (2004), “Agricultural exporters in a protectionist world: review and policy implications of barriers against Mercosur”, *Working Paper*, No 16, Buenos Aires, Institut pour l’intégration de l’Amérique latine et des Caraïbes (INTAL)/Intégration, Trade and Hemispheric Issues División (ITD).

Prieto (2003), “Fomento y diversificación de las exportaciones de servicios”, *Comercio Internacional series*, No. 38 (LC/2041-P/E), Santiago (Chili), CEPALC.

Robert, Maryse (2001), “*Multilateral and Regional Investment Rules: What Comes Next?*” Washington D.C.: OAS Trade Unit Studies, Organisation des États américains.

Robert, Maryse, Pierre Sauvé et Karsten Steinfatt (2002), “Negotiating Investment Rules: Possible Scenarios for an EU-Mercosur Agreement”, in Paolo Giordano éd., *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*, Paris, chaire Mercosur de Sciences Po., p. 265 à 283.

Silva, Verónica (2004), “*Cooperación en política de competencia y acuerdos comerciales bilaterales en ALC*”, Division du commerce international et de l’intégration, CEPALC, Santiago du Chili (à paraître).

Stephenson, Sherry (2001), “*Multilateral and Regional Services Liberalization by Latin America and the Caribbean*”, Washington, D.C.: OAS Trade Unit Studies, Organisation des États américains.

OMC (2003), “*The Challenging Landscape of RTAs*”, Section des accords commerciaux régionaux, Division de l’examen des politiques commerciales, secrétariat de l’OMC, préparé pour le Séminaire sur les accords commerciaux régionaux et l’OMC, Genève, 14 novembre 2003.

Chapitre X

RÉSOUTRE LES PROBLÈMES POSÉS PAR L'ACCÈS AUX MARCHÉS ET LES OBSTACLES À L'ENTRÉE DES PRODUITS GRÂCE À L'INTÉGRATION RÉGIONALE POUR MAXIMISER LES GAINS DU DÉVELOPPEMENT: L'EXPÉRIENCE DE LA CARICOM

Fay Housty

Rappel historique

Le 4 juillet 2004, la Communauté des Caraïbes (CARICOM) a fêté son trente et unième anniversaire en tant que communauté et la trente-sixième année depuis que ses États parties ont fait le premier pas en direction de l'intégration grâce à la création d'une zone de libre-échange (CARIFTA) en 1968. Cela fait de la CARICOM le mouvement d'intégration encore en existence le plus ancien parmi les pays en développement, qui n'est dépassé en longévité que par l'Union européenne. Aujourd'hui elle compte 15 pays membres à part entière¹ et 5 membres associés². Plus de la moitié de ses membres sont des micro-États parmi les plus petits du monde. Eu égard à cette réalité, les accords de la CARICOM établissent une distinction entre ses États membres les plus avancés³ et ceux qui le sont moins⁴ et prévoit des mesures spéciales pour aider ces derniers.

Au début du processus d'intégration, tous les États membres de la CARICOM avaient en commun une même langue, des structures économiques et sociales similaires, le même système juridique et le même héritage colonial comme ossature pour le processus d'intégration régionale. Lors de l'entrée du Suriname en 1996 et de Haïti en 2002, la CARICOM a acquis une diversité linguistique, juridique et culturelle.

En dépit de leur nombre, les membres de la CARICOM doivent surmonter de très sérieuses contraintes liées aux éléments suivants:

- Un éventail non diversifié de ressources économiques;
- Une ouverture sur l'extérieur qui s'accompagne d'une forte dépendance à l'égard du commerce extérieur, des investissements étrangers, de la technologie étrangère et de l'aide au développement en provenance de l'étranger;
- Une base d'exportation étroite, composée surtout de sucre, de riz, de bauxite, de produits pétroliers, de tourisme et de services financiers et, dans certains pays comme Trinité-et-Tobago, une petite industrie manufacturière;
- Une forte dépendance à l'égard des droits commerciaux;

¹ Antigua-et-Barbuda, Bahamas, la Barbade, Belize, Dominique, la Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Saint Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago.

² Anguilla, Bermudes, îles Vierges britanniques, îles Caïmanes, îles Turques et Caïques.

³ Bahamas, la Barbade, Guyana, Jamaïque, Suriname et Trinité-et-Tobago.

⁴ Antigua et la Barbade, Belize, Dominique, la Grenade, Haïti, Montserrat, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie et Saint-Vincent-et-les Grenadines.

- Une forte dépendance à l'égard des accords commerciaux préférentiels sur les marchés des États-Unis, d'Europe et du Canada;
- Des ressources limitées en matière d'administration et de gestion;
- Une infrastructure et des services socioéconomiques coûteux;
- Des coûts unitaires de transport élevés; et
- Une extrême vulnérabilité aux catastrophes naturelles.

Les États membres de la CARICOM ont reconnu qu'à titre individuel ils éprouvaient de sérieuses difficultés à faire en sorte que le niveau et le rythme de la croissance économique répondent aux attentes de leur population qui souhaite améliorer son niveau de vie. C'est pourquoi l'intégration régionale a été conçue au départ comme un élément essentiel des stratégies de développement économique des États membres de la CARICOM. On s'est rendu compte que la mise en commun des ressources, des marchés et des positions de négociation pouvait permettre d'obtenir des avantages économiques et sociaux plus importants que les actions individuelles des États membres. Aujourd'hui, la transformation de la CARICOM en Marché économique unique des Caraïbes (CSME) vise à améliorer tout cela.

En 1989, cinq ans avant la création de l'OMC, les chefs de gouvernement de la CARICOM, conscients de l'évolution de l'environnement mondial et de la nécessité pour les pays de la CARICOM de devenir plus compétitifs dans une économie mondiale qui s'était rapidement libéralisée, prirent la décision de créer le Marché économique unique de la CARICOM. Alors que les initiatives antérieures relatives à l'intégration étaient conçues dans l'optique d'une substitution des importations, le CSME cherche aujourd'hui à lever les obstacles intrarégionaux qui subsistent et à favoriser la libre circulation des marchandises et des services, des capitaux et de la main-d'œuvre. Il prévoit aussi que les pays de la CARICOM sont libres d'établir des entreprises n'importe où au sein de la communauté, ce qui permet de repousser la frontière des possibilités de production et de permettre aux entrepreneurs régionaux de la CARICOM d'améliorer leur compétitivité et de mieux s'intégrer dans l'économie mondiale.

Le CSME vise également à mettre en place un certain nombre d'autres mesures au fur et à mesure que la région s'efforce de développer son processus d'intégration, à savoir:

- La révision du traité établissant la CARICOM et faisant du marché et de l'économie uniques une partie intégrante des accords de la Communauté;
- Une harmonisation plus complète des lois relatives au commerce et de la réglementation des activités économiques à l'intérieur du marché unique, y compris les lois douanières et la législation sur les droits de propriété intellectuelle, la concurrence, les marchés publics, l'imposition des entreprises et la législation commerciale, dans des secteurs tels que le dumping et le subventionnement. Comme tous les États membres de la CARICOM sauf un sont aussi membres de l'OMC, ces lois doivent être compatibles avec cette dernière. Ces éléments en sont encore à l'état embryonnaire au plan intrarégional, et les pays membres sont en train de développer leurs capacités pour mettre ces accords en œuvre;

- La réforme des institutions de la Communauté, dont les systèmes et procédures administratifs, et l'établissement et la gestion conjointe des services communs, notamment les services douaniers et les services de traitement des données et d'information;
- Une coordination plus étroite de la politique et de la planification macroéconomiques, du commerce extérieur et des relations économiques;
- La mise en application définitive du tarif extérieur commun (TEC).

Afin que le marché et l'économie uniques puissent être mis en œuvre effectivement, de nouveaux accords sont intervenus, de nouveaux organismes ont été créés dont l'Organe régional de normalisation en 2003 et la Cour de justice des Caraïbes, qui a compétence, originellement, pour régler les différends découlant du traité établissant la Communauté des Caraïbes.

L'un des principaux éléments du CSME est la mise en œuvre d'un processus destiné à permettre d'éliminer les restrictions et obstacles au commerce des services. Ce processus comporte un certain nombre de phases et au moins quatre pays membres ont entrepris de le mener à bien d'ici à la fin de la présente année. La part du secteur des services dans le PNB des pays de la CARICOM est d'environ 73 % en moyenne, allant d'Antigua-et-Barbuda avec 88 % au Guyana avec 28 %. Il est toutefois difficile à l'heure actuelle de différencier et de comparer les échanges commerciaux des États membres avec le reste du monde et avec d'autres pays de la CARICOM.

La mise en œuvre des éléments nécessaires pour établir un CSME pleinement opérationnel a été plus lente que prévu initialement, mais elle progresse régulièrement. La création d'une zone interne de libre-échange pour le commerce des marchandises est achevée pour l'essentiel. La Communauté s'est débarrassée des restrictions quantitatives en tant que moyen relevant d'une politique de protection. Dix États membres appliquent maintenant l'intégralité du tarif extérieur commun.

Les États membres bénéficient d'une aide pour la rédaction de la législation, domaine qui fut autrefois considéré comme un goulot d'étranglement très sérieux. Au niveau politique, la réalisation que la date limite fixée pour l'établissement de la ZLEA et l'entame des négociations avec l'Union européenne s'approchait a conduit certains États membres à accélérer leurs procédures de mise en œuvre.

Évaluation des échanges commerciaux

La structure des échanges de la CARICOM a été assez variée au cours des années. Le processus de libéralisation du commerce des marchandises entre les États de la Communauté des Caraïbes a commencé lors de la création de la Zone de libre-échange (CARIFTA). Cette dernière a encouragé le flux des échanges intrarégionaux grâce à la suppression de la quasi-totalité des droits de douane sur les marchandises faisant l'objet d'échanges de ce type et à l'utilisation de règles d'origine très rudimentaires. Le principal secteur qui a bénéficié de ce processus a été celui de l'industrie manufacturière légère, mais les produits avaient un très faible degré de valeur ajoutée. Étant donné la structure des économies des Caraïbes, la libéralisation du commerce des marchandises sur le marché intrarégional n'a été source que de gains modestes. En dépit du fait que sa part dans l'ensemble des échanges avait doublé après la mise en place de la zone de libre-échange, le commerce intrarégional ne représentait que 10 % de cet ensemble. La décision fut donc prise, cinq ans plus tard, d'intensifier le processus d'intégration grâce à la formation de la Communauté des Caraïbes (CARICOM).

La CARICOM a vu le jour en 1973, l'intégration économique par le biais de l'établissement d'un régime de marché commun étant l'un de ses trois piliers. Les accords relatifs au marché commun ont également été générateurs d'avantages limités. De nouvelles règles d'origine ont été introduites rendant nécessaire un niveau plus élevé de traitement pour remplir les conditions d'entrée sur le marché commun. De nombreux États membres n'ont pas respecté le calendrier convenu pour appliquer le tarif extérieur commun (TEC), notamment parmi les moins avancés de la Communauté, invoquant une sévère perturbation de leurs rentrées de recettes. Certains critiques ont décrit le Marché commun de la CARICOM comme étant le marché le moins commun.

Au cours des années 80, au moins deux des pays les plus importants ont connu de graves problèmes concernant la balance des paiements et ont imposé des restrictions quantitatives aux importations. Celles de produits en provenance d'autres membres du marché commun n'ont pas été épargnées, ce qui a entraîné une diminution des flux d'échanges intrarégionaux de plus de 50 % par rapport à leur niveau de 1981. De nombreuses usines de la région ont pâti de cette évolution, en conséquence de quoi plusieurs d'entre elles ont réduit leur effectif, mettant en péril beaucoup d'emplois.

Il fut donc admis que les producteurs de la région devaient commencer à chercher des débouchés sur les marchés internationaux plutôt que d'être tributaires de la protection du marché régional. Il fallait que ces entreprises deviennent compétitives au niveau international et s'efforcent avant tout de pénétrer sur les marchés extrarégionaux. Dans le cadre de leurs accords d'ajustement structurel conclus avec le FMI, les États membres ont également convenu d'améliorer la gestion de leur secteur public, de réformer leur système fiscal et de supprimer les subventions à l'agriculture et à l'industrie.

Au cours des années 90, le flux intrarégional de marchandises s'est amélioré pour représenter, au début de la présente décennie, environ 20 % du total des exportations.

Voici quelques-uns des enseignements pouvant être tirés de cette expérience:

- Il est nécessaire d'éliminer les obstacles tarifaires et non tarifaires, mais ce n'est pas une condition suffisante pour que le commerce intrarégional puisse se développer;
- Il est important d'avoir des règles d'origine appropriées pour stimuler l'investissement et la production;
- Les entreprises avaient besoin d'être compétitives pour mettre sur le marché des produits de qualité selon les normes internationales afin de pouvoir faire concurrence aux produits importés de pays extérieurs à la région malgré la protection assurée par le TEC;
- En temps de crise des économies intrarégionales, les entreprises doivent faire preuve de souplesse, celles qui sont marginales ou moins efficaces que les autres peuvent faire faillite;
- Dans le cas de la CARICOM, la taille du marché compte. Le petit marché intrarégional non diversifié de 6 millions de personnes avant l'entrée de Haïti, et maintenant de 14 millions de personnes, n'est pas assez important pour stimuler les économies d'échelle et la demande de produits ne suffit pas à faire monter de façon significative le niveau des échanges dans la région. C'est la raison pour laquelle cette dernière s'est mise à chercher de nouveaux marchés et a entrepris de mettre en place

le CSME pour en faire la plate-forme économique et administrative qui permettra aux pays de la région de profiter effectivement de cet accès supplémentaire aux marchés extrarégionaux.

Les gains pour le commerce intrarégional ont été modestes, mais les États membres ont tiré des avantages de l'intégration économique grâce à l'apport d'autres initiatives communes, telles qu'une politique commune pour améliorer les normes, un programme commun permettant de rendre le secteur privé plus compétitif grâce à la Caribbean Export Agency et le fait de pouvoir parler d'une même voix dans les négociations internationales. Les accords de coopération économique de la CARICOM prévoient également des programmes au niveau sectoriel et concernant l'offre dans des domaines comme l'agriculture, le tourisme, les transports et l'industrie.

L'une des principales difficultés pour la Communauté des Caraïbes est la nécessité de trouver des moyens efficaces de faire entendre sa voix (maintenant qu'elle parle d'une seule voix) sur la scène hémisphérique et la scène mondiale. Si elle entend promouvoir ses intérêts au-delà de ses frontières, il est indispensable qu'elle assure une coordination et une gestion efficaces de ses politiques étrangères et de ses relations économiques extérieures. Le plus important pour cela est de pouvoir faire appel aux meilleures compétences que chaque État membre peut offrir, afin de rassembler toutes les forces de la région en matière de diplomatie et de négociation. Grâce aux campagnes collectives et stratégiques de persuasion que nous avons menées, les États membres de la CARICOM ont pu jouer des rôles clés dans la négociation des conventions entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (le groupe ACP) et l'Union européenne.

Aujourd'hui, la CARICOM doit faire face à un environnement mondial en évolution rapide dans lequel l'accès préférentiel aux marchés d'Europe, des États-Unis et du Canada s'effrite vite ou disparaîtra d'ici à 2008. Afin de pouvoir opérer plus efficacement dans ce nouvel environnement, la CARICOM mène simultanément des négociations destinées à intensifier son processus d'intégration et des négociations d'accords commerciaux bilatéraux avec ses voisins (la République dominicaine, Cuba et le Costa Rica). Elle est actuellement en train d'examiner comment améliorer ses accords commerciaux avec le Canada et d'étudier une offre de négociation d'un accord commercial faite par le Mercosur. Parallèlement, la région participe activement aux négociations en vue de la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), d'un nouvel accord de partenariat avec l'Union européenne et à d'autres négociations, au sein de l'OMC, relatives à la mise en œuvre du Programme de Doha pour le développement.

Afin de renforcer la position de la CARICOM dans ces négociations complexes et diverses, les chefs de gouvernement des pays qui la composent ont convenu de créer un mécanisme régional de négociation des Caraïbes (CRNM) en 1997. Cet organisme a été mis en place pour concevoir des stratégies en vue des négociations de grande ampleur qui attendent la CARICOM et de préparer, dans le cadre d'une approche coordonnée, une stratégie d'ensemble de négociations commerciales pour la région. Il faut, pour cela, effectuer des études afin de permettre à la région de mettre au point ses positions sur les questions relatives au commerce, recommander des négociateurs dans les domaines technique et politique, et coordonner les divers processus de négociation pour assurer une cohérence générale.

Le CRNM fonctionne sous la direction et la supervision politique d'un sous-comité des premiers ministres de la CARICOM chargé des négociations avec les pays extérieurs à la région. Il apporte aussi un appui technique et autres aux trois porte-parole nommés en 2002 par les chefs de gouvernement pour mener les diverses négociations au niveau ministériel sur les trois principales scènes.

Outre les États membres de la CARICOM, Cuba et la République dominicaine font partie du CRNM.

Le CRNM a dirigé l'action de la CARICOM dans les négociations entre «partenaires inégaux», action destinée aussi à faire en sorte qu'on se préoccupe de la situation particulière des petits pays, ce qui est conforme aux dispositions du traité établissant la CARICOM, qui prévoit des mesures spéciales pour les pays les moins avancés de la Communauté.

Dans ses négociations avec la Colombie, la République dominicaine, Cuba et, plus récemment, le Costa Rica, la CARICOM a pu obtenir que ses membres les moins avancés maintiennent les droits de douane sur les importations de ces pays tiers tout en bénéficiant de l'accès à leur marché.

Au terme des négociations qui ont lieu au sein de la ZLEA, la CARICOM a réussi à faire créer un Groupe consultatif sur les économies de petite taille. Elle a également réussi à faire reconnaître comme il convient, dans le formulé des déclarations ministérielles, les problèmes auxquels les économies de petite taille doivent faire face. Toutefois, les groupes de négociation n'ont pas encore donné suite à cet engagement. La CARICOM a également soutenu les efforts du Mercosur pour faire modifier et réexaminer les limites et les ambitions de la ZLEA. À l'OMC, la CARICOM a obtenu, avec d'autres économies de petite taille, qu'un programme de travail soit élaboré au sein de cette organisation. Les États membres de l'OMC, toutefois, n'ont pas été d'accord pour créer une nouvelle catégorie de pays.

La CARICOM a entamé les négociations sur la ZLEA en étant sur la défensive car le danger était grand de voir s'effriter sa part des échanges sur les marchés préférentiels traditionnels. Mais il a été reconnu que la ZLEA, si elle était conçue de manière appropriée, pouvait donner accès à de nouveaux marchés, surtout dans le secteur des services alors émergents dans la région, et pouvait contribuer à donner lieu à des accords capables d'attirer un surcroît de nouveaux investissements provenant notamment de l'hémisphère occidental. La CARICOM a investi énormément de temps, d'argent et de talents dans les négociations relatives à la ZLEA et souhaiterait qu'elles reprennent le plus rapidement possible. Elle n'est pas obsédée par la date butoir fixée à 2005 pour leur conclusion, mais aimerait qu'elles donnent lieu à un résultat manifestant une ambition équilibrée et autorisant la souplesse nécessaire pour tenir compte des économies de petite taille et favoriser leur développement.

Voici certaines des dispositions clefs relatives aux besoins des économies de petite taille que cette région voudrait voir figurer dans l'accord sur la ZLEA: des obligations différenciées; une application échelonnée des obligations; une clause de l'effort maximal dans certains domaines; des exemptions pour les produits sensibles; l'assistance technique et la formation; et la facilitation de l'ajustement grâce à la création d'un fonds d'intégration régionale. Il faut aussi que la ZLEA soit compatible avec l'intégralité de la procédure d'intégration et la respecte.

