

REMERCIEMENTS

Le Rapport sur le commerce mondial 2007 a été rédigé sous la supervision d'Alejandro Jara, Directeur général adjoint. Patrick Low, Directeur de la Division de la recherche économique et des statistiques, a dirigé l'équipe chargée de la rédaction. Les principaux auteurs du rapport sont Marc Bacchetta, K. Michael Finger, Matthias Helble, Marion Jansen, Alexander Keck, Mark Koulen, Pete Pedersen, Roberta Piermartini, Simon Schropp et Robert Teh. Les statistiques commerciales ont été fournies par les statisticiens de la Division de la recherche économique et des statistiques, dont les travaux ont été coordonnés par Hubert Escaith, Julia de Verteuil, Andreas Maurer et Jürgen Richtering. Karen McCusker a rédigé le paragraphe traitant des restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements dans les pays en développement.

Aishah Colautti, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a aidé à préparer les illustrations graphiques, et Souda Tandara, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a établi la section bibliographique. Une assistance aux travaux de recherche a été fournie par Leila Baghdadi, Nishta Jogoo, Euan McMillan et Monia Mimouni. Les précieux commentaires que de nombreux collègues d'autres divisions du Secrétariat de l'OMC ont faits sur les projets de texte, aux différents stades de la rédaction, sont très appréciés.

Les auteurs remercient également les personnes extérieures au Secrétariat de l'OMC, qui ont pris le temps de leur faire part de leurs observations sur les projets du rapport : Kyle Bagwell, Richard Baldwin, Chad Bown, Marc Busch, Cédric Dupont, Manfred Elsig, Bernard Hoekman, Doug Irwin, Peter Kleen, Hildegunn Kyvik Nordås, Sheila Page, John Odell, Don Regan, Gregory Shaffer, Robert Staiger et Alan Sykes.

Paulette Planchette, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a assuré la production de ce document, en étroite collaboration avec Jean-Guy Carrier et Serge Marin-Pache, de la Division de l'information et des relations avec les médias. Fatima Chaudhri, Paulette Planchette et Lidia Carlos Silvetti ont contribué au contrôle rédactionnel. Enfin, les auteurs remercient les traducteurs de la Division des services linguistiques et de la documentation pour le travail considérable qu'ils ont accompli.

HOMMAGE

L'équipe chargée de la production du Rapport sur le commerce mondial 2007 aimerait dédier ce rapport à la mémoire de Bijit Bora. Entré à la Division de la recherche économique en 2001, Bijit avait participé à la conception du présent rapport et avait commencé à en rédiger certaines parties avant sa soudaine et triste disparition. Notre collègue nous manque énormément.

AVERTISSEMENT

Le Rapport sur le commerce mondial et les opinions qui y sont exprimés relèvent de la seule responsabilité du Secrétariat de l'OMC. Ils ne prétendent pas refléter les vues des Membres de l'OMC. Les principaux auteurs du rapport souhaitent aussi exonérer ceux qui les ont aidés par leurs commentaires de toute responsabilité quant à d'éventuelles erreurs ou omissions.

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

AVANT-PROPOS.....	iii
REMERCIEMENTS.....	vii
AVERTISSEMENT.....	viii
ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES.....	xv
RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	xvii

I ÉVOLUTION RECENTE ET TENDANCES PARTICULIÈRES DU COMMERCE

A TENDANCES RÉCENTES DU COMMERCE INTERNATIONAL.....	1
B TENDANCES DU COMMERCE ET QUESTIONS COMMERCIALES.....	15

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE MULTILATÉRALE: QU'AVONS-NOUS APPRIS?

A INTRODUCTION.....	35
B ÉCONOMIE ET ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA COOPÉRATION COMMERCIALE INTERNATIONALE.....	37
C LA CONCEPTION DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX.....	119
D LE 60 ANS DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL: RÉSULTATS ET DÉFIS.....	193
E CONCLUSION: DÉFIS ACTUELS ET FUTURS.....	391