Si l'on entend évaluer l'expérience acquise par la CARICOM au cours des négociations relatives à la ZLEA, on peut en tirer quelques enseignements:

- La nécessité d'une cohérence entre les processus de négociations intrarégionales et extrarégionales – le traité établissant la CARICOM exige des membres de la Communauté une intégration plus poussée que celle qui est requise de la part des pays tiers. En ce qui concerne la ZLEA, les processus des négociations internes et avec les autres pays n'étaient pas toujours bien synchronisés, ce qui était particulièrement évident pour les disciplines négociées en matière de marchés publics, de politique de

la concurrence et de propriété intellectuelle dans lesquelles le processus hémisphérique exigeait des obligations là où la région n'avait encore acquis aucune compétence;

- Il en a été de même dans le cas des services: le processus hémisphérique a contribué puissamment à la mise en œuvre du régime intrarégional;
- Certains des plus petits pays de la CARICOM ne sont pas encore sûrs qu'une ZLEA servirait leurs intérêts et déboucherait sur une croissance économique plutôt que d'accroître l'appauvrissement de la population;
- Les 10 ans de négociation de la ZLEA se sont révélés être un terrain d'entraînement utile pour un corps de spécialistes du commerce régional et ont aidé à renforcer, aux niveaux régional et national, les capacités d'élaborer des politiques commerciales et de négocier de nouveaux points relatifs aux échanges. Ces négociations ont aussi aidé la région à définir ses besoins en matière de capacités et à découvrir ce qui manque pour y répondre.

Les Caraïbes ne rechercheront pas un accord de libre-échange traditionnel dans leurs négociations avec l'Europe. L'accord de partenariat économique devrait être un contributeur net à la croissance et au développement de la région. La première phase de ces négociations devrait être axée sur le renforcement de l'intégration dans la région des Caraïbes.

La CARICOM reste très favorable à l'OMC malgré l'impact négatif sur les économies des Caraïbes orientales (notamment la Dominique) de la décision relative au régime des échanges concernant les bananes de l'Union européenne et la menace qui pèse actuellement sur l'industrie sucrière des Caraïbes. Elle considère que l'OMC et le système multilatéral ont encore le potentiel nécessaire pour élaborer des règles justes et prévisibles en faveur du commerce international. Appuyée par le Secrétariat du Commonwealth, la CARICOM travaille avec le Pacific Forum Secretariat et l'Indian Ocean Secretariat à la question des États et des économies de petite taille. Elle travaille également avec les autres pays du G-90 pour faire en sorte qu'il soit possible de mettre au point un cadre acceptable par toutes les parties dans lequel reprendre le processus de l'OMC en juillet 2004.

La CARICOM apprécie beaucoup le travail fait par la CNUCED sur les petits États, et qui a donné lieu à la publication «*Turning losses into gains – SIDS and the Multilateral trade Liberalization in Agriculture*» qui a été mise à la disposition des participants à la présente réunion. Il est arrivé trop souvent dans le passé que des questions qui intéressent ou préoccupent les économies de petite taille soient banalisées dans les travaux d'autres organismes multilatéraux. En se concentrant sur les données empiriques et l'expérience dans le secteur agricole, cette étude de la CNUCED a montré que les préoccupations des Caraïbes sont bien fondées, mais elle va plus loin en proposant des alternatives aux positions de négociation. La région continuera à soutenir la CNUCED et son programme de travail.

Chapitre XI

ACCORD DE COOPÉRATION RÉGIONALE ET POLITIQUE DE LA CONCURRENCE – LE CAS DE LA COMMUNAUTÉ ANDINE

Richard Moss Ferreira

La Communauté andine est la résultante de deux processus, un processus historique et un processus économique. Le premier est lié à la nécessité de trouver un moyen collectif de traiter et de résoudre le problème du sous-développement de la région; le second a été inspiré par l'expérience réussie de l'intégration européenne. Ces mouvements ont constitué le fondement de la Communauté andine.

D'un point de vue institutionnel, l'article 48 de l'Accord de Carthagène définit la Communauté andine comme une organisation sous-régionale et une entité juridique distincte composée de cinq États membres (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela) et d'organes et d'organismes régionaux représentés dans ce qu'il est convenu d'appeler le «Système andin d'intégration». À eux cinq, ces pays andins comptent 120 millions d'habitants pour une surface de 4 710 000 km², et ont un PNB d'environ 300 milliards de dollars des États-Unis.

Les organes et organismes régionaux travaillent en coordination dans le cadre du Système andin d'intégration afin d'intensifier l'intégration sous-régionale andine, de promouvoir son influence hors de la région, ainsi que de consolider et de renforcer les initiatives liées au processus d'intégration.

Toujours dans le cadre du Système andin d'intégration, le Secrétariat général est l'organe exécutif de la Communauté andine. Il a statutairement la capacité de lancer le processus législatif, étant autorisé à formuler des propositions de décisions à l'intention des deux organes décisionnaires de la Communauté andine, à savoir le Conseil andin des ministres des relations extérieures et la Commission de la Communauté andine. Il a également pour fonction de défendre les intérêts de la sous-région, d'apporter un appui technique, le cas échéant, à d'autres organes et organismes du Système andin d'intégration pour veiller à ce que cet accord soit bien appliqué, et ce en conformité avec les dispositions du droit communautaire andin, ainsi que d'apporter des solutions aux problèmes qui relèvent de sa compétence conformément au droit andin.

Les principaux objectifs de la Communauté andine tels qu'ils figurent dans l'Accord de Carthagène sont les suivants:

- Favoriser le développement juste et harmonieux des États membres en appliquant le principe de l'équité;
- Accélérer la croissance grâce à l'intégration et à la coopération économique et sociale;
- Faciliter la participation des pays membres au processus d'intégration régionale en vue de la création progressive du Marché commun d'Amérique latine; et
- Assurer l'amélioration progressive du niveau de vie de la population.

L'évolution des politiques et de l'orientation de la Communauté andine au cours des 35 ans de son histoire s'est faite en plusieurs étapes qui peuvent être définies comme suit:

- 1960-1970 – Cette période a été caractérisée par des avancées dans la région fondées sur la création d'un marché plus vaste pour encourager le développement industriel par le biais de la substitution de productions locales aux importations et la protection des industries locales;
- Les années 80 – Période marquée par la crise de la dette, l'ajustement des politiques et la stagnation des échanges entre les pays de la Communauté;
- Les années 90 – Cette période a vu l'ouverture des marchés au commerce international selon le principe du «régionalisme ouvert».

Au cours de ce processus, on a constaté des progrès dans les domaines suivants: le libre-échange entre les pays de la Communauté s'est accompagné d'améliorations non négligeables et continues de la qualité des échanges (une augmentation de la valeur ajoutée qui est source de création d'emplois); une base d'exportations qui favorise l'acquisition des connaissances et un surcroît d'extension sur les marchés extérieurs à la Communauté; une avancée sensible en direction d'un marché commun (libre circulation des personnes, migration de la main-d'œuvre – décisions 503 et 545, respectivement); la création de la législation andine et l'établissement d'organes de règlement des différends; l'extension de la coopération à de nouveaux secteurs (APEC, sécurité, droits de l'homme, lutte contre le trafic de stupéfiants); et négociations collectives avec des pays tiers (SGP, ATPDEA, Mercosur).

Néanmoins, il reste encore d'importants problèmes à résoudre à la fois dans le cadre du programme de travail interne (par exemple la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et les inégalités, le renforcement de la gouvernance démocratique) et du programme externe (par exemple la compatibilité des relations multilatérales, hémisphériques et régionales en vue de la négociation d'accords de libre-échange avec les principaux partenaires commerciaux). Il faut s'attaquer à tous ces problèmes pour répondre aux besoins de la région en matière de développement dans le cadre de la mondialisation.

Face à cette situation, des programmes stratégiques sont mis en œuvre pour créer des synergies régionales et favoriser le développement sous-régional andin grâce à une intégration plus poussée. Ces programmes visent à faire en sorte que les actions menées soient axées de façon convergente sur le libre-échange et le renforcement du Marché commun andin; le développement de la compétitivité dans la sous-région; la mise en œuvre du programme social andin et de la coopération dans de nouveaux secteurs stratégiques comme l'énergie, la biodiversité et le développement durable, la société de l'information et les possibilités d'interconnexion.

L'ordre juridique d'une communauté est fondé sur différents instruments juridiques. Dans le cas qui nous intéresse, il s'agit des textes suivants:

- L'Accord de Carthagène, ses protocoles et ses instruments complémentaires;
- Le traité relatif à la Cour de justice de la Communauté andine, ses protocoles et ses instruments complémentaires;
- Les décisions du Conseil andin des ministres des relations extérieures et de la Commission de la Communauté andine;

- Les résolutions du Secrétariat général de la Communauté andine; et
- Les conventions adoptées par les pays membres dans le cadre du processus d'intégration andine.

Le trait le plus caractéristique de cet ordre juridique est sa nature supranationale traduite par la doctrine de l'«applicabilité directe» et de la «prééminence». La première manifestation du principe de supranationalité, l'applicabilité directe, implique que «les décisions prises engagent les pays membres à partir de la date de leur adoption par la Commission» et que «les décisions de la Commission seront directement applicables dans les pays membres à partir de la date de leur publication dans le Journal officiel de l'Accord, sauf à ce que lesdites décisions prescrivent une date ultérieure...».

En conséquence, les normes andines sont directement applicables aux pays membres, qui sont tenus de les respecter dans toutes leurs instances, ainsi qu'aux institutions de la Communauté andine. Cela signifie qu'elles s'appliquent à toutes les autorités des États membres sans distinction, sur l'intégralité du territoire et sans aucune limitation d'ordre national, régional ou municipal, et que tout citoyen de la Communauté acquiert des droits et obligations dont le respect peut être assuré par les tribunaux et les pouvoirs publics nationaux.

Le deuxième caractère distinctif du droit de la Communauté andine, à savoir le principe de la prééminence, est que le droit communautaire a le pas sur le droit national à tous les niveaux, ce qui implique qu'en cas de conflit entre les lois nationales et les lois communautaires ce sont ces dernières qui prévalent.

Le droit relatif à la concurrence dans la Communauté andine

Les disciplines relatives à la politique de la concurrence, dans le droit andin, sont en cours d'élaboration. Au niveau national, la Colombie, le Pérou et le Venezuela disposent maintenant d'une législation en la matière. La Bolivie et l'Équateur sont en train d'élaborer leurs normes respectives.

Au niveau communautaire, en vertu des dispositions des articles 93 et 94 de l'Accord de Carthagène, la Communauté andine a adopté la décision 285 dans le but de prévenir ou de corriger les distorsions en matière de concurrence causées par des pratiques anticoncurrentielles restrictives. Cette décision s'applique aux points suivants:

- Pratiques adoptées dans un pays membre ayant des effets sur un autre membre;
- Pratiques adoptées dans plus d'un pays membre ayant des effets sur d'autres membres; et
- Pratiques adoptées hors de la sous-région ayant des effets sur deux ou plusieurs pays membres.

En outre, cette décision s'applique également aux accords, pratiques concertées ou actions parallèles chez des concurrents, et à l'abus d'une position dominante. La Communauté andine a l'intention de mettre à jour sa décision 285 dans un proche avenir, ce qui renforcera la concurrence en son sein.

Il serait important que les autorités nationales chargées de la concurrence puissent aider le Secrétariat général au cours de la première phase de son investigation en apportant des preuves de leur détermination à lutter contre les pratiques anticoncurrentielles.

Accords de coopération technique internationale

Afin de renforcer le droit national et andin de la concurrence, le Secrétariat général de la Communauté andine a signé plusieurs accords de coopération technique internationale. Deux des plus importants accords de ce type en vigueur sont l'Accord de coopération technique entre la Communauté andine et l'Union européenne «Harmonisation des réglementations relatives à la concurrence dans la région andine (Project Competencia)»; et l'Accord de subvention pour des objectifs spéciaux entre le Secrétariat général de la Communauté andine et les États-Unis en faveur de la participation de la Communauté andine à la Zone de libre-échange des Amériques (USAID Grant Agreement), dont la politique de la concurrence fait partie intégrante.

Dans le premier de ces projets de coopération technique, le Secrétariat général, au nom des pays membres de la Communauté andine, et la Commission européenne au nom de la Communauté européenne ont signé un accord sur le financement de l'élaboration du «Project Competencia». Lancé en novembre 2002, ce projet dispose d'un budget de 2 millions d'euros alloué par la Commission européenne; la contribution des pays qui bénéficient de ces projets de trois ans s'élève à 1,5 million d'euros.

Cinq pays membres bénéficient de ce plan: la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela, ainsi que les institutions communautaires, dont le Secrétariat général, la Cour de justice de la Communauté andine, et les organismes chargés de l'application et du contrôle de la législation relative à la concurrence au niveau communautaire. Les objectifs du projet sont les suivants:

- Améliorer les lois sous-régionales et nationales sur la concurrence;
- Renforcer les organismes andins chargés de l'application et du contrôle des lois sur la concurrence; et
- Promouvoir une culture de la concurrence.

Pour atteindre ces objectifs, diverses activités sont mises en œuvre avec la participation d'experts européens et andins, dont des séminaires sous-régionaux et nationaux; des services de conseil juridique et des études sectorielles; la formation des fonctionnaires et des juges chargés de l'application et du contrôle de la loi sur la concurrence; des stages; la fourniture de matériel; l'amélioration des pages Web des bénéficiaires; l'aide à l'organisation de forums sur la concurrence et de réseaux virtuels; la création de bibliothèques; et l'élaboration de publications.

Le second programme est celui de l'«Accord sur la coopération technique entre la Communauté andine et les États-Unis/Competencia», qui est exécuté par les soins du bureau régional de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Le Gouvernement des États-Unis a commencé à fournir une assistance technique au projet en juillet 2003, lequel projet devrait arriver à terme en février 2005. Cela fait partie de l'aide au renforcement des capacités apportée, au plan régional, aux pays membres de la Communauté andine dans le cadre de l'«Accord de subvention pour objectifs spéciaux entre le Secrétariat général de la Communauté andine et les États-Unis en faveur de la participation de la Communauté andine à la Zone de libre-échange des Amériques».

Ce programme a pour but d'aider les pays membres de la Communauté andine à élaborer des critères d'harmonisation des politiques de la concurrence grâce à l'organisation d'ateliers sur les techniques d'enquête modernes concernant différentes pratiques anticoncurrentielles. Ces ateliers visent les fonctionnaires qui travaillent dans les services chargés de la concurrence au niveau régional ou les organismes publics chargés de l'application du droit national de la concurrence, ainsi que le personnel du Secrétariat général.

Comme la Bolivie et l'Équateur ne disposent pas encore d'une législation relative à la concurrence, le programme prévoit que ces pays bénéficient d'une assistance technique spéciale pour les aider à élaborer et diffuser des projets de lois en matière de politique de la concurrence.

Le Secrétaire général de la Communauté andine et le Secrétaire général de la CNUCED ont signé, en octobre 1999, une déclaration conjointe visant à renforcer la coopération entre ces deux organismes. Pour ce qui est de la concurrence, ils ont convenu de mettre au point un programme spécifique destiné à renforcer les politiques de la concurrence dans la région andine. À la suite de cet accord de coopération, les pays membres de la Communauté andine seront dotés d'instruments modernes et efficaces pour leur permettre de s'acquitter des obligations auxquelles ils devront faire face dans le cadre du processus d'intégration et de la mondialisation.

Chapitre XII

COOPÉRATION EN MATIÈRE DE CONCURRENCE DANS LES ACCORDS D'INTÉGRATION RÉGIONALE, L'EXEMPLE DE L'UDAA

James H. Mathis¹

1. Intégration régionale et politique de la concurrence

Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau, mais il est devenu courant d'utiliser des instruments de politique de la concurrence dans les accords d'intégration régionale, et l'on constate aussi une plus grande diversité d'approche. Le moyen traditionnel, pour renforcer la libéralisation du commerce, qui consiste à appliquer des règles antitrust fait toujours autorité, comme le montre la structure du Traité de Rome original de la CEE. Il fallait pour cela mettre fin aux mesures antidumping nationales (dans le chapitre relatif à la politique de la concurrence) à un moment où la politique commune de la concurrence devenait institutionnellement effective. Une fois que la politique de la concurrence de la Communauté européenne a été mise en place, les premières affaires dont la Cour européenne de justice a eu à connaître avaient trait à sa compétence à traiter d'abord de la segmentation verticale, car ces accords exclusifs «affectaient les échanges» entre les États membres. Sans vouloir être exhaustif nous pouvons résumer ainsi ce qui justifie a priori théoriquement que des mesures soient prises au plan régional en matière de concurrence:

- Lorsque des restrictions à caractère privé segmentent le marché, les entreprises peuvent faire du dumping à l'exportation, mais éviter le risque de compromettre la réimportation (arbitrage). Les règles régionales relatives à la concurrence peuvent se substituer aux mesures commerciales que les États considéreraient autrement comme nécessaire de prendre (élimination des mesures commerciales internes);
- Alors que les obstacles imposés par les gouvernements (droits de douane et quotas) sont réduits selon un plan et un programme, les obstacles à caractère privé qui segmentent les marchés nationaux se révèlent ou bien ont été mis en place récemment, les entreprises du secteur privé réagissant aux circonstances du libre-échange (segmentation des marchés, restrictions verticales);
- Un marché régional ouvert peut permettre aux entreprises de conclure plus facilement des accords horizontaux qui nuisent à la concurrence sur l'ensemble du marché, ou de se répartir le marché (distorsion régionale des échanges, cartels).

Comme les accords commerciaux régionaux (ACR) ont élargi leur champ d'application pour inclure la circulation des services et des investissements, de nouvelles considérations viennent compléter les anciens arguments, à savoir:

¹ Le présent chapitre est un développement d'une présentation faite par l'auteur à la sixième session du Groupe intergouvernemental d'experts sur le droit et la politique de la concurrence, CNUCED, Genève, 8 novembre 2004. Certaines parties de cet article proviennent également d'une étude faite par l'auteur pour l'UDAA à la demande du Lesotho, et en partie parrainée par la CNUCED.

- Les marchés uniques (marchés communs) de la main-d'œuvre, des services et des investissements requièrent l'existence de structures juridiques nationales pour les activités commerciales sur la totalité du marché. Les échanges couvrant l'ensemble du marché unique requièrent des règles communes qui se suffisent à elles-mêmes, ou bien une rigoureuse harmonisation des règles nationales, pour que le cadre juridique soit sans ambiguïté. La capacité de faciliter la circulation de la main-d'œuvre, des services et des investissements sur le marché unique et dans les pays est déterminée par la nature même de l'ensemble du marché intérieur (contrôle des fusions, mesures relatives aux investissements, aides publiques);
- La région a une réelle représentativité à l'extérieur dans la mesure où son pouvoir institutionnel interne lui permet d'assurer une solide cohérence du marché intérieur. Un regroupement régional peut avoir une meilleure capacité pour nouer des liens de coopération avec d'autres regroupements régionaux et d'autres marchés primaires pour faciliter les enquêtes et la lutte contre la fraude (cartels extérieurs et internationaux, positions dominantes extérieures, fusions et acquisitions nuisant à l'efficacité des mesures de libéralisation).

L'importance nouvelle des accords régionaux entraîne un élargissement du champ d'application de la politique de la concurrence, qu'elle soit mise en œuvre au niveau régional ou grâce à des instruments de coopération nationale. Tandis que des pressions extérieures s'exercent pour obtenir l'accès aux marchés grâce à l'élimination des obstacles aux services et aux investissements, le besoin se fait de plus en plus sentir d'un droit et d'une politique de la concurrence fonctionnels pour garantir l'existence, en conséquence, d'un marché intérieur concurrentiel. On ne peut pas plus se contenter d'un plaidoyer en faveur des avantages de la concurrence des importations pour assurer la concurrence au niveau régional qu'au niveau national.

1.1 Rapports entre les politiques et les objectifs des traités

Tel ou tel accord commercial peut répondre d'une manière ad hoc à l'une ou plusieurs des considérations ci-dessus. La nature des arrangements en matière de droit de la concurrence prévus par tel ou tel accord pour ce qui est de la qualité et de l'étendue des mouvements de l'économie apparaissent déjà normalement dans les objectifs définis en préambule concernant les dispositions relatives à la libre circulation, au droit et à la politique de la concurrence et à sa structure institutionnelle.

Le rapport entre les dispositions relatives à la politique de la concurrence et les objectifs en matière de libre circulation est à l'évidence très important. Hypothétiquement, il est possible de concevoir un accord qui, en privilégiant le libre-échange, engage les États membres à rendre susceptible de donner lieu à une action en justice toute ingérence publique ou privée dans les mouvements transfrontières, que cette ingérence enfreigne ou non le droit national de la concurrence d'une partie à cet accord (contrôle régional de l'application des lois). À l'autre extrême, il n'est pas difficile d'imaginer un accord qui exige le respect du droit national de la concurrence en fonction seulement de considérations d'ordre national, c'est-à-dire sans référence aux actes qui «affectent» ou «détournent» les échanges commerciaux entre les parties ou au sein de la région, ni établir de corrélation avec ces actes.

Dans le premier cas, les objectifs liés au libre-échange peuvent effectivement faire en sorte que le droit de la concurrence englobe la politique en matière de commerce extérieur, s'agissant là d'un des meilleurs moyens de renforcer la libre circulation. Dans le second cas, les obligations

relatives au respect du droit et de la politique de la concurrence deviennent d'une manière plus générale un exercice de convergence, mais qui, incidemment, viennent d'être incluses dans un accord qui engage également les différentes parties à prévoir une certaine proportion d'échanges libres en marge des droits de douane et des restrictions quantitatives.

On voit apparaître également une approche médiane qui repose sur le droit et la politique du pays, mais vise à assurer ou à faciliter la mobilisation de moyens nationaux de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles qui affectent bien les échanges entre les parties. Cet accord ne fait que confirmer ce que le droit national de la concurrence peut faire de toute façon, mais cible les activités commerciales à caractère transfrontière. On voit alors apparaître des questions de principes communs appliqués par les juridictions, surtout en matière de coordination et de coopération, pour savoir si ces structures peuvent effectivement aller dans le sens des objectifs de l'intégration. Pour savoir quels instruments utiliser il faut tenir compte de l'équilibre à maintenir entre ce qui est nécessaire et ce qui est suffisant, et cela à deux niveaux: interne au marché unique et externe pour les échanges avec le reste du monde.

1.2 *Éléments de la capacité régionale*

On peut élaborer une liste plus détaillée de points à vérifier, mais il est possible de noter un certain nombre d'éléments qui rendent compte de la capacité de la région à faire face aux problèmes du droit et de la politique de la concurrence. Une première liste est, *de jure*, celle des éléments du traité en tant que tel. La deuxième est plus fonctionnelle et concerne la situation des parties elles-mêmes et de leurs marchés qui agissent les uns sur les autres dans le cadre de l'intégration régionale.

1.2.1 *Les éléments (institutionnels) du traité*

Si la coopération en matière de droit et de politique de la concurrence est liée à un accord commercial régional, le traité lui-même constitue le cadre juridique de la coopération envisagée, et dicte les paramètres pour la mise au point d'instruments de coopération plus spécifiques.

Forme juridique – Union douanière/zone de libre-échange

Une union douanière nécessite l'existence d'un tarif extérieur qui fonctionne. Une pression supplémentaire s'exerce, au sein d'une union douanière, pour que soient allégées les mesures commerciales internes, et la nécessité se fait jour de mettre au point une politique commune en matière de commerce extérieur². Les deux ont des implications en ce qui concerne une coopération appropriée en matière de droit de la concurrence, et l'intégration peut entraîner une perte de souveraineté nationale concernant la politique de la concurrence même s'il n'est pas prévu d'approche institutionnelle commune.

Pour les zones de libre-échange comme pour les unions douanières, la coopération en matière de droit de la concurrence devrait être un facteur permettant de répondre plus facilement aux prescriptions du traité. Le problème des mesures commerciales entre les membres demeure, même dans une zone de libre-échange. Ainsi, quel niveau de coopération faut-il atteindre pour

² Les rapports entre le droit de la concurrence et la forme d'intégration ont été notés par d'autres. «L'idée, c'est que lorsque le marché devient plus concurrentiel, les entreprises essaient de conclure des accords stratégiques qui leur permettent de maintenir leurs bénéfices à un niveau suffisant ... En particulier, dans les formes les plus poussées d'intégration régionale, comme les unions douanières et les marchés communs, le besoin d'avoir une politique de la concurrence commune se fait sentir plus fortement.». S. Bilal et M. Olarreaga, *Régionalisme, politique de la concurrence et abus de position dominante*, Institut européen d'administration publique (IEPA), Maastricht, 1998, p. 5.

éliminer ou diminuer les mesures commerciales, et la structure du traité suffit-elle pour permettre aux instruments de mettre en place cet élément?

Autres mouvements ou autre traitement appliqué à l'ensemble de la zone, ou les deux

Si le traité concerne d'autres mouvements (main-d'œuvre, capitaux, services, investissements), la coopération en matière de concurrence devrait également répondre à cela, ce qui permet non seulement de définir la forme de la coopération, mais également les limites à fixer au droit national de la concurrence.

La notion de traitement appliqué à l'ensemble de la zone pour la circulation des marchandises ou dans d'autres cas peut également amener à considérer les distorsions dont l'État est responsable sous forme de subventions et d'autres politiques industrielles. Cela suppose qu'une autorité supplémentaire est également appropriée au niveau régional – au moins pour faciliter des définitions communes et aider à coordonner les initiatives des membres.

Dispositions effectives, droits des États et des personnes

De quel droit d'accès les États parties bénéficient-ils pour faire respecter les dispositions des traités, y compris celles qui concernent la coopération? Les parties du secteur privé ont-elles le droit d'adresser des requêtes aux autorités ou de présenter des demandes de règlement de différends? Y a-t-il des différences importantes concernant les droits d'accès et d'application forcée, comme entre les lois des membres, qui pourraient compromettre la coopération? Ces questions peuvent être traitées dans un instrument de coopération, mais des dispositions relatives au règlement des différends et figurant dans un traité peuvent également s'appliquer à des points qui concernent la coopération.

Disposition concernant l'autorité exécutive régionale

À supposer qu'un traité ne prévoit pas une politique de la concurrence commune au niveau régional, il est une question fondamentale à considérer dans les instruments relatifs à la coopération, à savoir le rôle que doit jouer un organe exécutif régional, et si cet organe peut fonctionner par voie de scrutin à caractère supranational. Si tel est le cas, une évolution est possible en agissant sur les pratiques au niveau de la zone concernée par l'accord et, peut-être, sur les pratiques nationales qui faussent le marché (aides publiques).

Mécanisme de règlement des différends – application aux États et aux personnes

Dans les cas où le traité prévoit le règlement des différends, quels pourraient être les effets juridiques de décisions concernant les dispositions relatives à la politique de la concurrence? À supposer qu'elles soient contraignantes pour les parties au différend, pourraient-elles également avoir des conséquences importantes sur la définition des pouvoirs des institutions ou des États membres? En liaison avec cela, le traité peut-il conférer des droits des individus qui fassent que, lorsque ces droits sont invoqués, les tribunaux nationaux soient obligés d'appliquer le droit conventionnel?

1.2.2 Aspects et pratiques fonctionnels

Les caractéristiques de chaque membre constituent un cadre supplémentaire pour établir un aperçu de ce que peuvent faire les instruments pour favoriser la coopération en matière de concurrence. La liste suivante est, elle aussi, indicative:

Taille d'un groupe

Dans le cas d'un groupe important, il faut envisager une convergence des lois des divers membres, avec un mécanisme permettant de faciliter cette convergence au fil du temps. Pour ce type de groupe, il est également possible ou souhaitable d'établir un mécanisme d'évaluation par des pairs.

Niveaux relatifs de développement

Un accord Nord-Sud doit indiquer que l'équilibre de réciprocité cherché dans l'application des instruments de coopération doit être conçu pour refléter les différences non seulement de comportement des marchés, mais également entre les pratiques à considérer et les capacités institutionnelles des membres à réagir. La «taille unique» peut être imposée comme modèle à tel ou tel accord commercial, mais les parties peuvent présenter des différences telles que les instruments de coopération doivent être «taillés sur mesure».

Taille des marchés

Est-il réaliste de considérer que la charge de l'application des règles nationales à l'égard de pratiques de pays importateurs puisse raisonnablement être imposée par une autorité à un petit marché national, en particulier lorsque le principal partenaire régional est une puissance économique importante au niveau régional ou mondial qui possède une plus grande concentration d'entreprises régionales?

Capacité nationale/droit ou autorité existant

Dans le cas où la coopération est fondée sur des organismes qui communiquent, que se passe-t-il si certaines parties ne possèdent pas le droit ou les capacités suffisants, ou n'ont ni l'un ni les autres? Cela signifie-t-il que toute coopération est impossible? Ou bien cela veut-il dire que différents types d'instruments peuvent être envisagés selon différents organismes? Peut-on considérer que les organismes qui s'occupent de commerce, de pratiques commerciales déloyales ou de la protection des consommateurs puissent aussi jouer un rôle dans le domaine de la coopération?

1.2.3 Pratiques commerciales sur le territoire national

Tout en étant un aspect fonctionnel, la question des pratiques intérieures et extérieures est assez importante pour justifier qu'il en soit discuté plus avant. Dans les accords régionaux sans règles communes qui s'appliquent à la totalité du marché, on constate une forte tendance, jusqu'à présent, à rester attaché à la dimension territoriale traditionnelle des États parties, d'où l'accent placé sur les mesures correctives antitrust comme obstacles aux importations.

Le problème de cette conception, c'est que le libre-échange suppose l'élimination des entraves aux exportations comme aux importations. Si tant est que les obstacles aux exportations font l'objet de mesures, la tendance, jusqu'à présent, a été d'avoir recours à des instruments qui favorisent l'accès aux marchés (importations), ou même des communications moins élaborées et purement volontaires entre les autorités qui appliquent alors leurs propres doctrines. Lorsqu'il existe de grandes disparités entre les facteurs opérationnels, on peut raisonnablement se demander si ces instruments sont en mesure d'éliminer les pratiques restrictives du secteur privé concernant les échanges commerciaux transfrontières. Comme lorsque des pays développés et en

développement sont unis par un accord régional, l'équilibre trouvé entre les importations et les exportations est significatif de celui qui a été obtenu au terme de l'ensemble des concessions.

Jenny (1999)³ présente une classification des questions de droit de la concurrence à caractère commercial:

Type 1: «pratiques transfrontalières anticoncurrentielles» (exportations): ententes à l'exportation, fusions, fraudes transfrontalières, cartels internationaux. Les effets ressentis sur un marché sont provoqués par des acteurs d'un autre marché.

Type 2: restrictions à l'importation (accès aux marchés ou clause d'exclusion) – y compris les ententes à l'importation, les restrictions verticales, les normes d'exclusion, les fraudes sur le territoire national. Les pratiques qui s'exercent sur un marché empêchent les nouveaux venus d'y pénétrer⁴.

Les lois relatives à la concurrence nationale portent sur les pratiques qui s'exercent sur le territoire national. Elles peuvent s'appliquer à des acteurs étrangers dans la mesure où leurs activités affectent ledit territoire. Cela signifie que les parties situées dans la région et agissant à titre individuel sont mieux en mesure de réagir aux mesures du type 2, puisque les acteurs et leurs pratiques relèvent tous du territoire national.

La coopération, en améliorant les capacités des pays et la communication entre eux, peut aider à faire face aux mesures du type 2, mais surtout, il suffit en fait que chaque partie dispose d'un système juridique qui s'applique aux pratiques du type 2 affectant les échanges commerciaux, et qu'elle fasse en sorte que cette législation puisse être invoquée sur la base du traitement national (non-discrimination) par les entreprises étrangères qui déposent des plaintes.

Pour ce qui est des mesures de type 1, la situation est plus difficile. En l'absence d'un droit régional supérieur, ces pratiques relèvent de l'autorité des territoires sur lesquels se manifestent les effets anticoncurrentiels. Toutefois, pour mener les enquêtes et imposer la réparation, il faut que l'autorité en question dispose de ressources suffisantes pour lui permettre d'atteindre les acteurs étrangers. Il y a des limites à l'action qu'une autorité peut mener à l'encontre de citoyens d'un autre pays, même pour des autorités puissantes.

Une question se pose en ce qui concerne la coopération: quels instruments peuvent aider à traiter les pratiques du type 1? En manière de variation sur ce thème, si des instruments permettent de faire face aux fraudes du type 2, quel autre accord régional peut être conclu pour trouver un équilibre entre les pratiques de type 1 et celles de type 2 quand celles du type 1 sont évidentes? Il est spécialement nécessaire d'envisager cela dans le cadre d'un ACR pour lequel «libre-échange» signifie qu'il s'agit de s'attaquer aux restrictions à l'importation comme à l'exportation, entre pays développés et pays en développement.

2. Mécanismes de coopération dans les ACR

La présente section est consacrée à une brève présentation d'un certain nombre d'instruments. Nous avons tenté d'établir une classification ascendante en fonction du degré de souveraineté nationale auquel cela suppose de renoncer pour que la conception en question soit

³ F. Jenny, «Globalization, Competition and Trade Policy», 1999, cité par P. Marsden, *Exclusionary Practices*, CNUCED, 2004, p. 11.

⁴ F. Jenny, *ibid.*

efficace, ainsi que de la capacité de ces instruments à permettre de lutter hors du territoire national contre les pratiques anticoncurrentielles du type 1 faisant obstacle aux exportations.

2.1 Coopération volontaire

L'expression «coopération volontaire» a un caractère général applicable à toute la gamme de mesures par lesquelles deux ou plusieurs unités administratives peuvent s'entraider, coordonner leurs actions, voire simplement entretenir des rapports. Dans ce sens général, les principales modalités comprennent:

- La coopération informelle portant sur des questions d'analyse, les pratiques, les politiques et les procédures, ainsi que le recueil des réactions concernant des propositions de lois et de règlements, ou sur des modifications éventuelles de lois et règlements en vigueur;
- La coopération dans un domaine particulier; et
- La coopération généralement considérée comme s'inscrivant dans le cadre général du renforcement des capacités et de l'assistance technique⁵.

2.2 Courtoisie internationale (négative) traditionnelle

Les enquêtes effectuées hors du territoire national ont souvent été en butte à la résistance du pays concerné, et des mesures ont été prises pour bloquer ces enquêtes ou entraver la lutte contre les fraudes de manière à décourager les actions entreprises à l'encontre des citoyens de ces pays. La courtoisie internationale se manifeste traditionnellement surtout par le biais d'une déclaration de bon voisinage et encourage les juridictions à mener leurs enquêtes de manière à respecter les intérêts d'autres juridictions. Cela peut se faire en informant un autre pays de ce que les actions coercitives qu'il mène portent atteinte aux intérêts importants du pays concerné et en lui demandant de ménager ces derniers.

2.3 Convergence

Les méthodes de convergence exigent des parties qu'elles aient, ou les encouragent à avoir, des lois, et puis de prévoir des principes qui régissent ces lois. On peut noter deux sous-catégories:

2.3.1 Convergence «souple»

Plusieurs accords visent à établir des principes généraux qui doivent être prévus par les lois nationales sur la concurrence, et soulignent les types de pratiques qui sont fort susceptibles d'affecter les échanges transfrontières. En outre, ces lois sont réputées faire l'objet de garanties procédurales et substantielles qui, au fil du temps, aident à promouvoir une certaine convergence entre les parties en allant dans le sens du droit de la concurrence et de son application parce qu'elles tendent à libéraliser le commerce.

On peut citer en exemple de ce modèle une proposition canadienne pour l'accord concernant la Zone de libre-échange des Amériques. Le Canada est d'avis que:

⁵ OCDE, *Modalités d'une coopération volontaire*, Rapport de 2003, CCNM/GF/COMP/TR(2003)11.

«...tous les pays de la ZLEA devraient être tenus d'adopter ou de conserver une loi sur la concurrence qui favorise l'efficacité économique et le bien-être des consommateurs. Une telle loi devrait au moins interdire certains comportements anticoncurrentiels clefs qui risquent le plus de nuire au commerce transfrontalier ou au commerce dans la ZLEA, notamment les cartels, une emprise abusive sur les marchés et les fusions et acquisitions anticoncurrentielles»⁶.

De plus, chaque pays devrait avoir une autorité compétente en matière de concurrence:

«...qui soit indépendante et autorisée à prendre les mesures d'application appropriées et à préconiser des solutions favorables à la concurrence en ce qui concerne la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et lois gouvernementales».

À partir de là, l'accent est mis sur les dispositions des lois et le comportement des autorités quant à la transparence, au respect de la légalité et au traitement national. Dans l'optique de cette convergence, il est suggéré que les parties puissent se lancer dans une coopération plus officielle comprenant, entre autres, des accords bilatéraux de courtoisie internationale positive.

La méthode de convergence souple va clairement dans le sens de la culture de concurrence et respecte également les tendances qui s'expriment dans un groupe important et varié. Dans la mesure où les autorités nationales deviennent plus opérationnelles, elle confère une meilleure capacité à résoudre les problèmes du type 2. Incidemment, les autorités supérieures peuvent être mieux en mesure de résoudre les problèmes du type 1 également, mais la convergence souple n'envisage pas que la responsabilité de l'État lui permette de sanctionner les restrictions aux importations qui affectent d'autres États membres de la région.

2.3.2 Convergence contrôlée par le haut

Lorsque les lois et les autorités nationales restent prépondérantes, mais que les institutions régionales apportent une forme d'assistance, ce type de convergence peut être considéré comme étant contrôlé par le haut. C'est un peu ce qui semble se passer dans le cas du marché commun du Mercosur, où l'on cherche à faire de la zone un ensemble unifié et où l'attention est attirée sur les pratiques anticoncurrentielles «à l'échelle du Mercosur». Il est concevable, si l'on se fonde sur cela, que la représentation de la zone à l'extérieur puisse évoluer, ainsi que la possibilité d'agir sur les pratiques anticoncurrentielles publiques, ce que les parties à l'accord ne pourraient faire autrement.

La possibilité d'associer étroitement un certain pouvoir institutionnel régional à celui de chacun des États parties à l'accord doit être considérée comme un domaine essentiel d'expérimentation pour parvenir à résoudre les problèmes qui ne peuvent pas être résolus par l'autorité nationale. Cela peut impliquer des éléments de supranationalité, mais pas nécessairement. On peut envisager des comités interautorités pour résoudre les problèmes transfrontaliers et régionaux. Les organismes de niveau plus élevé peuvent être plus appropriés pour traiter les distorsions dont les États sont responsables et pour représenter l'ensemble de la région. Par ailleurs, ces mesures peuvent évoluer et s'ajouter les unes aux autres au fur et à mesure que les structures régionales acquièrent de l'expérience.

⁶ Canada (ZLEA), «Projet de chapitre sur la politique de la concurrence, position et proposition du Canada», site Web du Ministère. Le Canada recommande également de prévoir des dispositions relatives aux monopoles d'État.

Alors que cette convergence contrôlée par le haut paraît mieux adaptée aux plans d'unions douanières ou de marchés communs, certains de ses aspects peuvent également convenir aux zones de libre-échange. Le plus important, d'emblée, est peut-être qu'un plan de traité n'exclue pas indûment la possibilité de créer une dimension régionale tout en mettant l'accent sur la coopération de l'autorité nationale.

2.4 Courtoisie positive

L'OCDE met à disposition un instrument international permettant de pratiquer une coopération plus active sous forme de courtoisie positive. Répondant à la demande d'assistance d'une autorité ou à une mesure prise à l'égard d'une autre autorité, la partie à laquelle s'adresse la demande peut alors:

- 1) Considérer attentivement et avec bienveillance la demande formulée par un autre pays afin qu'il engage ou élargisse une procédure d'application des réglementations pour remédier à une pratique illicite se produisant sur son territoire et portant gravement préjudice aux intérêts d'un autre pays; et
- 2) Prendre toute mesure correctrice qui lui paraît appropriée, sur une base volontaire et compte tenu de ses intérêts légitimes⁷.