NOTES TECHNIQUES.....	417
-----------------------	-----

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	iii
REMERCIEMENTS.....	vii
AVERTISSEMENT.....	viii
ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES.....	xv
RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	xvii
I ÉVOLUTION RECENTE ET TENDANCES PARTICULIÈRES DU COMMERCE	
A TENDANCES RÉCENTES DU COMMERCE INTERNATIONAL.....	1
1. Introduction : L'état de l'économie et du commerce mondiaux en 2006.....	1
2. Évolution du commerce et de la production de marchandises en termes réels en 2006.....	2
3. Évolution en valeur nominale du commerce des marchandises et des services commerciaux en 2006.....	5
 GRAPHIQUES	
Graphique 1 Croissance du volume du commerce mondial des marchandises et du PIB mondial, 1996-2006.....	3
Graphique 2 Croissance du commerce des marchandises en termes réels par région, 2006.....	5
Graphique 3 Prix à l'exportation de certains produits primaires, 2005 et 2006.....	6
Graphique 4 Évolution du dollar par rapport à certaines grandes monnaies, 2001-06.....	6
 TABLEAUX	
Tableau 1 PIB et commerce de marchandises par région, 2004-06.....	4
Tableau 2 Exportations mondiales de marchandises et de services commerciaux, 2006.....	7
Tableau 3 Exportations mondiales de services commerciaux, par grand catégorie, 2006.....	11
 ENCADRÉS	
Encadré 1 Évolution du commerce des textiles et des vêtements en 2006.....	8
 APPENDICE TABLEAUX.....	
App Tableau 1 Commerce mondial des marchandises, par région et pour certains pays, 2006.....	13
App Tableau 2 Commerce mondial de services commerciaux, par région et pour certains pays, 2006.....	14
 B TENDANCES DU COMMERCE ET QUESTIONS COMMERCIALES.....	15
1. Les dix ans de l'Accord sur les technologies de l'information, 1996-2006.....	15
2. Déséquilibres mondiaux et commerce international.....	27
 GRAPHIQUES	
Graphique 1 Progression des exportations mondiales de produits des technologies de l'information et des autres produits manufacturés, 1996-2005.....	18
Graphique 2 Commerce mondial des produits des technologies de l'information par région, 2005.....	20
Graphique 3 Exportations mondiales de produits visés par l'ATI par catégorie, 1996 et 2005.....	23
Graphique 4 Balance des opérations courantes de certaines économies, 1998-2006.....	27
Graphique 5 Excédents/déficits courants moyens des pays de l'OCDE, 1988-2006.....	28
Graphique 6 Déficit du commerce de marchandises des États-Unis en pourcentage du commerce mondial, 1990-2005.....	31
Graphique 7 Ajustements antérieurs du compte courant des États-Unis, 1970-91.....	33
 TABLEAUX	
Tableau 1 Droits appliqués par certains pays dans le cadre de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI).....	17
Tableau 2 Déficits commerciaux des États-Unis avec leurs principaux partenaires commerciaux, 2006.....	32
 ENCADRÉS	
Encadré 1 Définition de l'ouverture des marchés de capitaux – Réexamen du test Feldstein-Horioka.....	29

APPENDIX TABLEAUX

App Tableau 1	Les trente principaux exportateurs et importateurs de produits des technologies de l'information en 2005	24
App Tableau 2	Exportations mondiales de produits des technologies de l'information par catégorie, 1996-2005	26

BIBLIOGRAPHIE		34
---------------	--	----

II SIX DÉCENNIES DE COOPÉRATION COMMERCIALE MULTILATÉRALE: QU'AVONS-NOUS APPRIS ?

A	INTRODUCTION	35
---	--------------	----

B	ÉCONOMIE ET ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA COOPÉRATION COMMERCIALE INTERNATIONALE	37
---	---	----

1.	Contexte historique de l'échec de la coopération commerciale dans l'entre-deux-guerres	37
2.	L'économie de la coopération internationale en matière de politique commerciale	53
3.	La coopération internationale selon les théories des relations internationales	69
4.	Justification de la coopération en matière de politique commerciale d'un point de vue juridique : les fonctions constitutionnelles des accords commerciaux internationaux	85
5.	À pays différents, motivations et accords différents	96
6.	Conclusion: comment interpréter les différentes justifications de la coopération commerciale	103

BIBLIOGRAPHIE		107
---------------	--	-----

C	LA CONCEPTION DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX	119
---	--	-----

1.	Le rôle des institutions	119
2.	La libéralisation commerciale	137
3.	Comment préserver les gains résultant de la libéralisation	156
4.	Les mesures contingentes	163
5.	Règles d'exécution et règlement des différends	167
6.	Transparence	175
7.	Conclusions	180

BIBLIOGRAPHIE		182
---------------	--	-----

D	LE 60 ANS DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL: RÉSULTATS ET DÉFIS	193
---	--	-----