Les dispositions relatives à la courtoisie positive sont souvent classées en tant que formelles ou informelles, contraignantes ou facultatives, mais ces tentatives de classement peuvent aussi rendre confus les éléments d'une définition plutôt que de les clarifier. Beaucoup de choses qui se passent, dans la pratique, sont d'ordre informel et sont fondées sur des relations, qu'un instrument officiel existe ou non. La notion de coopération contraignante peut également induire en erreur car aucun pays ne prendra des mesures qui paraissent aller contre ses intérêts.

Pour ce qui est de l'aspect régional, ce qui est plus important que les classifications est le fait que l'instrument se fonde sur des demandes, et que les mesures ne soient prises qu'en fonction des lois des pays auxquels les demandes sont adressées, ce qui limite l'action de cet instrument aux pratiques du type 2. Cela favorise certainement l'accès aux marchés dans le processus d'intégration régionale, mais on ne tend pas vers l'équité quand la courtoisie positive donne aussi peu de moyens de résoudre les problèmes du type 1. Entre un pays développé et un pays en développement qui prévoient des dispositions relatives à la courtoisie positive dans un ACR, on peut conclure que la partie développée peut avoir la meilleure part si elle a des intérêts plus forts à avoir accès au marché⁸. Enfin, tout en paraissant tout à fait approprié pour traiter les problèmes soulevés par les fusions et les acquisitions, le cadre plus restrictif imposé pour les délais d'examen des notifications semble aller contre les approches conformes au principe de courtoisie positive.

2.5 Notification

Il est un instrument qui peut permettre de faire équilibre à l'exercice de la courtoisie positive, à savoir la notification, par le biais de laquelle un pays informe un autre de possibles violations des lois de ce dernier par des citoyens du premier. Comme toute mesure prise relève de la responsabilité du pays dans lequel les effets de la violation se font sentir, la notification respecte toujours la conception traditionnelle de la juridiction. Ce qui vient en sus, toutefois, c'est le fait

⁷ OCDE, Rapport de 1999, p. 11, reprenant certaines parties des recommandations du Rapport de l'OCDE de 1995.

⁸ Il y a deux mises en garde: l'instrument peut être utilisé à des fins de restrictions à l'exportation dans le cas d'effets internes évidents; et il peut être utilisé à l'égard de restrictions verticales à l'encontre de marchandises ayant fait l'objet d'un dumping et qui seraient réexportées sur leur marché d'origine.

que, tandis que les autorités s'occupent des affaires nationales, elles surveillent également les activités qui peuvent enfreindre la législation des autres parties à l'accord. Le texte ci-dessous est un extrait de l'accord entre les États-Unis et l'Australie:

«Les Parties affirment leur intention de s'aider mutuellement et de coopérer sur une base de réciprocité pour communiquer ou obtenir des preuves antitrust qui peuvent aider à déterminer si une personne a enfreint, ou est sur le point d'enfreindre, leurs lois antitrust respectives ou à faciliter l'administration ou l'application de ces lois antitrust.»⁹.

L'intention exprimée de fournir ces renseignements soulève certainement la question de la confidentialité, et la version américaine de cet instrument est chargée de garanties concernant les renseignements commerciaux. Il faut néanmoins ajouter que ledit instrument possède quelques éléments de grande portée dont la possibilité donnée à un tribunal national d'obtenir des preuves et des témoignages supplémentaires pouvant être utilisés par l'autorité du pays étranger.

Il y a un autre exemple dans les dispositions de l'accord conclu entre le Canada et le Costa Rica. Alors qu'il commence par une clause de notification traditionnelle de courtoisie (négative), la définition de ce qui «nuît aux intérêts de l'autre partie» est élargie pour inclure:

- Les activités anticoncurrentielles autres que les fusions ou les acquisitions qui ont lieu en totalité ou en partie sur le territoire de l'autre partie et qui peuvent être lourdes de conséquences pour cette dernière; et
- Concernant des mesures correctives qui imposent ou interdisent expressément un comportement sur le territoire de l'autre partie ou qui visent par ailleurs un comportement sur le territoire de l'autre Partie...»¹⁰.

Ce type de politique de bon voisinage est approprié lorsque les parties se sont déjà engagées à conclure un accord de libre-échange visant à éliminer les restrictions à l'importation et à l'exportation. En tant que telle, cette coopération interorganisations donne quelques assurances que les gouvernements peuvent avoir des moyens non négligeables de traiter aussi les pratiques qui relèvent du secteur privé. Bien que l'application des mesures demeure interne au pays quant à ses effets, la découverte des fraudes par soi-même et la requête perdent de leur importance, car chaque autorité nationale commence par interroger l'autre. En ce sens, l'autorité compétente acquiert quelques moyens supplémentaires pour poursuivre les pratiques du type 1 puisque les renseignements qu'elle reçoit sont susceptibles de concerner des actes commis par des parties étrangères sur le marché du pays importateur.

Si l'on fait en sorte qu'il ne soit pas nécessaire de prendre des mesures nationales pour procéder à la notification, on voit se concrétiser l'idée plus judicieuse que les États devraient simplement avoir la liberté de s'informer automatiquement les uns les autres sur les infractions commises sur le territoire de l'autre, ce qui serait certainement favorable au libre-échange.

⁹ Accord d'assistance mutuelle antitrust entre les États-Unis et l'Australie, site Web ABA, International Practice Section. Autorisé par, 15 USC 88, sect. 6201, et suiv.

¹⁰ Proposition faite conjointement par le Costa Rica et le Canada. Accord de libre-échange entre le Canada et le Costa Rica. unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/crica. Le texte de l'Accord est accessible sur <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/11-en.asp>, art. XI.3.

2.6 Délégation

Il est également des cas dans lesquels un pays accepte de tenir compte de l'autre dans ses analyses des marchés. Un exemple en est le domaine du contrôle des fusions qui relève de la réglementation des concentrations de la Communauté européenne. Cette dernière reçoit notification des fusions en fonction des seuils établis pour celles qui ont une dimension communautaire. En outre, un État membre peut également demander à la Commission d'examiner un projet de fusion ou de concentration en fonction du marché national¹¹.

Cet exemple concerne une autorité régionale, mais ce n'est pas une condition *sine qua non*. Lorsque, dans un groupement régional, il y a un État important qui impose une prescription de notification de fusions, il est concevable que les examens soient effectués en fonction des autres membres de la région ou, également, par délégation, pour l'ensemble du secteur.

2.7 Actions extraterritoriales ou autorité sur les ressortissants à l'étranger

Ces deux dernières notions permettent de résoudre des problèmes juridictionnels en étendant la compétence des institutions nationales à des acteurs résidant à l'étranger ou à des acteurs résidant sur le territoire national commettant des infractions à l'étranger. Il est entendu que ces approches ne respectent pas les limites traditionnelles de la compétence juridictionnelle en matière de politique et de droit national de la concurrence, mais cette compétence peut être accordée eu égard à la responsabilité de l'État dans le cadre d'un accord régional. Il en résulte soit une extension de l'application de la compétence juridictionnelle en matière de droit de la concurrence, soit que cette compétence soit dévolue à des organismes s'occupant du commerce et versés dans la législation en matière de relations extérieures.

L'ACREANTZ (Accord commercial de rapprochement économique australo-néozélandais), qui institue une zone de libre-échange mais comporte également des dispositions relatives aux investissements, aux services et à l'harmonisation des règlements, est un exemple d'accord régional prévoyant des mesures extraterritoriales. Selon Hoekman, l'élimination des mesures antidumping entre les parties nécessitait l'application de lois similaires sur la concurrence, mais également:

Que soit conclu un accord selon lequel les organismes chargés de la concurrence aient compétence pour les questions concernant les échanges commerciaux entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie. À cet égard, il a été convenu que les ressortissants de l'un des deux pays pourraient faire l'objet d'une enquête de la part des autorités chargées de la concurrence dans l'autre pays et être tenus de répondre à des demandes de renseignements;

Que soit modifiée la législation antitrust australienne et néo-zélandaise pour qu'elle s'applique aux activités des entreprises des deux pays en position de force sur le marché de l'un ou l'autre pays ou des deux à la fois;

Que les tribunaux de l'un des deux pays puissent siéger et rendre des ordonnances dans l'autre et que les décisions des tribunaux ou des autorités de l'un des deux pays soient applicables dans l'autre¹².

¹¹ Art. 22 du Règlement européen original sur le contrôle des fusions, ce qu'il est convenu d'appeler la clause néerlandaise.

¹² B. Hoekman, *Competition Policy and Preferential Trade Agreements*, World Bank and CEPR, Citing Ahdar (1991).

Ces techniques exigent clairement un renoncement significatif de l'autorité de l'État sur ses ressortissants. Dans ce cas, il est bien connu que l'objectif visé tient à l'importante différence entre le niveau économique des deux marchés concernés, et à une nette domination d'une partie sur l'un de ces marchés.

L'autre face de l'Accord commercial entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de relations économiques plus étroites consiste à permettre à un État d'avoir autorité sur ses ressortissants qui commettent des infractions à l'étranger. Il n'existe aucun exemple d'accord commercial régional relatif à ce type de compétence dans le cadre du droit de la concurrence, bien qu'on en connaisse des exemples dans certains domaines d'application. En ce qui concerne les États-Unis, on peut citer le cas de la législation en matière de droit fiscal aux termes de laquelle les ressortissants américains sont soumis à l'impôt sur le revenu dans ce pays, qu'ils y habitent et y gagnent leur vie ou non. Il y a un exemple plus pertinent dans le domaine de la corruption, à savoir que, en vertu de la Convention de l'OCDE qui autorise cela, les ressortissants des États-Unis qui commettent des actes illégaux à l'étranger enfreignent la législation des États-Unis.

L'interdiction par traité des ententes à l'exportation ou d'autres restrictions à l'exportation relevant du secteur privé et qui nuisent aux activités d'importation d'une autre partie pourrait constituer une base juridique pour ce type de compétence dans le domaine de la politique de la concurrence régionale. Cela pourrait permettre aux États de mener ensemble une action conduisant l'un d'eux à prendre la décision de mettre fin à la procédure¹³.

3. L'exemple de l'Union douanière d'Afrique australe (UDAA)

À partir de l'inventaire ci-dessus, nous allons examiner, dans la présente section, les instruments de politique de la concurrence dont dispose l'Union douanière d'Afrique australe (UDAA), en évoquant d'abord les éléments du traité permettant une interprétation de la disposition relative à la concurrence, puis en notant brièvement les aspects fonctionnels pour les membres de cette union, avant de conclure par des recommandations concernant ces instruments.

3.1 Aspects du traité

L'accord établissant l'UDAA comporte deux dispositions qui font référence aux pratiques anticoncurrentielles. L'article 40 enjoint aux membres d'avoir des politiques de la concurrence et de s'engager ensuite à coopérer pour faire appliquer les lois. En vertu de l'article 41, qui concerne les pratiques commerciales déloyales, le Conseil de l'UDAA est tenu d'élaborer des politiques permettant de lutter contre ces pratiques. C'est l'ensemble du traité qui précise le sens et la portée de ces dispositions, y compris son préambule, ses objectifs, les institutions qu'il prévoit et les dispositions relatives à la circulation.

3.1.1 Préambule

Le traité qui fait autorité est le Southern African Customs Union Agreement¹⁴ signé par les chefs d'État (ou les représentants des États parties) le 21 octobre 2002. Dans le préambule, il est

¹³ On a accordé peu d'attention aux conséquences juridiques réelles d'une interdiction internationale des ententes injustifiables dans les discussions du Groupe de travail de l'OMC. La Communauté européenne ne dispose d'aucune autorité extérieure autorisée à sanctionner les ententes pour les conséquences qu'elles peuvent avoir sur les marchés de pays qui n'en font pas partie, mais les données empiriques laissent penser qu'une interdiction «internationale» pourrait constituer une sorte de fondement extérieur permettant à la Communauté d'adapter les sanctions et les décisions de mettre fin à la procédure au nom d'autres membres de l'OMC.

¹⁴ Entre les Gouvernements de la République du Botswana, du Royaume du Lesotho, de la République de Namibie, de la République d'Afrique du Sud et du Royaume du Swaziland.

reconnu que l'accord précédent de 1969 ne répond plus aux besoins de l'Union douanière et il est indiqué que l'application de l'accord de 1969 a été «entravée par le défaut de politiques et d'institutions communes». L'objectif juridique principal du préambule est d'identifier une «zone douanière commune» et de prévoir l'application des mêmes tarifs douaniers et des mêmes réglementations commerciales aux marchandises de pays tiers importées dans cette zone.

3.1.2 Objectifs visés

Les objectifs visés par cet accord tels qu'ils sont énoncés à l'article 2 font apparaître des détails supplémentaires sur les objectifs juridiques de l'accord en rapport avec le contenu des articles 40 et 41, à savoir¹⁵:

- a) Faciliter les mouvements transfrontières des marchandises entre les États parties;
- b) Créer des institutions assurant des avantages commerciaux équitables aux États parties;
- c) Favoriser les conditions d'une concurrence loyale dans la zone douanière commune;
- d) Accroître les possibilités d'investissement dans la zone douanière commune;
- e) Améliorer le développement économique, la diversification des activités, l'industrialisation et la compétitivité des États parties;
- f) Intégrer les États parties dans l'économie mondiale en améliorant les échanges commerciaux et les investissements;
- g) Élaborer des politiques et des stratégies communes.

Ces objectifs font référence à divers endroits à la zone douanière commune et à la situation des États parties. Il convient de faciliter les échanges transfrontières entre eux et d'établir des institutions de l'UDAA pour assurer des avantages commerciaux équitables auxdits États. De même, les États parties doivent bénéficier d'une amélioration de leur développement économique, de la diversification de leurs activités, de l'industrialisation et de leur compétitivité, et l'accord vise à permettre aux États parties de s'intégrer dans l'économie mondiale.

La référence, c'est la zone douanière commune (et non les États parties), à la fois en ce qui concerne la promotion des conditions de concurrence loyale à mettre en place et l'amélioration des investissements étrangers.

3.1.3 Dispositions relatives à la libre circulation

Pour être précis, la personne morale créée par l'accord relatif à l'UDAA est une union douanière. L'article 3 prévoit l'établissement de l'«Union douanière d'Afrique australe», laquelle doit avoir le statut d'organisation internationale avec une personnalité juridique (art. 4). Les dispositions juridiques de fond complémentaires se trouvent dans la cinquième partie, «Libéralisation du commerce». L'article 18, intitulé «Libre circulation des produits nationaux», dispose que les marchandises cultivées, produites ou manufacturées dans la zone douanière

¹⁵ Les objectifs de l'accord donnent un sens particulier à certaines dispositions d'un traité, dans lequel un terme doit être entendu suivant le «sens ordinaire» à lui attribuer «dans son contexte» et «à la lumière de l'objet et du but» du traité, Convention de Vienne sur le droit des traités, art. 31.

commune doivent être importées sur le territoire d'une autre partie «sans droits de douane ni restrictions quantitatives, sauf mesure contraire prévue dans le présent accord».

Les marchandises provenant d'un pays extérieur à la zone douanière commune mais importées dans un pays partie par un autre pays partie ne seront pas soumises à droits de douane, sauf mesure contraire prévue par l'accord (art. 19).

La question des relations extérieures de l'Union douanière est prévue par l'article 31, «Relations commerciales avec les tierces parties». Les parties peuvent conserver les accords en vigueur avec des pays tiers, mais doivent également établir un mécanisme de négociation commun et ne doivent pas conclure de nouveaux accords ni modifier les accords existants avec des pays tiers sans le consentement des autres membres de l'UDAA.

3.1.4 Les structures administratives de l'UDAA

Au sein de l'UDAA, la fonction législative est exercée par le Conseil des ministres, qui comprend au moins un ministre de chaque pays et a la responsabilité de diriger l'ensemble de la politique de l'UDAA et de faire fonctionner ses institutions. Cela comporte la mise au point de missions, de procédures et de directives, ainsi que la surveillance de la mise en œuvre des politiques de l'UDAA (art. 8, par. 1, 2 et 6).

La Commission de l'Union douanière, composée de représentants des États parties a une fonction exécutive. Elle est chargée d'assurer l'application des décisions du Conseil et celle de l'Accord (art. 9, par. 1 à 3). Lorsque, comme dans le cas de l'article 41 (Pratiques commerciales déloyales), le Conseil prend conseil de la Commission, on peut dire que ladite commission jouit d'une certaine initiative pour s'acquitter de la mission prévue par cet article en matière de politiques ordinaires.

L'article 12 du Traité prévoit un mécanisme d'appui supplémentaire grâce à l'établissement de plusieurs comités techniques de liaison, qui ont été créés pour aider la Commission dans les domaines précis de l'agriculture, de la douane, du commerce et de l'industrie, ainsi que des transports. En vertu du même article, le Conseil a le pouvoir de définir les attributions de ces comités et de les modifier. Le domaine du commerce et de l'industrie peut être assez vaste pour inclure la concurrence et les pratiques commerciales déloyales si le Conseil en décide ainsi. Sinon, ce dernier a également le pouvoir de créer de nouveaux comités techniques de liaison et d'autres organismes, ainsi que de définir et de modifier également leurs attributions (art. 8, par. 9).

3.1.5 Résumé des objectifs de l'accord relatif à l'UDAA

Prises dans leur ensemble, ces dispositions constituent un champ d'application clair mais étroit pour l'UDAA, car l'accord concerne la création d'une union douanière pour le commerce des marchandises. Il ne comporte aucune disposition concernant le mouvement des services ou des prestataires de services, comme dans le cas d'un accord d'intégration économique selon l'article V du GATT. Il n'y figure aucune disposition relative à la libre circulation des personnes ni des capitaux entre les parties. Bien que l'amélioration des investissements étrangers dans la zone douanière commune soit mentionnée dans les objectifs, comme aucune disposition n'est prévue en matière de libre circulation des investissements ou des services, une zone commune en ce sens n'en fait pas partie. En outre, la zone douanière commune n'est pas habilitée à représenter les États qui en font partie dans des accords externes concernant les services, les mouvements des travailleurs ou les investissements.

Au vu de ces articles et de ces objectifs relatifs à la création d'une union douanière, il convient également d'interpréter le sens et le champ d'application des politiques communes prévues par l'accord dans ce cadre plus limité, ce qui laisse penser que les politiques qui peuvent être menées ne devraient pas dépasser en portée les objectifs relatifs au libre-échange des marchandises (ou qu'il n'est pas nécessaire qu'elles le fassent).

3.1.6 Politiques communes de l'UDAA

L'accord comporte une partie distincte consacrée aux quatre «politiques communes» suivantes:

Développement industriel (art. 38);
Politique agricole (art. 39);
Politique de la concurrence (art. 40);
Pratiques commerciales déloyales (art. 41).

Les dispositions des articles 40 et 41 comportent également les points ci-après:

1. Les États parties conviennent que chaque État partie aura des politiques de la concurrence (art. 40, Politique de la concurrence).
2. Les États parties coopéreront pour assurer l'application des lois et règlements relatifs à la concurrence (art. 40, Politique de la concurrence).
3. Le Conseil, prenant l'avis de la Commission, élaborera des politiques et des instruments destinés à lutter contre les pratiques commerciales déloyales entre les États parties. Ces politiques et ces mesures figureront en annexe au présent accord (art. 41, Pratiques commerciales déloyales).

Il existe des variations textuelles spécifiques à chaque article, en vertu de quoi chacun d'eux présente sa propre approche concernant un domaine reconnu de politique commune. L'idée même de «politiques communes» doit être envisagée d'une manière assez large pour tenir compte des différences entre les articles et les différents types de mesures suggérés par chacun d'eux.

Les différents articles ne renvoient pas uniformément aux mêmes organismes et ne traitent pas de la responsabilité de chaque partie de la même manière. Le mot «politique» figure dans le titre de tous les articles, mais on ne trouve l'expression «politiques communes» que dans un seul. Il n'y a pas lieu de présumer que, parce qu'il est question de politiques communes dans le titre de la présente partie, il est prévu d'élaborer des règles communes ou une loi supérieure de l'UDAA pour chaque politique. C'est plutôt l'inverse, et il convient d'interpréter les termes de chaque article en fonction de leur contexte.

Les articles relatifs au développement industriel et aux pratiques commerciales déloyales apparaissent comme étant les dispositions de fond et les dispositions institutionnelles les plus énergiques en ce qui concerne les politiques communes. La disposition concernant le développement industriel (art. 38) concerne spécifiquement l'élaboration de politiques communes. Dans l'article sur les pratiques commerciales déloyales (art. 41), il est également question de politiques, mais pas de politiques communes. Il y est dit, toutefois, que «le Conseil, prenant l'avis de la Commission, élaborera des politiques et des instruments destinés à lutter contre les pratiques commerciales déloyales entre les États parties...».

Dans l'article relatif à la politique de la concurrence (art. 40) il est également question de politiques, mais sans qu'il soit suggéré qu'elles devraient être «communes», comme il est prévu dans l'article 38, et aussi sans que soit défini le rôle des institutions comme dans l'article 41. Ici, il est indiqué que les États parties doivent mettre en œuvre des politiques de leur propre chef, étant entendu que chacun a une politique de la concurrence. Il n'est pas question, ici, de politiques communes, mais de politiques nationales. Elles peuvent faire l'objet d'une forme de convergence en raison du processus de coopération entre les parties, mais il n'est pas dit d'emblée, dans le traité, qu'il doit s'agir de textes juridiques uniques établis au niveau de l'UDAA ou par des organismes de l'UDAA.

Cette interprétation suggère que, alors que les articles 40 et 41 sont relatifs à des «politiques communes» selon le titre de la partie 8, il existe différentes voies pour parvenir à cette mise en commun. La première voie consiste à établir des règles et des politiques de «zone» pour les investissements et les pratiques commerciales déloyales; la seconde voie consiste à faire en sorte que les règles et les politiques nationales en matière d'agriculture et de concurrence concordent efficacement.

Si cette interprétation est correcte, la disposition de l'article 40 doit être interprétée dans ce contexte plus restrictif comme n'exigeant pas l'établissement d'une loi ou d'une politique de la concurrence indépendante propre à la zone couverte par l'union douanière, les États parties étant chargés d'élaborer des politiques nationales de la concurrence et devant, par ailleurs, coopérer pour faire respecter leurs lois et règlements distincts.

3.2 Aspects fonctionnels de la zone couverte par l'UDAA

Un atelier organisé pour les membres de l'UDAA a donné aux participants l'occasion de décrire les pratiques préoccupantes dans la région. L'attention s'est surtout concentrée sur les problèmes des membres de petite taille, par opposition au membre le plus puissant, et plus particulièrement sur les difficultés des entreprises nationales qui sont en concurrence, sur leurs propres marchés, avec les entreprises plus importantes d'Afrique du Sud. Des préoccupations se sont également exprimées à propos de la forte puissance économique de certaines entreprises, des difficultés éprouvées par les entreprises locales pour avoir accès aux chaînes d'approvisionnement sur le marché de leur propre pays, du refus de vendre (de fournir ou d'acheter), du dumping (au-dessous des prix normaux), et des flux d'investissements qui peuvent être entravés par des pratiques commerciales restrictives. L'UDAA a été comparée à un théâtre dans lequel les meilleures places étaient déjà occupées par les entreprises du pays le plus important.

Cela a permis de soulever le problème de la libéralisation des échanges entre partenaires inégaux et de noter que les entreprises d'Afrique du Sud s'étaient attribuées des parts importantes (dominantes) dans un certain nombre de secteurs de production. Un autre exemple est le suivant: des conditions financières à l'achat sont proposées par des entreprises étrangères sur lesquelles les entreprises nationales ne peuvent pas s'aligner. Il a été noté que, pour un autre État membre, les fusions avaient des conséquences importantes. L'exemple cité concernait le secteur bancaire, dans lequel deux entreprises sud-africaines opèrent sur le marché (il n'y a aucun acteur national). L'autorité chargée de la concurrence en Afrique du Sud a interdit la fusion de ces deux entreprises, sans quoi il n'y aurait eu qu'un seul acteur sur le marché de cet État membre. On a également évoqué le problème des droits exclusifs qui font qu'une entreprise dominante peut choisir d'avoir un seul distributeur dans l'État membre.

Tous les membres ont indiqué que l'application des lois nationales, quand il y en a, pose problème en raison d'un défaut de capacité des institutions, d'un manque de moyens pour surveiller les pratiques et de l'insuffisance des ressources à partager.

Il est apparu que les problèmes des autres membres de l'UDAA étaient partagés par le membre le plus important, son marché national étant caractérisé par la position dominante d'un certain nombre d'entreprises. La plupart des principales plaintes avaient trait aux monopoles, ainsi qu'aux problèmes posés aux nouveaux venus. Cet État membre possède une autorité de contrôle qui fonctionne mais qui peut être dépassée par les activités anticoncurrentielles. Les recours contre les cartels n'ont pas été les plus nombreux, mais on a constaté une manifestation croissante d'activités liées à ces ententes.

Par ailleurs, toutefois, lorsqu'une pratique ne portait pas atteinte à la concurrence sur le marché du pays de l'entreprise fautive, la solution ne résidait pas dans la loi sur la concurrence de ce pays, mais devait être trouvée par les membres concernés qui tous avaient leurs propres lois dont ils assuraient l'application sur leur propre territoire afin de lutter contre les effets nuisibles des pratiques déloyales. Il faut ajouter qu'un certain nombre de pratiques ne tombaient pas sous le coup de la loi sur la concurrence de tel ou tel membre, y compris en ce qui concerne le dumping de rapine¹⁶.

3.3 Pratiques auxquelles s'applique le traité

L'UDAA regroupe un grand pays (l'Afrique du Sud) et des pays de plus petite taille, à savoir le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland (BLNS). La plupart des exemples cités concernaient la position dominante d'entreprises et les effets transfrontières de leurs pratiques sur d'autres marchés, à l'égard des concurrents ou des consommateurs locaux (ou les deux), ou bien à l'égard de la qualité de la concurrence elle-même.

Telle ou telle pratique peut être traitée comme une pratique commerciale déloyale en vertu de l'article 41, alors qu'une autre pratique peut tomber sous le coup de l'article 40. Il est également tout à fait possible qu'une pratique donnée relève des dispositions de ces deux articles s'il s'agit, par exemple, d'une pratique commerciale déloyale entre des concurrents qui est aussi contraire au principe la concurrence. Chaque ensemble distinct de faits doit être analysé pour savoir de quel article du traité relatif à l'UDAA il relève.

¹⁶ On pourrait supposer que cette pratique échappait à cette loi parce que ses effets relevaient d'une autre juridiction.

Tableau 1
Concurrence commerciale et lois sur les pratiques commerciales déloyales – importations et exportations

Mesures au plan national	Mesure prévue par la loi sur le commerce – pays importateur ou exportateur	Mesure prévue par la loi sur la concurrence – pays exportateur	Mesure prévue par la loi sur la concurrence – pays importateur	Lois sur les pratiques commerciales déloyales, lois relatives aux ventes sur le marché intérieur – pays importateur
Pays et pratique				
«Pratique restrictive»				
Pays exportateur: quotas/entente à l'exportation	Pas de réparation en vertu de la législation commerciale du pays importateur	Demande d'indemnité extraterritoriale (É.-U. 301)	Les effets locaux relèvent du droit interne, mais les acteurs sont étrangers	Atteinte à la concurrence, refus de vendre ou de traiter/ fixation de prix ou de conditions inéquitables
Pays importateur: restriction quantitative/entente à l'importation/pratique d'exclusion	Pas de réparation en vertu de la législation du pays exportateur	Demande d'indemnité extraterritoriale (É.-U. 301)	L'entreprise étrangère invoque le droit de la concurrence nationale	L'entreprise étrangère allègue que la législation commerciale est inéquitable si applicable
Prix trop bas/dumping				
Pays exportateur: prix de rapine	Droits antidumping, sauf interdiction par l'union douanière	Pas de juridiction nationale, mais allégation d'obstacles à la réimportation (restrictions verticales)	Conséquences fondées sur un abus de monopole	Lois sur les majorations de prix minimum, interdiction des ventes à perte
Pays exportateur: dumping (pas de prédation)	Droits antidumping, sauf interdiction par l'union douanière	Pas de juridiction nationale, mais obstacles à la réimportation (restrictions verticales)	La loi s'applique, mais aucun effet anticoncurrentiel n'apparaît	Lois sur les majorations de prix minimum, interdiction des ventes à perte

Toute tentative de classer les pratiques en fonction des différentes dispositions de l'UDAA doit aussi tenir compte des rapports entre la législation commerciale, les lois sur la concurrence et les lois sur les pratiques commerciales déloyales elles-mêmes (voir le tableau 1). On considère ces rapports dans le cadre d'un plan d'union douanière qui vise à éliminer les droits de douane et aussi à rendre inopérante la législation commerciale des membres, qui pourrait être un moyen de prédilection pour obtenir réparation. Par ailleurs, il convient de noter les limitations territoriales des lois sur la concurrence pour apprécier ce que la législation sur la concurrence peut et ne peut pas faire pour appuyer la libre circulation. Lorsque l'abus d'une position dominante est un des facteurs de l'intégration, il devient aussi un peu plus clair que les conceptions de l'intégration orientées sur les stratégies d'accès aux marchés n'envisagent pas de mener une vraie lutte contre les pratiques découlant de positions dominantes.

Les objectifs du traité en ce qui concerne le libre-échange des marchandises et l'établissement d'une union douanière sont clairs, et ce traité comporte aussi une disposition explicite relative au droit de la concurrence et à la coopération en matière de politique qui oblige tout État membre à prendre des mesures en matière de concurrence. Cependant, le lien entre la coopération en matière de concurrence et l'ensemble des objectifs du traité n'est pas clairement établi, non plus que les pratiques qui relèvent du droit national de la concurrence. On peut en déduire qu'il existe un rapport grâce auquel ces lois devraient s'appliquer aux agissements qui nuisent aux échanges commerciaux entre les membres et qui sont passibles de poursuites en vertu des lois nationales. Comme l'UDAA est une union douanière, on peut également envisager une

prise en compte plus forte des relations commerciales pour permettre de s'attaquer aux pratiques qui nuisent au commerce, même si elles n'enfreignent pas une loi nationale sur la concurrence, bien que les membres n'aient certainement pas convenu de façon explicite de faire figurer cela dans le traité. Le préambule, les objectifs et les dispositions relatives à la libre circulation indiquent plus implicitement qu'il convient d'appliquer un traitement commun à l'intérieur de l'Union douanière concernant le mouvement des marchandises, ce qui implique bien qu'il existe une espèce de base justifiant une coopération plus large pour faire face aux pratiques qui faussent le commerce à l'intérieur de la zone ou dans une partie importante de cette dernière.

L'un dans l'autre, le caractère limité des dispositions du traité en ce qui concerne le mouvement des marchandises peut être considéré comme un paramètre à prendre en compte dans les lois nationales nécessaires et dans les formes de coopération entreprise par les membres. Cela peut paraître illogique en raison du rapport étroit qui existe entre les marchandises, les services et les investissements, mais dans la mesure où le traité prévoit une coopération en matière de politique de la concurrence, cette réserve même est imposée par le traité.

Les membres de l'UDAA présentent entre eux de grandes différences quant à la taille des pays et des marchés, ainsi que de l'activité internationale de leurs entreprises. Ce qui caractérise cette union douanière, c'est la présence d'un seul acteur «principal» et de marchés intermédiaires et de petite taille. En outre, pour ce qui est des niveaux de développement, alors que tous ces marchés ont d'importantes caractéristiques typiques des marchés inorganisés et des pays en développement, le pays le plus important présente également des caractéristiques importantes des pays développés, y compris une loi sur la concurrence et un appareil institutionnel en matière de politique parfaitement opérationnels.

3.4 Instruments de coopération au sein de l'UDAA

Aucune étude systématique des pratiques commerciales restrictives au sein de l'UDAA n'a été entreprise aux fins du présent article. Les données invérifiables communiquées montrent, ce qui n'est pas surprenant, que les membres de cette union doivent faire face à des questions de dominance et accordent une place assez importante à la lutte contre les pratiques commerciales déloyales, comme l'indiquent les visées institutionnelles vigoureuses de l'article 41 du traité.

Ces facteurs font apparaître les grandes lignes des instruments qu'il convient d'envisager. Tout d'abord, comme le traité enjoint aux États membres d'avoir des lois et de coopérer pour en assurer l'application, une politique de convergence s'impose, même si elle n'est pas prescrite. Il serait raisonnable de prévoir, entre les membres, un protocole définissant les grandes lignes des pratiques relevant des lois nationales et les éléments procéduraux y figurant.

Dans la mesure où l'UDAA s'efforce d'organiser une zone de circulation interne des marchandises, on peut imaginer une convergence «hiérarchisée» tant en ce qui concerne les pratiques internes ayant des répercussions sur l'ensemble de l'UDAA que pour qu'un accord existe entre tous les membres en matière de droit et de politique de la concurrence. De ce dernier objectif dépendrait le degré d'harmonisation externe pour le tarif commun et la politique commerciale. Un comité technique de liaison pourrait préparer le terrain pour la mise en route d'une coordination au niveau de l'UDAA, car le Conseil a le pouvoir de définir les attributions des comités prévus par le traité.

Il n'est pas nécessairement prévu de véritable instrument au service de la courtoisie internationale, du moins pas au début. Le principe de base courant est la réciprocité et tous les membres de l'UDAA n'ont pas affaire à des autorités qui peuvent soit formuler des demandes, soit

y répondre. Étant donné la situation dominante occupée par les entreprises du membre le plus important sur les marchés de l'UDAA, la mise en œuvre de ce principe sans contrepartie pour faire face aux mesures du type 1 pourrait également être considérée comme une forme de coopération déséquilibrée. Il est concevable qu'une courtoisie «active» ou «positive» soit exercée par le membre le plus important, mais il est également possible que très peu des pratiques portant préjudice aux membres de plus petite taille enfreignent la loi sur la concurrence du membre le plus important. Une application possible, toutefois, concerne la réimportation de marchandises ayant fait l'objet d'un dumping. Dans la mesure où cela a été souligné par les membres comme étant une pratique commerciale déloyale, des procédures de demande que soit exercée une courtoisie «active» ou «positive» pourraient permettre de faire face aux restrictions verticales passibles de poursuites qui seraient susceptibles de rendre possible l'application d'une stratégie efficace de dumping.

Il faudrait peut-être procéder à une étude plus approfondie pour savoir si un instrument de notification serait viable pour l'UDAA. Comme le membre le plus important mène des enquêtes sur ses propres entreprises sur son propre marché, les résultats pourraient être communiqués aux autres membres dans le cadre d'une coopération fondée sur la notification. C'est un geste à forte composante de ressources même pour les pouvoirs publics d'un pays bien développé, mais qui peut entraîner les autres membres à perfectionner leur législation et leurs services, eux aussi. Cela représente un gain important pour tous les membres de l'UDAA si des autorités qui fonctionnent sont capables d'engager des poursuites pour des délits en rapport avec leur propre marché en avertissant sérieusement les entreprises que les renseignements obtenus dans un pays sont mis à la disposition des autres. C'est certainement une conception qui va dans le sens d'un bon développement des unions douanières.

Un instrument en matière de délégation aurait également un rôle à jouer dans le cadre des opérations du pays le plus important relatives aux fusions et aux acquisitions notifiées. Il pourrait aussi servir de passerelle pour l'union douanière en ce qui concerne les pratiques externes faisant l'objet d'une enquête et d'un traitement de la part du pays le plus important jusqu'à ce qu'une représentation externe soit progressivement mise en place par le biais des institutions de l'UDAA.

Les conceptions étrangères de la coopération sembleraient nécessiter des services qui fonctionnent dans les pays membres, et ne pourraient pas être considérées en l'absence de moyens adéquats au Botswana, en Namibie, au Lesotho et au Swaziland.

D'autre part, il est possible d'envisager une juridiction nationale permettant aux autorités d'Afrique du Sud de mettre fin aux pratiques d'acteurs nationaux exercées dans d'autres pays membres. Ce serait là un geste significatif de la part d'une autorité nationale à l'égard de ses partenaires commerciaux, et l'on pourrait imaginer que les autres États membres soient tenus à une sorte de réciprocité, peut-être sous la forme de services pleinement opérationnels qui leur permettraient d'apporter des réponses satisfaisantes aux demandes d'application de mesures de courtoisie «active» faites par le pays le plus important.

4. Conclusion

Commerce et concurrence vont de pair dans l'intérêt du bien-être du consommateur. Mais, comme il est aussi largement reconnu, les objectifs commerciaux nationaux et les lois nationales sur la concurrence ne sont pas, dans le puzzle de l'intégration, des pièces qui s'emboîtent très facilement. La mesure dans laquelle les objectifs commerciaux peuvent ou devraient dominer la politique nationale est une question qui nécessite un équilibre et doit faire l'objet de négociations dans le cadre de la conclusion d'accords commerciaux régionaux. Comme ces politiques

nationales se voient accorder une place plus importante en l'absence de règles régionales communes relatives à la concurrence, il convient d'être conscient des rapports qui existent entre la mission des autorités nationales et les objectifs commerciaux régionaux. Alors que le présent article a mis en évidence quelques-uns des instruments qui peuvent aider à atteindre les objectifs régionaux, des innovations interviennent et l'on peut s'attendre à voir apparaître de nouveaux instruments de politique au fil du temps.

Il est deux domaines qui méritent, d'une manière générale, d'être étudiés plus avant, à savoir la convergence hiérarchisée et la notification, qui recèlent tous deux d'intéressantes possibilités pour les accords commerciaux régionaux, et en particulier pour les accords qui regroupent des membres développés et des membres en développement.

Chapitre XIII

RÉSOLUDRE LES PROBLÈMES D'ACCÈS AUX MARCHÉS ET DES OBSTACLES À L'ENTRÉE GRÂCE À L'INTÉGRATION RÉGIONALE: L'EXPÉRIENCE DU COMESA

Mark Pearson¹

Informations générales sur le COMESA

Le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) est un groupement régional d'intégration de 19 États africains qui ont convenu de promouvoir l'intégration régionale à travers le développement du commerce et de développer leurs ressources naturelles et humaines au profit mutuel de toutes les populations de la région.

Les États membres du COMESA sont l'Angola, le Burundi, les Comores, le Congo (République démocratique), Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, l'Ouganda, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe.

Le COMESA a été établi en 1994 en remplacement de la Zone d'échanges préférentiels des pays de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (ZEP), qui remontait à 1981 dans le cadre du Plan d'action de Lagos et de l'Acte final de Lagos de l'Organisation de l'unité africaine.