1.	Du GATT à l'OMC : la construction d'une organisation	193
2.	Négociations sur l'accès aux marchés: libéralisation et consolidation	217
3.	Évolution des procédures de règlement des différends: renforcement de la primauté du droit	281
4.	L'élargissement de la composition du GATT/de l'OMC: intégration des pays en développement	312
5.	Le défi du régionalisme	330
6.	Mode de fonctionnement de l'OMC	348
7.	Approfondissement du programme commercial multilatéral	371

E	CONCLUSION: DÉFIS ACTUELS ET FUTURS	391
---	-------------------------------------	-----

BIBLIOGRAPHIE		393
---------------	--	-----

GRAPHIQUES

Graphique 1	Comparaison des justifications des accords commerciaux	103
Graphique 2	Regroupement des justifications des accords commerciaux	104
Graphique 3	Problèmes d'exécution des contrats	169
Graphique 4	Importance de la capacité d'exécution et de la force exécutoire	171
Graphique 5	Nombre total de notifications SPS distribuées depuis 1995	258
Graphique 6	Nombre total de notifications OTC distribuées depuis 1995	259
Graphique 7	Ouvertures d'enquêtes antidumping, 1980-2005	261
Graphique 8	Exportations mondiales de marchandises et PIB, 1950-2005	263

Graphique 9	Différends soumis à l'OMC par type de produit	295
Graphique 10	Pays en développement et pays développés Membres du GATT/de l'OMC, 1948-2006.....	313
TABLEAUX		
Tableau 1	Taux de droits appliqués par les principales nations commerçantes en 1913 et 1925	44
Tableau 2	Guerre commerciale ou coopération commerciale?	54
Tableau 3	Mesures commerciales contingentes, ouvertures d'enquêtes et application de mesures, 1995-2005.....	165
Tableau 4	Cycles de négociations commerciales du GATT/de l'OMC, 1947-2007	214
Tableau 5	Soixante ans de réductions tarifaires dans le cadre du GATT/de l'OMC	224
Tableau 6	Réductions tarifaires dans le cadre des Négociations Kennedy	225
Tableau 7	Réductions tarifaires dans le cadre du Tokyo Round.....	226
Tableau 8	Réductions tarifaires dans le cadre du Cycle d'Uruguay	227
Tableau 9	Portée des consolidations avant et après le Cycle d'Uruguay pour les produits agricoles et non agricoles.....	239
Tableau 10	Engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay, pour les produits agricoles et pour certains pays en développement.....	240
Tableau 11	Engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay, pour les produits non agricoles et pour certains pays en développement.....	241
Tableau 12	Moyenne simple des droits d'importation <i>ad valorem</i> consolidés et appliqués des pays ayant accédé récemment à l'OMC	243
Tableau 13	Nombre de parties contractantes en développement et développées ayant signé certains Accords du Tokyo Round,1982-1995.....	254
Tableau 14	Croissance du commerce par secteur, 1950-2005	263
Tableau 15	Exportations mondiales et PIB mondial, 1870-2005	264
Tableau 16	Nombre total de différends au cours des années, par groupe de pays	291
Tableau 17	Principaux plaignants et défendeurs.....	293
Tableau 18	Qui attaque qui?.....	293
Tableau 19	Différends par type de mesure	294
Tableau 20	Résultats du règlement des différends et orientation des décisions.....	297
Tableau 21	Bilan de la mise en conformité dans le différends soumis à l'OMC.....	298
Tableau 22	Participation des ONG aux conférences ministérielles de l'OMC.....	365
ENCADRÉS		
Encadré 1	Fixation unilatérale des droits de douane dans un modèle d'économie politique	59
Encadré 2	Aperçu schématique des théories des relations internationales relatives à la coopération	70
Encadré 3	Le commerce comme moyen de promouvoir la paix.....	80
Encadré 4	Hypothèses communément utilisées dans les modèles de coopération commerciale basés sur les externalités ...	120
Encadré 5	Le rôle des organisations internationales dans la recherche du sentier d'équilibre.....	132
Encadré 6	L'OMC est-elle un bien public?	135
Encadré 7	Dispositions des accords multilatéraux relatives à la libéralisation.....	140
Encadré 8	Création et détournement d'échanges	148
Encadré 9	Le théorème de Kemp-Wan	150
Encadré 10	Article III du GATT « Traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures »	159
Encadré 11	Le mécanisme de règlement des différends (MRD) de l'OMC	174
Encadré 12	Estimations des consolidations tarifaires des principaux pays développés en 1948.....	221
Encadré 13	Étude de cas n° 1 : Brésil, 1947-94	228
Encadré 14	Étude de cas n° 2 : Inde, 1947-94.....	231
Encadré 15	Études de cas n° 3 et 4 : Sénégal and Nigéria	233
Encadré 16	Études de cas n° 5 et 6 : Argentine et République de Corée.....	235
Encadré 17	Le commerce d'État dans le cadre du GATT	245
Encadré 18	Élimination des restrictions quantitatives en Europe	247
Encadré 19	Textiles : longtemps exemptés des règles du GATT.....	248
Encadré 20	Suppression progressive des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements par les pays en développement : deux études de cas	251
Encadré 21	Autolimitation des exportations	256