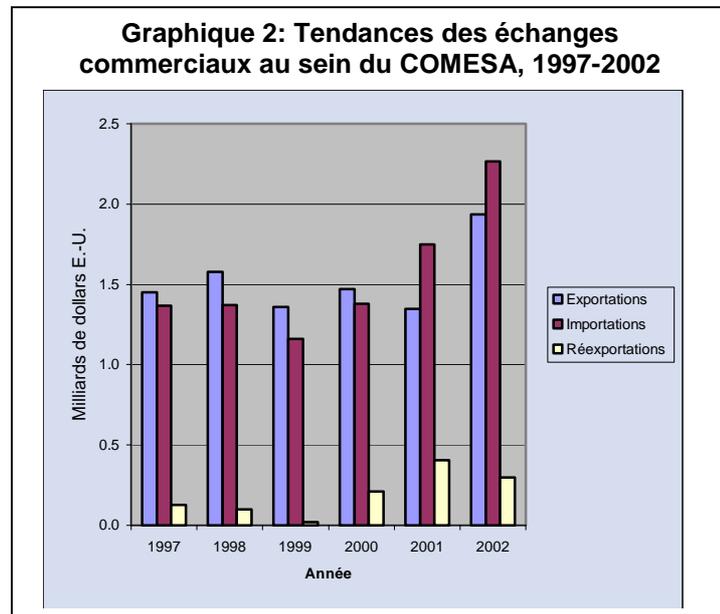


Le Traité du Marché commun de l'Afrique orientale et australe, qui établit le programme du COMESA, couvre un nombre important de secteurs et d'activités. Toutefois, la réalisation complète de ce programme est considérée comme un objectif à long terme et, pour que le COMESA ait un fonctionnement plus efficace, il a défini ses priorités à moyen terme comme étant «la promotion de l'intégration régionale à travers le commerce et l'investissement». Le rôle du Secrétariat du COMESA est de montrer la voie à suivre en aidant les États membres à procéder aux adaptations nécessaires pour participer à l'économie mondiale dans le cadre de l'OMC et d'autres accords internationaux. Pour cela, il faut promouvoir une intégration régionale «tournée vers l'extérieur». C'est pourquoi le COMESA, selon le Traité et son protocole, a pour but et comme objectif d'aider les États membres à remédier à leurs faiblesses structurelles et institutionnelles pour parvenir à un développement collectif durable.

¹ Mark Pearson est conseiller de l'intégration régionale au Secrétariat du Marché commun de l'Afrique orientale et australe, basé à Lusaka (Zambie). Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat ou des États membres du COMESA.

Commerce intrarégional – L’enseignement de l’expérience

Onze États membres du COMESA (Burundi, Djibouti, Égypte, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Rwanda, Soudan, Zambie et Zimbabwe) ont renforcé leurs relations commerciales lorsqu’ils ont commencé à supprimer les droits de douane et les quotas au 31 octobre 2000 (à l’exception du Burundi et du Rwanda, qui ont rejoint la ZLE en janvier 2004). Toutefois, ils ont maintenu leurs tarifs extérieurs nationaux pour les marchandises provenant de pays extérieurs au COMESA. Les échanges commerciaux entre les pays du COMESA appartenant à la zone de libre-échange et les autres s’opèrent sur une base préférentielle en fonction de la réduction tarifaire concédée par le pays n’appartenant pas à cette ZLE.



La zone de libre-échange du COMESA a donné lieu à une augmentation importante des échanges commerciaux au sein de ce dernier et les calculs montrent que la croissance annuelle est d’environ 20 %, ainsi qu’il apparaît dans le graphique 2.

La ZLE du COMESA a mis en évidence la nécessité de mettre en place un certain nombre d’instruments, ou de facteurs, afin de faire en sorte que le libre-échange devienne un tremplin utile pour une intégration régionale plus poussée et favorise la croissance économique, à savoir, par exemple:

- Des règles d’origine simples mais axées sur le développement;
- Un système commercial réglementé;
- Des conditions identiques pour tous, y compris une évolution régionale en direction d’un tarif extérieur commun et d’une union douanière;
- Une réglementation régionale effective et efficace, avec des mesures en faveur d’une concurrence loyale, des normes harmonisées, et un observatoire des obstacles non tarifaires aux échanges;
- Des politiques d’investissement et un traitement national ouverts; et
- Un haut niveau de sensibilisation et des «champions».

Le programme d’activités du COMESA concerne un certain nombre de ces questions. Les règles d’origine du COMESA sont simples et visent à promouvoir et à améliorer le développement industriel, l’emploi et l’activité économique générale, tout en reconnaissant que la

région n'est pas en mesure de fabriquer tout ce dont elle a besoin et qu'il lui faut des moyens de production dont elle ne dispose pas actuellement.

Avec sa Cour de justice, on peut dire que le COMESA est une organisation réglementée en voie d'instaurer des conditions identiques pour tous ses membres grâce à une évolution en direction d'une union douanière, reposant sur des programmes relatifs à la libre circulation des personnes, de la main-d'œuvre, des services, au droit d'établissement et de résidence; une politique de la concurrence régionale; un programme régional sur les marchés publics; la mise en œuvre de divers instruments destinés à faciliter le commerce régional (y compris un observatoire des obstacles non tarifaires, la facilitation des transports, un programme de télécommunications, etc.); et l'introduction d'un espace d'investissement commun du COMESA.

Dans le cadre du COMESA, il est un domaine qui requiert une plus grande attention, à savoir la mise en œuvre d'un programme de sensibilisation plus complet et une analyse des bénéfices que la région retire, et a retirés, du libre-échange. À cet égard, il convient de donner plus de publicité à l'importante augmentation du commerce intraCOMESA des produits manufacturés, dont l'huile de friture; le chocolat et le chocolat en poudre; la farine de blé et les produits farineux; les pneus; les briques de lait et de jus de fruits; les cars et les camionnettes; le cuivre affiné; et l'acier et les produits en acier. On a également constaté une augmentation significative du petit commerce transfrontalier dont l'enregistrement est lacunaire ou inexistant.

Dans le milieu d'affaires de la région, le nombre d'alliances et de liens commerciaux étroits qui s'établissent augmente rapidement. Les producteurs mauriciens de textiles et de sucre découvrent que Madagascar est un pays où les coûts de production sont moins élevés, en conséquence de quoi ils y investissent pour profiter à la fois du Marché du COMESA et du Marché des États-Unis dans le cadre de l'AGOA, ainsi que du marché de l'Union européenne dans celui de l'Accord de Cotonou et de l'initiative dénommée «Tout sauf les armes». Parmi les autres liens qui ont été établis, on note les investissements égyptiens dans la région, les alliances entre les transitaires zambiens et les importateurs de sucre du Kenya, ainsi qu'entre les assureurs malawiens et zambiens et les exportateurs et importateurs kenyans et égyptiens. Il existe un potentiel pour les investissements et le commerce beaucoup plus important que celui qui est actuellement exploité, en partie en raison du caractère limité des fonds disponibles à cette fin.

La zone de libre-échange a également permis de mieux comprendre la politique commerciale et les questions relatives aux opérations, comme la mise en œuvre, de façon très pratique, de mesures commerciales correctives et de garde-fous. À la suite de l'ouverture des économies nationales et de la mise en place de conditions identiques pour tous grâce à l'élimination des droits de douane, le marché du COMESA est devenu plus concurrentiel et les producteurs les plus faibles risquent de faire faillite. Pour remédier à cela, le Traité du COMESA comporte des dispositions relatives aux mesures commerciales correctives et des clauses de sauvegarde auxquelles il a été fait recours et qui ont été appliquées efficacement après l'établissement de la ZLE.

Les opérateurs économiques et les responsables du commerce ont plus appris sur le dumping, les subventions, les clauses générales de sauvegarde et l'application des règles d'origine mutuellement préférentielles en mettant la main à la pâte. L'expérience acquise au sein de la ZLE a également été profitable pour les négociations commerciales entre les pays membres, non seulement au niveau régional, mais également en ce qui concerne les accords commerciaux multilatéraux.

Accès aux marchés, obstacles à l'entrée pour les produits, l'OMC et le régionalisme

Les ministres du commerce de l'Union africaine se sont réunis à Kigali (Rwanda) les 26 et 27 mai 2004 pour discuter, entre autres, de leurs positions respectives sur les pourparlers commerciaux de l'OMC. Ils ont abouti au «Consensus de Kigali» et à la «Déclaration de Kigali» qui donne, en substance, les grandes lignes de ce que les ministres africains souhaiteraient voir réaliser, dans le cadre de l'OMC, pour que soit mis en place un système commercial mondial plus juste. Ils ne s'opposent pas à la mise en œuvre d'un système commercial multilatéral en tant que tel, et ils n'ont pas peur de participer au processus de négociation. L'échec des pourparlers sur le Programme de travail de Doha a eu pour conséquence le statu quo au sein de l'OMC, ce qui n'a pas été favorable aux pays africains. Le problème, pour l'Afrique, n'est pas le système commercial multilatéral proposé à l'OMC, mais le fait que ce système ne soit pas mis en œuvre, et ce sont les pays les plus riches du monde qui en sont responsables.

Ce que les ministres africains ont décidé à Kigali, et ce n'est pas une surprise, n'est pas très différent de ce qu'ils ont demandé à Doha et à Cancún. Leurs principales revendications concernent l'agriculture, qui est le fondement de l'économie africaine. Ce que réclament les ministres africains, pour l'essentiel, c'est qu'on supprime toutes les formes d'aide financière à l'agriculture et qu'on leur accorde, ou qu'on leur maintienne, un accès préférentiel aux marchés des pays riches, en éliminant les obstacles tarifaires et non tarifaires à l'entrée sur ces marchés.

Les aides financières à l'agriculture nuisent de deux manières à la compétitivité des Africains. C'est par l'aide financière aux exportations que les gouvernements subventionnent les exportations agricoles, ce qui signifie que les produits subventionnés peuvent être vendus au reste du monde à un prix moins élevé que le coût de production des produits non subventionnés dans ce même reste du monde. Il s'ensuit que les producteurs africains ne peuvent pas être compétitifs en dépit du fait qu'ils ont peut-être des systèmes de production plus efficaces, ne peuvent pas exporter leurs produits agricoles dans le reste du monde et ne peuvent pas fournir les marchés nationaux ou régionaux à cause de la concurrence déloyale des exportations subventionnées bon marché en provenance des pays développés. Les gouvernements africains ne sont pas en mesure de subventionner la production faute de moyens. En outre, s'ils le font, ils ne respectent pas les programmes d'ajustement structurel soutenus par le FMI et la Banque mondiale, dont les conditions sont beaucoup plus rigoureuses que celles qui sont consenties dans le cadre de l'OMC.

L'autre forme d'aide financière nationale consiste, pour un gouvernement, à payer, par diverses méthodes, à ses producteurs nationaux un produit agricole plus cher que le prix du marché mondial. Actuellement, l'exemple le plus inique de ce procédé, en ce qui concerne l'Afrique, est l'aide nationale aux producteurs de coton. Le Gouvernement des États-Unis subventionne les producteurs nationaux de coton, ce qui a abouti à une augmentation de la production dans ce pays (le seul qui ait procédé ainsi au cours de ces dernières années) en dépit de la baisse des prix au niveau mondial, et donc à une augmentation de l'offre et à une aggravation de la baisse du prix du coton sur le marché mondial qui accule les producteurs africains les plus compétents à la faillite.

Voilà pourquoi, bien que les paysans africains soient des producteurs compétents de produits de base agricoles, ils sont dans l'incapacité d'exercer cette activité en raison d'un ensemble de distorsions d'origine externe et interne affectant les prix. L'Afrique a un gros potentiel, mais cela n'équivaut pas automatiquement à l'accès aux marchés et à la levée des obstacles à l'entrée pour les produits.

Il semblerait donc que, si les pays les plus riches appliquaient ce qui a été convenu à l'OMC, cela permettrait de résoudre les problèmes des pays les plus pauvres, et la situation mondiale serait plus équitable. Mais, paradoxalement, si les pays développés interrompaient immédiatement les aides financières à l'agriculture, de nombreux pays africains se retrouveraient dans une situation pire que celle qu'ils connaissent actuellement. La raison en est que le système des subventions à l'agriculture fonctionne depuis si longtemps qu'un certain nombre de ces pays en sont maintenant fortement tributaires. Ils ne disposent pas de l'infrastructure nécessaire pour produire les denrées alimentaires dont ils ont besoin et doivent compter sur des denrées bon marché importées et subventionnées, ou bien ils disposent de systèmes de production qui fonctionnent grâce à des aides financières provenant essentiellement de l'UE. Cette dernière, dans le cadre d'une série de conventions, a versé, sur la base de quotas, des subventions aux producteurs de ses anciennes colonies (le groupe ACP) qui mettent sur le marché des produits alimentaires tels que la viande de bœuf et de veau, le sucre, les bananes et le rhum. Ces subventions ont aidé certaines économies (surtout celles des petits États insulaires) à se développer, mais leur retrait immédiat entraînerait l'effondrement d'un certain nombre d'entre elles.

Pour résumer la teneur du Consensus de Kigali, en ce qui concerne l'agriculture, les ministres africains réclament effectivement le retrait des aides financières, mais un retrait progressif, et l'introduction de mesures qui permettront aux pays africains de procéder aux ajustements économiques nécessaires des systèmes de production. Cependant, à supposer qu'en juillet, lors de la prochaine réunion du Conseil général, le reste du monde accède à toutes les demandes figurant dans le Consensus de Kigali, cela ne suffirait pas pour résoudre les problèmes des pays africains les plus pauvres.

En voulant faire de l'OMC une organisation qui dépasse les limites des problèmes d'un commerce juste, surtout parce qu'elle dispose d'un mécanisme de mise en œuvre qui fait défaut à d'autres organisations internationales, on a placé en elle des espérances auxquelles elle n'est guère, ou n'est pas, en mesure de répondre. Il semble également qu'un système commercial mondial plus juste soit considéré comme une fin en soi et non simplement un aspect du processus qui permette d'améliorer la qualité de vie de tous les citoyens du monde. L'OMC se préoccupe de ce qu'on peut appeler les problèmes liés à la demande dans l'économie mondiale, et vise à créer un environnement favorable à la production, c'est-à-dire à la mise en place d'un système doté, entre autres, d'une réglementation transparente, d'un régime fiscal équitable, d'une main-d'œuvre directe assez nombreuse.

Toutefois, en se concentrant sur l'OMC et sur la demande, il semble qu'on ait perdu de vue le volet offre des économies africaines. Ce volet suppose qu'une infrastructure ait été mise en place pour soutenir un appareil de production compétitif. Il ne suffit pas de créer un monde où la circulation des marchandises, de la main-d'œuvre, des capitaux et des personnes est plus libre si de grandes parties de ce monde sont dans l'incapacité de produire. Un économiste peut prétendre que, une fois que les problèmes relatifs à la demande seront résolus et que les distorsions économiques seront éliminées, chaque pays bénéficiera d'un avantage de compétitivité dans un domaine ou un autre et pourra en profiter pour exporter les produits concernés dans le reste du monde. Le présupposé fallacieux, dans ce cas, est celui qui commence par «toutes choses étant égales par ailleurs». Dans le monde réel, toutes les choses ne sont jamais égales. Considérons, par exemple, la production de canne à sucre. On trouve de nombreux pays africains parmi les producteurs de sucre les plus compétents du monde. On pourrait supposer que lorsqu'un système commercial présentant moins de distorsions de marchés sera finalement mis en place, l'Afrique sera en position favorable sur le marché mondial du sucre. Mais il n'en est rien. Le Brésil est également un producteur de canne à sucre très important et très compétent et, à partir de la canne, il produit à la fois du sucre et de l'éthanol. Il a la capacité de fournir le monde entier en sucre et peut, s'il le

désire, ajuster l'offre en répartissant comme il l'entend la quantité de canne utilisée pour fabriquer du sucre et celle qui donnera de l'éthanol. Il pourrait théoriquement cesser la production d'éthanol et saturer la totalité du marché mondial du sucre, acculer à la faillite d'autres producteurs très importants de sucre, et créer ainsi un monopole, ou, du moins, occuper une position très nettement dominante sur le marché du sucre, qu'il pourrait exploiter à son avantage.

On peut également citer l'exemple du café. L'Allemagne ne produit pas de café mais, grâce à divers obstacles tarifaires et non tarifaires, qui seraient éliminés dans un système commercial multilatéral plus équitable, c'est le plus gros exportateur mondial de café soluble. On peut donc supposer que, une fois que l'Union européenne aura éliminé les obstacles tarifaires et non tarifaires pour le café, la production de café soluble pourra se rapprocher de la source de matière première. Mais il y a peu de chances que cela se produise si l'on ne prête pas attention à l'offre dans les pays où pousse le café.

L'offre, c'est là que se situe le dilemme de l'Afrique. Le renforcement des capacités, ou la composante relative aux infrastructures, du programme du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique est la tentative la plus récente faite pour résoudre les problèmes posés par les difficultés de l'Afrique en matière d'offre, mais, pour diverses raisons, cette composante ne pourra guère répondre aux espoirs qui sont placés en elle et, de l'avis de beaucoup, apportera une nouvelle confirmation que la cause de l'Afrique est une «cause perdue». Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique est à beaucoup d'égards un programme d'investissement conventionnel et d'appel de financement pour des projets ou des programmes avec un taux de rendement positif, qui attirera les investissements du secteur privé et, dans le cadre de ce partenariat public-privé, vise à éliminer les obstacles à l'offre. Toutefois, un certain nombre de pays africains, en raison à la fois de leur petite taille, de leur population relativement réduite et de leur faible PIB, pourraient être considérés comme actuellement non viables en tant qu'entités économiques. Si ces pays doivent faire partie du système commercial multilatéral, il faut qu'ils aient une infrastructure permettant le transport des importations et des exportations par route ou par rail, ou les deux. Cependant, il arrive souvent que ni le budget national de ces pays ni les revenus pouvant être générés par l'utilisation de cette infrastructure ne soient suffisants pour assurer même l'entretien de ladite infrastructure, sans parler du renouvellement de l'équipement. Ainsi, quel que soit le critère d'évaluation, cette infrastructure n'est pas viable au plan économique et, à brève échéance, son taux de rendement est probablement négatif. Mais, par ailleurs, elle est essentielle si le pays doit se doter d'un environnement qui attire les investisseurs, et non moins essentielle en vue des échanges commerciaux.

Si l'Afrique doit être intégrée au système commercial mondial, il convient de prêter autant d'attention à l'offre qu'en a reçue la demande. Toutefois, dans ce cas, il faut modifier radicalement l'approche. Il ne suffit pas de ne se préoccuper que des investissements d'infrastructure avec un taux de rendement économique positif à court terme. Ce dont l'Afrique a besoin, c'est d'un apport ciblé de capitaux associé à un partenariat des secteurs public et privé. Une avancée pourrait consister pour un pays à travailler avec une société internationale très importante afin de déterminer un secteur dans lequel il est particulièrement compétitif et, pour le gouvernement, à collaborer avec la société internationale en question pour convenir de ce qui serait nécessaire en matière de développement structurel et de modifications de la réglementation pour que ladite société procède, dans ce pays, à un investissement important qui aurait des conséquences sur le PIB et sur l'emploi. Ensuite, le rôle du gouvernement serait de se préoccuper de la réglementation. Celui de la communauté internationale serait de financer l'infrastructure nécessaire pour attirer les investissements ciblés. Cela pourrait être, par exemple, l'amélioration d'une liaison ferroviaire ou routière avec le littoral, ou la modernisation d'un port pour améliorer son rendement et faire ainsi

diminuer les coûts sur une base régionale. Il conviendrait de procéder à ces améliorations d'infrastructure, que leur taux de rendement économique soit positif ou non à court terme.

Si cette approche ciblée pour éliminer les obstacles à l'offre était appliquée au niveau régional, elle ferait entrer en jeu un certain nombre de multiplicateurs, et d'autres investisseurs seraient attirés. De cette manière, l'Afrique pourrait être introduite dans un environnement commercial multilatéral viable et durable qui profiterait à tout le monde. Inversement, cela renforcerait le système commercial multilatéral et permettrait d'éliminer les obstacles à l'accès aux marchés et à l'entrée pour les produits auxquels les pays africains sont actuellement confrontés.

Annexe 1

PROGRAMME DE LA RÉUNION

DONNÉES GÉNÉRALES

Les accords commerciaux régionaux se sont multipliés, étendus et sont maintenant beaucoup plus poussés; il s'agit d'une des évolutions les plus importantes de la politique internationale au cours de ces dernières années dans le secteur du commerce. Les pays en développement ont activement participé à ce processus en intensifiant et en accroissant le champ de l'intégration entre eux ainsi qu'avec les pays développés qui sont leurs partenaires. Les échanges commerciaux et la coopération Sud-Sud ont gagné en dynamisme, y compris au sein de groupements d'intégration régionale, et de plus en plus au plan interrégional. Le système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC) est revigoré en tant qu'instrument permettant de renforcer la coopération Sud-Sud. Cette politique en faveur du régionalisme et de la coopération Sud-Sud a été motivée en partie par la lenteur des négociations commerciales multilatérales en cours. Elle peut avoir des conséquences non négligeables sur ces dernières et sur le système commercial multilatéral en général. Dans cette situation, les pays doivent faire face à des défis très importants pour tirer tous les avantages possibles du multilatéralisme comme du régionalisme en matière de développement et pour assurer équilibre et cohérence entre ces deux processus. Ils doivent renforcer la complémentarité de ces derniers en favorisant un système commercial international qui soit axé sur le développement.

OBJECTIF

Le présent forum vise à dégager des enseignements concrets concernant les moyens de tirer le meilleur parti possible des gains assurés par le développement au profit des pays en développement à travers le régionalisme et le multilatéralisme en explorant la nouvelle interface entre ces deux processus et en examinant leurs implications en matière de développement. Les discussions seront fondées sur les conclusions des recherches et sur les leçons tirées de l'expérience pratique acquise par les régions.

RÉSULTAT ATTENDU

Ce forum devrait permettre de mieux comprendre les débats de politique auxquels les accords commerciaux régionaux donnent lieu et les options qui s'offrent aux négociateurs, ainsi que leurs rapports avec le système commercial multilatéral, en particulier dans la phase d'après Cancún du Programme de travail de Doha. Cette réunion était censée permettre de dégager un ensemble de recommandations sur la politique à mener pour que les pays en développement puissent utiliser au mieux et de manière cohérente ces deux processus pour tirer le meilleur parti des avancées dans le domaine du développement.

PROGRAMME

09 h 00 **Ouverture du forum**

M. Carlos Fortin, Secrétaire général adjoint de la CNUCED

M. Mario Mugnaini Jr., Secrétaire exécutif de la Chambre de commerce extérieur du Brésil (Camâra de Comércio Exterior, CAMEX)

09 h 30 SÉANCE 1: LE DYNAMISME DANS L'INTERFACE ENTRE LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL ET LES ACCORDS COMMERCIAUX RÉGIONAUX — PERSPECTIVE D'APRÈS CANCÚN

Depuis la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC de Cancún (Mexique) en septembre 2003, on constate un glissement très important en direction des ACR de la part des pays développés comme des pays en développement. Une longue discussion relative aux liens réciproques entre les ACR et le système commercial multilatéral (SCM) a tourné autour de la question de savoir si les ACR renforcent ou affaiblissent le SCM («pierres d'édifice» contre «pierres d'achoppement»). Alors que l'ouverture de marchés préférentiels devrait donner lieu à des avancées, l'un des principaux problèmes soulevés dans les négociations actuelles relatives aux ACR a trait aux importantes contraintes imposées par les disciplines et les engagements relevant des ACR concernant la marge de manœuvre dont disposent les pays en développement, tant en matière de protection à la frontière que de politique de réglementation intérieure. Ces contraintes limitent le choix des options permettant de parvenir au développement économique, social et humain nécessaire à la réalisation des objectifs du Millénaire, notamment celui des cibles en ce qui concerne la réduction de la pauvreté. L'impact des ACR sur les pays en développement qui ne sont pas parties à ces accords tend à se manifester sous la forme de détournements des flux commerciaux à la suite de l'altération des préférences dans le cadre des régimes préférentiels unilatéraux comme le système généralisé de préférences (SGP). Sous l'effet combiné de l'accélération de la libéralisation des échanges commerciaux préférentiels et de l'élargissement constant du champ d'application des ACR, ces derniers se sont transformés en forums de négociation qui se substituent virtuellement à l'OMC, notamment dans les nouveaux secteurs. Ces accords «OMC-plus» poussent au «chalandage» (ou recherche de l'instance la plus favorable) et peuvent constituer un risque systémique mettant en cause la viabilité du SCM.

Voici quelques-unes des questions qui seront traitées au cours de la séance:

- Quels sont les avantages et les problèmes inhérents à l'interface entre le SCM et les ACR?
- Comment ces deux conceptions de la libéralisation du commerce peuvent-elles se renforcer mutuellement?
- Le SCM présente-t-il encore un intérêt pour la libéralisation du commerce en aidant au développement, eu égard à ce glissement général vers les ACR?
- Les pays en développement devraient-ils s'axer sur les ACR?
- L'importance prise par les ACR entraîne-t-elle un affaiblissement de l'OMC?
- Quelles sont les implications de la prolifération des ACR concernant les perspectives des négociations commerciales multilatérales dans le cadre du Programme de travail de Doha?
- Quelle est la meilleure manière d'aborder les négociations commerciales régionales et multilatérales pour les pays en développement afin de pouvoir tirer le meilleur parti possible des avancées en matière de développement, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'accès aux marchés non agricoles, ainsi que des services et du programme de réglementation en vue d'une intégration poussée?

- Quel rôle la CNUCED doit-elle jouer dans l'interface entre les négociations commerciales multilatérales et régionales?

Présidente: **M^{me} Lakshmi Puri**, Directrice de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base de la CNUCED

Intervenants: **Le professeur Ramón Torrent** (Directeur de l'Observatoire de la mondialisation de l'Université de Barcelone)
M. Nathan Irumba, Ambassadeur de l'Ouganda à Genève
M. Martin Khor, Directeur de Third World Network

11 h 00 **PAUSE**

11 h 15 **SÉANCE 2: REMÉDIER AUX ASYMÉTRIES STRUCTURELLES: LE VOLET DÉVELOPPEMENT DES ACCORDS NORD-SUD**

Tous ces nouveaux accords Nord-Sud ont modifié les relations économiques entre les pays développés et les pays en développement, le principe de réciprocité remplaçant celui de la préférence. Tel est le cas des accords de partenariat économique qui sont en cours de négociation entre les États ACP et l'Union européenne, ainsi que de celui qui concerne la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) dans l'hémisphère occidental. Diverses initiatives bilatérales ont été prises récemment au niveau interrégional. L'asymétrie structurelle entre les deux partenaires en matière de taille, de situation et de capacités exige qu'une asymétrie correspondante concernant les obligations et les engagements figure dans l'accord afin d'assurer un traitement équitable entre des partenaires «inégaux». Il s'agit là d'une condition préalable à des accords et des effets avantageux pour les deux parties. En pratique, cela suppose qu'une étude soit menée pour prévoir un accès aux marchés commercialement intéressant pour les exportations des pays en développement tout en assurant en même temps un traitement spécial et différencié (TSD) imposé par l'accord pour permettre à ces pays de faire face aux coûts d'ajustement et aux coûts sociaux, y compris le transfert des ressources grâce à l'aide au développement. Les accords d'intégration régionale Nord-Nord, comme celui qui préside à l'élargissement de l'Union européenne, auront également des conséquences pour les pays en développement.

Voici quelques-unes des questions qui seront traitées au cours de la séance:

- Quelles avancées peut-on espérer pour les pays en développement dans le cadre des accords Nord-Sud?
- Comment peut-on résoudre le problème de l'accès aux marchés et des obstacles à l'entrée pour les produits dans les secteurs qui présentent un intérêt à l'exportation pour les pays en développement étant donné la disparité des moyens de pression au cours des négociations?
- Quel type de TSD et de coopération au service du développement est nécessaire pour que ces pays puissent faire face efficacement aux coûts d'ajustement et aux coûts sociaux et pour répondre à leurs besoins commerciaux, financiers et en matière de développement?
- Comment un tel TSD peut-il être conçu en faveur des pays en développement alors que les règles de l'OMC en vigueur peuvent restreindre la capacité de leurs partenaires à le mettre en place?

- Comment faut-il modifier les règles en vigueur de l'OMC pour tenir compte des intérêts des accords Nord-Sud, y compris l'article XXIV du GATT?
- Quelles sont les implications des accords Nord-Nord pour les pays en développement?
- Quel rôle la CNUCED peut-elle jouer pour promouvoir le volet développement des accords Nord-Sud?

Président: **M. Mario Marconini**, Directeur exécutif du Centre de relations internationales (Centro de Relaciones Internacionais, Brazil) du Brésil

Intervenants: **M. Piragibe dos Santos Tarragô**, Chef de la Division des questions économiques multilatérales au Ministère des relations extérieures du Brésil
M. Carlos A. Primo Braga, Conseiller principal à la Banque mondiale
M. Antoni Esteveadeordal, principal économiste et coordonnateur de la recherche à la Banque interaméricaine de développement
M^{me} Rosine Plank-Brumback, spécialiste en commerce au Secrétariat général de l'Organisation des États américains

12 h 45 DÉJEUNER

14 h 30 SÉANCE 3: INTÉGRATION ET COOPÉRATION SUD-SUD – UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE DU COMMERCE

Les accords commerciaux régionaux entre pays en développement ont depuis longtemps fait la preuve de leur viabilité et de leur potentiel au service du développement. Depuis quelque temps, on assiste à un renouveau de ce potentiel à travers diverses initiatives, dont des accords sous-régionaux, régionaux et interrégionaux. Le processus d'intégration et d'expansion du champ d'application des accords traditionnels sous-régionaux et régionaux s'accélère et il comporte maintenant des programmes d'«intégration poussée» dans lesquels figurent les services et les investissements. D'autre part, les pays en développement recherchent des partenaires aux fins d'une coopération commerciale et d'une intégration dans différentes régions. Le SGPC est un exemple notoire de cette coopération et de ces échanges commerciaux interrégionaux. En outre, diverses initiatives bilatérales et trilatérales ont été lancées récemment, dont le Forum de concertation Inde-Brazil-Afrique du Sud (IBSA). Néanmoins, un certain nombre d'accords Sud-Sud n'ont pas encore permis à leurs signataires d'atteindre la pleine exploitation de leur potentiel en matière de commerce intrarégional, et leur impact sur les échanges paraît encore limité en comparaison avec celui des accords Nord-Sud.

Voici quelques-unes des questions qui seront soulevées au cours de cette séance:

- Quels sont la portée et les avantages potentiels de l'intégration et de la coopération Sud-Sud? Peuvent-ils être aussi importants que ceux des accords Nord-Sud?
- Quels sont les éléments qui font obstacle à l'expansion du commerce intrarégional?
- La coopération interrégionale Sud-Sud est-elle viable eu égard à un ensemble de contraintes, dont l'éloignement géographique?

- Comment les pays en développement peuvent-ils explorer le potentiel du commerce intrarégional (accès aux marchés, implantation des marchés et capacités de production) y compris grâce au SGPC?
- Les accords Sud-Sud peuvent-ils permettre de s'attaquer aux contraintes pesant sur l'offre grâce à la coopération régionale, et si oui, comment?
- Dans quelle mesure l'intégration poussée, dans les accords Sud-Sud, peut-elle aider à lutter contre les obstacles à l'entrée sur les marchés pour les produits (concurrence, investissements et normes)? Quelle peut être la meilleure manière de concevoir ces programmes d'intégration poussée dans le cadre des accords Sud-Sud?
- De quelle manière la CNUCED peut-elle aider à promouvoir les échanges commerciaux Sud-Sud, ainsi que l'intégration et la coopération Sud-Sud?

Président: **M. Sarquis J. B. Sarquis**, Coordinateur général au Ministère des relations extérieures du Brésil

Intervenants: **M. Francisco Thompson-Flôres**, Directeur général adjoint de l'OMC
H. E. M. Jayant Das Gupta, Vice-Secrétaire général, Ministère du commerce de l'Inde
L'Ambassadeur M. Supperamaniam, ex-Ambassadeur de Malaisie à Genève
L'Ambassadeur Gyan Chandra Acharya, Ambassadeur du Népal à Genève
M. Mikio Kuwayama, administrateur chargé de la Division du commerce international de la CEPALC

16 h 00 **PAUSE**

16 h 15 **SÉANCE 4: RÉSOUDRE LES PROBLÈMES RELATIFS À L'ACCÈS AUX MARCHÉS ET AUX OBSTACLES À L'ENTRÉE POUR LES PRODUITS À TRAVERS L'INTÉGRATION RÉGIONALE POUR TIRER LE MEILLEUR PARTI POSSIBLE DES AVANCÉES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT – EXPÉRIENCES RÉGIONALES ET ENSEIGNEMENT TIRÉ**

Cette séance est destinée à encourager un échange de données d'expérience et d'enseignements à en tirer dans chacun des groupements d'intégration régionale, et vise à définir les moyens de promouvoir une meilleure coopération entre les secrétariats à l'intégration régionale afin de développer au maximum le rôle joué par l'intégration régionale comme tremplin vers le multilatéralisme, notamment dans le cadre des négociations commerciales interrégionales en cours.

Voici quelques-unes des questions qui seront abordées au cours de cette séance:

- Quelles leçons peut-on tirer de l'extension du commerce intrarégional?
- Dans quels secteurs l'intégration et la coopération commerciales ont-elles été les plus profitables aux économies des pays membres?
- Quels ont été les effets du SCM sur les efforts déployés aux fins de l'intégration régionale?

- Quels sont les meilleurs moyens pour assurer un traitement équitable entre des partenaires «inégaux»?
- Quels mécanismes et quelles dispositions ont joué un rôle particulièrement important pour résoudre les problèmes posés par l'accès aux marchés et les obstacles à l'entrée des produits?
- Quelles ont été les conséquences du programme d'intégration poussée sur les pays en développement Parties à des ACR et sur leur participation au SCM?
- La coopération régionale a-t-elle contribué à renforcer les capacités humaines, institutionnelles, ainsi qu'en terme d'esprit d'entreprise, d'infrastructure et d'offre, des pays en développement à faire progresser et à diversifier le commerce intrarégional?
- Comment les pays en développement devraient-ils s'y prendre dans les négociations commerciales régionales et multilatérales?
- Quel rôle la CNUCED peut-elle jouer pour aider les pays à partager leurs expériences et les enseignements qu'ils en ont tirés, y compris en ce qui concerne l'identification des meilleures pratiques, et pour contribuer à explorer l'interface entre le multilatéralisme et le régionalisme?

Présidente: **M^{me} Sandra Rios**, Consultante de la Confédération nationale des industries du Brésil

Intervenants: **M. Richard Moss Ferreira**, Directeur général du Secrétariat général de la Communauté andine
M^{me} Fay Housty, Directrice des relations extérieures et communautaires au Secrétariat de la CARICOM
M. Mark Pearson, Conseiller de l'intégration régionale au Secrétariat du COMESA
M. Renato Baumann, Directeur du Bureau de la CEPALC à Brasilia

18 h 00 **CLÔTURE DE LA SÉANCE**

M^{me} Lakshmi Puri, Directrice de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base

18 h 30 **FIN DU FORUM**

Annexe 2

RAPPORT DU FORUM SUR LE MULTILATÉRALISME ET LE RÉGIONALISME: LA NOUVELLE INTERFACE

8 juin 2004, Rio de Janeiro (Brésil)

Le «Forum sur le multilatéralisme et le régionalisme: la nouvelle interface» préalable à la onzième session de la CNUCED s'est tenu le 8 juin à Rio de Janeiro (Brésil) en coopération avec la BNDES (Banco de Desenvolvimento) et FGV-Rio (la Fondation Getulio Vargas). Il a été ouvert par M. Carlos Fortin (Secrétaire général adjoint de la CNUCED) et M. Mario Mugnaini Jr. (Secrétaire exécutif de la Chambre du commerce international du Brésil). Les séances ont été présidées par M^{me} Lakshmi Puri (Directrice de la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base de la CNUCED), M. Mario Marconini (Directeur exécutif du Centro de Relaciones Internacionais), M. Sarquis J. B. Sarquis (Coordinateur général au Ministère des relations extérieures du Brésil) et M^{me} Sandra Rios (Consultante à la Confédération nationale des industries du Brésil).

Il a été débattu des sujets suivants: a) le dynamisme dans l'interface entre le système commercial multilatéral et les accords commerciaux régionaux dans le contexte de l'après-Cancún; b) le volet développement des accords commerciaux régionaux Nord-Sud; c) intégration et coopération Sud-Sud; et d) expériences régionales et enseignements tirés des efforts déployés pour résoudre les problèmes posés par l'accès aux marchés et les obstacles à l'entrée des produits à travers l'intégration régionale. La note d'information du secrétariat de la CNUCED intitulée «Multilatéralisme et régionalisme: La nouvelle interface» a servi de base à la discussion.

Les personnes ci-après ont participé aux discussions de ce forum: le professeur Ramón Torrent (Directeur de l'Observatoire de la mondialisation, Université de Barcelone), l'Ambassadeur Nathan Irumba (Ambassadeur de l'Ouganda à Genève), M. Martin Khor (Directeur du Third World Network), M. Piragibe dos Santos Tarragô (chef de la Division des questions économiques multilatérales au Ministère des relations internationales du Brésil), M. Carlos A. Primo Braga (Conseiller principal à la Banque mondiale), M. Antoni Estevadeordal (principal économiste et Coordonnateur de la recherche à la Banque interaméricaine de développement), M^{me} Rosine Plank-Brumback (spécialiste en commerce au Secrétariat général de l'Organisation des États américains), M. Thompson-Flôres (Directeur général adjoint de l'OMC), H E. M. Jayant Das Gupta (Vice-Secrétaire général du Ministère du commerce de l'Inde), l'Ambassadeur M. Supperamaniam – ex-Ambassadeur de Malaisie à Genève), l'Ambassadeur Gyan Chandra Acharya (Ambassadeur du Népal à Genève), M. Mikio Kuwayama (administrateur chargé de la Division du commerce international de la CEPALC), M. Richard Moss Ferreira (Directeur général du Secrétariat général de la Communauté andine), M^{me} Fay Housty (Directrice des relations extérieures et communautaires au Secrétariat de la CARICOM), M. Mark Pierson (Conseiller au secrétariat du COMESA) et M. Renato Baumann (Directeur du Bureau de la CEPALC à Brasilia).

Le dynamisme dans l'interface entre le système commercial multilatéral et les accords commerciaux régionaux – perspective d'après Cancún

Une nouvelle forme de régionalisme connaît une évolution rapide dans toutes les régions du monde, en particulier depuis la création de l'OMC. Quelque 300 ACR ont été notifiés à l'OMC et 200 sont actuellement en vigueur. Parmi eux figurent des accords Sud-Sud, Nord-Nord et

Nord-Sud, qui sont appelés à faire partie intégrante du système commercial international et à en rester une caractéristique durable dans un avenir proche.

L'apparition de ce nouveau régionalisme soulève de nombreuses questions, dont celle de ses répercussions sur le système commercial multilatéral (SCM). La question de savoir si l'intégration régionale est un élément favorable ou défavorable pour l'action menée en faveur du multilatéralisme a été considérée. Elle découle d'une certaine incompatibilité entre les ACR et le SCM, en ce que les premiers constituent une exception à la clause de la nation la plus favorisée. La réponse à cette question n'est pas claire. Il a été affirmé que les ACR pourraient affaiblir le SCM et être préjudiciables aux pays en développement, en vertu de quoi ces derniers auraient beaucoup à perdre d'une approche bilatérale ou régionale. Il a été dit, par ailleurs, qu'en fonction de leur nature et de leur teneur, les ACR pourraient concourir à renforcer le SCM et se traduire par des avantages importants pour les pays en développement. Les ACR doivent également leur succès à diverses raisons stratégiques, par exemple des considérations politiques ou la possibilité d'attirer des investissements étrangers directs (IED). Il est évident que cette question, qui reste ouverte, requiert un supplément de travaux analytiques.

En fait, eu égard à la participation grandissante et parallèle des pays à divers ACR, l'arbitrage auquel doivent procéder les pays en développement entre l'intégration à différents échelons, la préservation d'une marge de manœuvre en matière de définition et d'exécution de politiques nationales de développement et la «recherche de l'instance la plus favorable» commence à revêtir une importance stratégique et influe sur les perspectives des négociations. Il importe au plus haut point de veiller à ce que les ACR tendent à renforcer le SCM en réduisant au minimum leurs éventuels effets négatifs tout en permettant aux pays en développement de maximiser leurs avantages commerciaux aux différents échelons d'intégration. Le SCM tout comme les ACR devraient apporter un plus en termes de développement en favorisant le développement économique, humain et social tout en faisant reculer la pauvreté.