Encadré 22	Établissement de nouvelles relations commerciales	266
Encadré 23	Article XX du GATT	376
APPENDIX GRAPHIQUES		
App Graphique 1	Exportations mondiales de marchandises, 1900-1950	47
App Graphique 2	Prix des exportations mondiales de marchandises, 1900-1950	48
App Graphique 3	Croissance du volume des exportations mondiales de marchandises, 1900-1950	48
App Graphique 4	Croissance du volume des exportations mondiales et de la production de produits manufacturés, 1900-1950	49
APPENDIX TABLEAUX		
App Tableau 1	Exportations mondiales de marchandises, pour certains pays, 1870-1938	50
App Tableau 2	Importations mondiales de marchandises pour certains pays, 1870-1938	51
App Tableau 3	Ratio exportations de marchandises/PIB, 1870-2005	52
App Tableau 4	Exportations mondiales de marchandises par région et pour certains pays, 1948-2005	215
App Tableau 5	Importations mondiales de marchandises par région et pour certains pays, 1948-2005	216
App Tableau 6	Taux moyens des droits appliqués par 13 pays européens, pour certains groupes de produits industriels, 1950	271
App Tableau 7	Taux de droits appliqués par certains pays développés Membres du GATT/de l'OMC, 1952 et 2005	271
App Tableau 8	État des consolidations tarifaires – Pays développés et produits industriels, 1972-2000	272
App Tableau 9	État des consolidations tarifaires – Pays développés et produits agricoles, 1987 et 2000	272
App Tableau 10	Accessions et successions au GATT et accessions à l'OMC	273
App Tableau 11	Brésil: portée des consolidations, par section, 1949	277
App Tableau 12	Brésil: portée des consolidations, par section, pour certaines années	278
App Tableau 13	Inde: portée des consolidations, par section, pour certaines années	279
App Tableau 14	Argentine: portée des consolidations, par section, pour certaines années	280
App Tableau 15	Recours à l'article XVIII:B, de 1959 à aujourd'hui	280
NOTES TECHNIQUES		417

ABRÉVIATIONS ET SYMBOLES

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
ACR	Accord commercial régional
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AELE	Association européenne de libre-échange
AEM	Accords environnementaux multilatéraux
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALALE	Association latino-américaine de libre-échange
ALE	Accord de libre-échange
ALEAC	Accord de libre-échange de l'Amérique centrale
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ALT	Accord à long terme concernant le commerce international des textiles de coton
AMF	Arrangement multifibres
ANASE	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
ATI	Accord sur les technologies de l'information
ATV	Accord sur les textiles et les vêtements
BDRCC	Base de données sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce
BRI	Banque des règlements internationaux
CACR	Comité des accords commerciaux régionaux
c.a.f	coût, assurance, fret
CARICOM	Marché commun des Caraïbes
CCI	Centre du commerce international
CE	Communautés européennes
CECA	Communauté économique du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CEI	Communauté d'États indépendants
CI	Cadre intégré
CIJ	Cour internationale de justice
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
CVDT	Convention de Vienne sur le droit des traités
DISC	Sociétés américaines de vente à l'étranger
DPI	Droits de propriété intellectuelle
ECE	Entreprises commerciales d'État
EU	États-Unis
f.a.b	franco à bord
FANDC	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
FSC	Sociétés de vente à l'étranger
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IBDD	Instruments de base et documents divers
ICITO	Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce
ITS	International Trade Statistics
IED	Investissement étranger direct
MEPC	Mécanisme d'examen des politiques commerciales
MERCOSUR	Marché commun du Sud
MFC	Mécanisme de financement compensatoire
MIC	Mécanisme d'intégration commerciale
MIC	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
MRD	Mécanisme de règlement des différends