Pour évaluer et comprendre l'interface et la cohérence entre les ACR et le SCM, il faut aussi examiner les incidences de cette interface sur les ACR (l'image du plat de spaghettis). Par exemple, l'initiative relative à un accord de libre-échange des Amériques coexiste avec des processus d'intégration et d'échange aux échelons sous-régional et bilatéral en Amérique latine et dans les Caraïbes, ce qui soumet à rude épreuve les capacités de négociation des pays tout en accentuant la complexité des questions à traiter. L'appartenance à de multiples ACR fait peser une charge énorme sur la capacité d'administration des pays en développement. Les petits pays, tels que les membres du CARICOM, sont particulièrement affectés.

Remédier aux asymétries structurelles: le volet développement des accords Nord-Sud

Les participants ont reconnu que l'apparition d'ACR Nord-Sud était un des traits les plus saillants de cette nouvelle forme de régionalisme, et qui entraîne de nouveaux défis tout en ouvrant des possibilités nouvelles aux pays en développement participants. Les ACR de ce type sont susceptibles de créer des flux commerciaux en raison de l'existence de complémentarités. Les motivations présidant à cette nouvelle tendance ont fait l'objet de discussions. Les motifs poussant les pays développés à s'engager dans des ACR Nord-Sud sont à rechercher dans les relations Nord-Nord. C'est dans cette perspective que la question du «régionalisme concurrentiel» a été mise en lumière. En outre, le régionalisme, qui est utilisé pour élargir le champ des négociations commerciales des pays développés au-delà de ce qui est actuellement possible dans le cadre du SCM, surtout en ce qui concerne les nouveaux problèmes (droits de propriété intellectuelle, investissement, concurrence, environnement, main-d'œuvre) débouche sur des ACR

«OMC-plus» qui peuvent affecter et amoindrir la souplesse dont peuvent bénéficier les pays en développement, et donc leur marge de manœuvre (par rapport à ce que permet l'«OMC-moins»). Ces questions peuvent être abordées, comme c'est le cas, dans le cadre des groupements d'intégration régionale de pays en développement, mais soulèvent des difficultés lorsqu'elles le sont dans la perspective Nord-Sud. Le niveau élevé de protection tarifaire dans les pays en développement rend une libéralisation réciproque séduisante pour les pays développés. Les stratégies des sociétés transnationales et certaines considérations politiques sont également derrière ce nouvel activisme Nord-Sud.

Les pays en développement concluent toujours plus d'ACR avec les pays développés, poussés principalement par la possibilité de voir les préférences commerciales unilatérales se transformer en droits contractuels prévoyant une amélioration de l'accès aux marchés et des conditions d'entrée pour leurs produits. Par ailleurs la perspective de voir croître les flux d'investissements étrangers directs et de technologies constitue une motivation supplémentaire pour négocier ce type d'accord. Un certain nombre d'éléments sont favorables à la participation; les ACR servent de bancs d'essais pour la libéralisation, l'harmonisation des règles et l'amélioration de la réglementation, ce qui entraîne une diminution des risques de marché et un accroissement des investissements étrangers directs. Il existe aussi des éléments potentiellement négatifs, comme la réduction de la capacité de négociation et l'accentuation de la complexité administrative (les règles d'origine, par exemple). Il a été souligné que les pays doivent définir des objectifs nationaux à atteindre à différents échelons d'intégration et procéder, dans les négociations, de manière cohérente et stratégique.

Les ACR Nord-Sud pourraient avoir des effets aussi bien positifs que négatifs sur les pays en développement, eu égard à un certain nombre de facteurs dont, entre autres, l'architecture et la structure de ces accords, le degré de protection existant et la composition et la conception des règles. L'amélioration des conditions d'entrée sur les marchés, y compris la simplification des règles d'origine, la reconnaissance mutuelle des normes et des résultats d'essais et les mesures de facilitation du commerce seraient particulièrement avantageuses pour les pays en développement. On s'est, dans l'ensemble, accordé à reconnaître qu'il était nécessaire que ces accords intègrent des éléments d'asymétrie sous la forme d'un traitement spécial et différencié (TSD) en termes d'engagements et de disciplines, y compris le degré de désarmement tarifaire, la période de transition ou les règles relatives aux sauvegardes et les recours commerciaux tels que le degré *de minimis*. Une bonne compréhension des effets des accords et des règles faisant l'objet de la négociation, ainsi que des secteurs couverts, est nécessaire.

Ces nouveaux ACR Nord-Sud, comme les accords de partenariats économiques régionaux qu'il est proposé de conclure entre l'Union européenne et les États ACP en vertu de l'Accord de Cotonou pourraient avoir des répercussions sur l'intégration régionale en Afrique, sur les politiques de développement et sur le SCM. Pour être favorables au développement, ces accords doivent comporter des dispositions prévoyant un traitement spécial et différencié. À cette fin, les règles de l'OMC – notamment l'article XXIV du GATT – devraient être fondées sur les principes du SCM afin de donner aux pays africains la possibilité de mieux gérer leur participation aux ACR et d'en tirer un meilleur parti. La proposition concernant l'incorporation dans l'article XXIV du GATT de dispositions prévoyant un traitement spécial et différencié – récemment soumise dans le cadre de l'OMC par les États ACP – a été saluée comme une initiative positive dans ce sens.

La question du commerce et de la coopération a été abordée et a permis de souligner l'importance que revêt l'intégration de la coopération dans les ACR Nord-Sud en vue d'obtenir des résultats avantageux. Les accords commerciaux régionaux associés à la coopération régionale peuvent entraîner des gains en termes de développement pour les pays en développement. Telle a

été la démarche adoptée en ce qui concerne l'accord de libre-échange d'Amérique centrale ou l'élargissement des principes de cohésion sociale et de fonds structurels dans le cadre des accords de l'Union européenne. D'autres exemples sont fournis par les programmes d'infrastructure régionale conclus entre le Brésil et le Pérou, le Brésil et le Venezuela, le Brésil et la Bolivie ou dans le cadre du Mercosur. Les accords récemment mis en place dans la zone de coopération économique Bangladesh/Inde/Myanmar/Sri Lanka/Thaïlande (BIMST-EC) visent également à renforcer le commerce de concert avec le développement de l'infrastructure régionale dans le souci de renforcer la connectivité entre ses membres. Parmi les autres éléments saillants dans l'optique du développement, figurent la réduction des crêtes tarifaires par les pays développés, la fourniture d'un appui à l'ajustement, l'apport d'un soutien technologique et d'une assistance technique, la facilitation de la mobilité des travailleurs et l'élaboration de règles relatives aux recours commerciaux.

Intégration et coopération Sud-Sud – une nouvelle géographie commerciale

Il a également été traité des questions relatives aux échanges commerciaux Sud-Sud. On a constaté que le commerce Sud-Sud a progressé plus rapidement que le commerce mondial et affiche donc un potentiel de croissance supérieur. L'Asie s'octroie la plus grande part du commerce Sud-Sud, d'où l'importance des échanges interrégionaux. Le commerce Sud-Sud est particulièrement avantageux du fait que les produits échangés consistent en biens à forte valeur ajoutée et de grande technicité. Ce commerce est plus vigoureux à l'échelon régional et doit être encouragé à l'échelon interrégional, y compris par le canal du système global de préférences commerciales (SGPC). Il a été noté que le commerce Sud-Sud n'est pas appelé à se substituer au commerce Nord-Sud, mais plutôt à le compléter, car le Nord demeure le principal débouché du Sud.

En Afrique, le régionalisme est une stratégie de développement tendant à parvenir à un accroissement des économies d'échelle et à une plus grande intégration entre les diverses régions et le continent pour servir de tremplin à une participation compétitive au commerce mondial. Par exemple, le Marché commun de l'Afrique australe et orientale a institué une zone de libre-échange et s'est engagé sur la voie d'une union douanière.

Le meilleur exemple de stratégie de développement est fourni par l'ANASE, dont les membres sont récemment convenus de renforcer l'intégration économique en instituant une communauté économique de l'ANASE d'ici à 2020, afin de faciliter une meilleure circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes. Ce but est également partagé par la Communauté andine et le CARICOM (Marché commun des Caraïbes).

Le rôle de la CNUCED

La CNUCED peut jouer un rôle important en aidant les pays en développement à maîtriser l'interface entre le multilatéralisme et le régionalisme ainsi que l'interaction entre les ACR dans le cadre d'un nouveau modèle de commerce, de développement et de coopération. Ce rôle pourrait consister à: a) faciliter les échanges de données d'expérience ainsi que de renseignements sur les meilleures pratiques entre les groupements d'intégration régionale; b) définir les questions qui doivent retenir l'attention des décideurs; c) promouvoir la mise en réseau et l'échange d'informations entre les groupements régionaux; d) faciliter la définition d'un consensus et la coopération internationale en abordant le volet développement des ACR et l'interface avec le SCM; e) revitaliser et renforcer le SGPC dans les pays en développement.

Les domaines suivants ont été définis pour faire l'objet de nouvelles recherches: a) flexibilité, traitement différencié et asymétrie des engagements des pays en développement dans les accords Nord-Sud; b) interaction entre les ACR comportant des règles d'origine; c) questions relatives à l'offre; d) nouvelles approches pour assurer une intégration profitable aux pays en développement dans les accords Nord-Sud; e) obstacles à l'entrée des produits sur les marchés; f) approche intégrée du commerce et de la coopération dans le cadre des ACR; g) évaluation des répercussions des ACR Nord-Sud et Sud-Sud sur le développement; h) union douanière ou zone de libre-échange? i) cohérence entre les politiques nationales, les ACR et le SCM; et j) comment améliorer l'intégration et la coopération Sud-Sud, en tenant compte du SGPC.

Questions traitées pendant le Forum

Voici quelques-unes des questions de politique générale dont il a été débattu au cours du Forum. Ces questions demanderaient à faire l'objet d'une étude et d'une analyse plus poussées au fur et à mesure que les pays procéderont aux réformes de leur politique commerciale et à la libéralisation du commerce dans le cadre de leur stratégie globale de développement.

i) Le dynamisme dans l'interface entre le régionalisme et le multilatéralisme: perspective d'après Cancún

- Quelles possibilités et quels défis recèle l'interface entre le SCM et les ACR?
- Comment les deux approches de la libéralisation du commerce peuvent-elles se renforcer mutuellement?
- Les pays en développement devraient-ils axer leur stratégie commerciale sur les ACR?
- L'importance accrue des ACR aboutira-t-elle à un affaiblissement des règles de l'OMC?
- Quelles sont les implications de la prolifération des ACR en ce qui concerne les perspectives des négociations commerciales multilatérales dans le cadre du Programme de travail de Doha?
- Comment les pays en développement doivent-ils s'y prendre dans les négociations commerciales régionales et multilatérales pour maximiser les gains en matière de développement, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'accès aux marchés et des services non agricoles, et du programme de réglementation d'une «intégration poussée»?
- Comment la CNUCED peut-elle contribuer à rendre positive l'interface entre les négociations commerciales multilatérales et régionales?

ii) Remédier aux asymétries structurelles: le volet développement des accords Nord-Sud

- Quels sont les domaines dans lesquels les pays en développement peuvent enregistrer des progrès dans le cadre des accords Nord-Sud?
- Quelle est la meilleure manière de résoudre les problèmes posés par les obstacles à l'accès aux marchés et à l'entrée des produits dans les secteurs présentant un intérêt

pour les exportations des pays en développement, étant donné la disparité des moyens de pression dans les négociations?

- Quelle forme de TSD et de coopération pour le développement est nécessaire pour permettre de résoudre le problème des coûts d'ajustement et des coûts sociaux, ainsi que pour répondre aux besoins des pays en développement en matière de commerce, de finances et de développement?
- Comment ces TSD peuvent-ils être conçus en faveur des pays en développement dans le cadre des ACR alors que les règles en vigueur de l'OMC peuvent limiter la capacité de leurs partenaires dans les ACR à les mettre en place?
- Comment faut-il réformer les règles existantes de l'OMC (y compris l'article XXIV du GATT) pour qu'elles soient profitables aux accords Nord-Sud?
- Quelles sont les incidences des accords Nord-Sud pour les pays en développement?
- Quel rôle la CNUCED peut-elle jouer pour promouvoir le volet développement des accords Nord-Sud?

iii) Intégration et coopération Sud-Sud: une nouvelle géographie commerciale

- Quelle importance l'intégration et la coopération Sud-Sud ont-elles? Pourraient-elles devenir aussi importantes que les accords Nord-Sud?
- En ce qui concerne les ACR Sud-Sud, quelles sont les implications d'une zone de libre-échange par rapport à une union douanière?
- Quels sont les éléments qui entravent le développement du commerce intrarégional?
- La coopération intrarégionale Sud-Sud est-elle viable, eu égard à un ensemble d'obstacles, dont les distances?
- Comment les pays en développement peuvent-ils explorer le potentiel du commerce intrarégional (accès aux marchés, entrée des produits et capacité d'offre), y compris à travers le SGPC?
- Les accords Sud-Sud peuvent-ils permettre de lever les obstacles à l'offre grâce à la coopération régionale et, le cas échéant, comment?
- Dans quelle mesure les accords Sud-Sud sont-ils importants pour permettre d'éliminer les obstacles à l'entrée sur les marchés (concurrence, investissement et normes)? Quelle est la meilleure manière de concevoir un programme d'intégration poussée dans le cadre des accords Sud-Sud?
- Comment la CNUCED peut-elle concourir à promouvoir les échanges commerciaux Sud-Sud, ainsi que l'intégration et la coopération Sud-Sud?

iv) Cohérence constructive entre le multilatéralisme et le régionalisme

- Quels enseignements peut-on tirer du développement du commerce intrarégional?

- Dans quels secteurs l'intégration et la coopération commerciales se sont-elles révélées les plus profitables aux économies des pays membres?
- Quelle a été l'influence du SCM sur les actions menées en faveur de l'intégration régionale?
- Quels ont été les meilleurs moyens d'assurer un traitement équitable entre partenaires «inégaux»?
- Quel mécanisme et quelles dispositions se sont révélés utiles pour éliminer les obstacles à l'accès aux marchés et à l'entrée pour les produits?
- Quelles ont été les conséquences du programme d'intégration poussée pour les pays en développement membres d'ACR et pour leur participation au SCM?
- La coopération régionale a-t-elle contribué à renforcer les capacités humaines et institutionnelles, ainsi qu'en matière d'entreprise, d'infrastructure et d'offre, des pays en développement à faire des progrès et diversifier le commerce intrarégional?
- Comment les pays en développement devraient-ils s'y prendre dans les négociations commerciales régionales et multilatérales?
- Quel est le rôle de la CNUCED en ce qui concerne l'échange des données d'expérience et le partage des enseignements à en tirer, y compris la définition des pratiques les plus performantes, et l'exploration d'une interface constructive entre le multilatéralisme et le régionalisme?

Annexe 3

LISTE DES PARTICIPANTS

M. Carlos Fortin

Secrétaire général adjoint
CNUCED
Palais des Nations
1211 Genève 10
Suisse
Fax: (+41) 22 917 0047
carlos.fortin@unctad.org

M. Thompson-Flôres

Directeur général adjoint
Organisation mondiale du commerce
Rue de Lausanne 154
1211 Genève 21
Suisse

M. Mario Mugnaini Jr.

Executive Secretary
The Foreign Trade Chamber
Esplanada dos Ministérios
Bloco «J», 7º andar, sala 700
Brasília/DF, Brazil
CEP: 70053-900
Fax: (+55) 61 2109-7049
camex@mdic.gov.br

M^{me} Lakshmi Puri

Directrice, Division du commerce international
des biens et services, et des produits de base
CNUCED
Palais des Nations
1211 Genève 10
Suisse
Fax: (+41) 22 917 0044
lakshmi.puri@unctad.org

M. Mario Marconini

Executive Director, Centro de Relaciones Internacionais
Rua Guilhermina Guinle, 127
Botafogo, 22270-060
Rio de Janeiro, Brazil
Fax: (+55) 21 25375305
m.marconini@cebri.org.br

M^{me} Sandra Rios

Consultante
National Confederation of Industries, Brazil

M. Sarquis J. B. Sarquis

General Coordinator
Ministério das Relações Exteriores
Palácio Itamaraty – Esplanada dos Ministérios – Bloco H
Brasília/DF, Brasil
CEP: 70170-900
Fax: (+55) 61 226 3413
ssarquis@mre.gov.br

Professor Ramón Torrent

Directeur
Observatoire de la mondialisation
Université de Barcelone
Parque Científico de Barcelona, Edificio Florensa, c/Adolf Florensa, 8
08028 Barcelona, Spain
Fax: (+34) 93 403 4478
torrent@eco.ub.es

H. E. M. Nathan Irumba

Ex-Ambassadeur de l'Ouganda à Genève
nathanirumba@yahoo.com

M. Martin Khor

Director, Third World Network
121-S, Jalan Utama
10450 Penang, Malaysia
Fax: (+60) 4 2264505
mkkp@pd.jaring.my

M. Piragibe dos Santos Tarragô

Chief, División de Asuntos Económicos Multilaterales
Ministério das Relações Exteriores
Palácio Itamaraty – Esplanada dos Ministérios – Bloco H
Brasília/DF, Brasil
CEP: 70170-900
Fax: (+55) 61 411 60 10
ptarrago@mre.gov.br

M. Carlos A. Primo Braga

Conseiller principal
Banque mondiale
Bureau de Genève
3 chemin Louis-Dunant, C.P. 66
1211 Genève 20
Switzerland
Fax: (+41) 22 7481030
Cbraga@worldbank.org

M. Antoni Estevadeordal

Principal Trade Economist and Research Coordinator
Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577, USA
Fax: (+1) 202-623-3030
ANTONIE@iadb.org

M^{me} Rosine Plank-Brumback

Senior Trade Specialist
Organization of American States
1889 F Street, N.W., Ste. 867
Washington, DC 20006-4499, USA
Fax: (+1) 202 458 3561
rplank@oas.org

H. E. M. Jayant Das Gupta

Joint Secretary
Department of Commerce
Ministry of Commerce and Industry, India
jdsgupta@ub.nic.in

H. E. M. Manickam Supperamaniam

Former Ambassador of Malaysia in Geneva
8, Jalan Terasek Satu
Bangsar Baru
59100 Kuala Lumpur, Malaysia
Fax: (+60) 3 22 84 54 77
maniams@streamyx.com

H. E. M. Gyan Chandra Acharya

Ambassadeur
Représentant permanent du Royaume du Népal aux Nations Unies
et aux autres organisations internationales de Genève
Rue de la Servette 81
1201 Genève, Suisse
Fax: (+ 41) 22 733 27 22
mission.nepal@bluewin.ch

M. Mikio Kuwayama

Officer-in-Charge
International Trade and Integration Division
ECLAC
Av. Dag Hammarskjold 3477
Vitacura, Casilla 179-D
Santiago, Chile
Fax: (+56) 2 210 2727
mkuwayama@eclac.cl

M. Richard Moss Ferreira

Director General

General Secretariat of the Andean Community

Paseo de la República 3895, esq. Aramburú, San Isidro, Lima 27 Peru

Fax: (+51) 1 221 33 29

rmoss@comunidadandina.org

M^{me} Fay Housty

Director

Foreign and Community Relations

Caribbean Community Secretariat

P.O. Box 10827

Avenue of the Republic

Georgetown, GUYANA

Fax: (+592) 226 4493

fhousty@caricom.org

M. Mark Pearson

Advisor

COMESA Secretariat

COMESA Centre, Ben Bella Road, PO Box 30051, Lusaka 10101 Zambia

Fax: (+260) 1 23 1751

MPearson@comesa.int

M. Renato Baumann

Chief

ECLAC Office in Brasília

ECLAC

SBS – Edifício BNDES, 17 Andar

70.076-900 Brasília, D.F., Brazil

Fax: (+56) 61 321 4247

rbaumann@cepal.org.br