NCCD	Nomenclature du Conseil de coopération douanière
NDB	Nomenclature douanière de Bruxelles
NPF	Nation la plus favorisée
ONU	Organisation des Nations Unies
OCC	Organisation de coopération commerciale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OI	Organisations internationales
OIC	Organisation internationale du commerce
OIT	Organisation internationale du travail
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
ORD	Organe de règlement des différends
OTC	Obstacles techniques au commerce
PAC	Politique agricole commune
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PEV	Petites économies vulnérables
PIB	Produit intérieur brut
PIPB	Programme intégré pour les produits de base
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PMP	Procédés et méthodes de production
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
R-D	Recherche-développement
SGP	Système généralisé de préférences
SGPC	Système global de préférences commerciales
SH	Système harmonisé
SMC	Subventions et mesures compensatoires
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
TI	Technologies de l'information
TSD	Traitement spécial et différencié
UD	Union douanière
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
USTC	United States Tariff Commission (Commission tarifaire des États-Unis)
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
ZFI	Zones franches industrielles

Les symboles suivants sont utilisés dans la présente publication:

...	non disponible
0	le chiffre est de zéro ou a été arrondi à zéro
-	sans objet
\$	dollars EU
€	euro
£	livre sterling
T1, T2, T3, T4	1er trimestre, 2ème trimestre, 3ème trimestre, 4ème trimestre

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le 1^{er} janvier 2008, le système commercial multilatéral aura 60 ans. Le Rapport sur le commerce mondial 2007 marque cette occasion par une rétrospective des enseignements tirés de ces six décennies de coopération commerciale internationale. Pour savoir quels sont ces enseignements, le rapport passe en revue une histoire riche en changements et en adaptations institutionnels. Il tente d'identifier à la fois les leçons à tirer de l'expérience passée et la nature des défis à venir. C'est là une tâche ambitieuse. Le chapitre a été divisé en trois grandes sections. La première (section B) commence par un bref historique de ce qu'a été la politique commerciale au cours des 150 années qui ont précédé la création du GATT. Dans le reste de cette section, les auteurs prennent du recul par rapport aux événements pour examiner ce que la littérature théorique peut nous apprendre sur les raisons pour lesquelles les nations choisissent de coopérer entre elles dans le domaine du commerce. Il s'agit d'un examen éclectique qui s'inspire des points de vue exprimés dans les ouvrages d'économie, d'économie politique, de sciences politiques et de relations internationales, ainsi que de l'analyse juridique. L'objectif est de montrer qu'en dépit des différences d'approche méthodologique, ces cadres conceptuels ont plusieurs caractéristiques communes intéressantes. De plus, ils proposent des éclairages différents sur ce qui peut motiver la coopération.

S'appuyant sur ce qui justifie la coopération commerciale, la section C s'intéresse à la question pratique de savoir comment les gains découlant de cette coopération peuvent être assurés et préservés. Elle commence par une analyse des raisons pour lesquelles les gouvernements semblent disposés à céder une part de pouvoir à des institutions internationales telles que le GATT/l'OMC et de ce qu'ils attendent de tels engagements. Elle examine ensuite de plus près les mécanismes et l'architecture des arrangements visant à promouvoir et protéger la libéralisation des échanges. Les différentes parties traitent de la libéralisation des échanges, de la manière dont les avantages de la libéralisation sont obtenus, du rôle des dispositions contingentes dans le traitement des situations inattendues, de la fonction de règlement des différends en tant que mécanisme d'exécution et de la façon dont la transparence et la surveillance peuvent servir à renforcer les fondements de la coopération internationale.

Alors que les deux sections précédentes portent surtout sur les accords commerciaux en général, la section D examine le système commercial multilatéral du GATT/de l'OMC. Elle commence par un historique de la création et de l'évolution du GATT et de sa transformation finale pour devenir l'OMC. Elle examine ensuite l'évolution, au fil des années, des engagements en matière d'accès aux marchés et le développement du système de règlement des différends. Vient ensuite une analyse de l'évolution de l'institution face à la nécessité constante de s'adapter à l'augmentation du nombre de membres et à leur diversité croissante. L'accent est mis sur la difficulté de prendre en compte, dans le cadre du système, les besoins et les intérêts des pays en développement. La section suivante examine le régionalisme à la fois comme complément de la coopération multilatérale et comme défi systémique. Les auteurs se penchent ensuite sur le processus de prise de décisions du GATT/de l'OMC en examinant les processus de fonctionnement internes et le désir de participation d'acteurs non étatiques extérieurs. La dernière section de ce chapitre tente d'expliquer comment les gouvernements déterminent le contenu de l'agenda commercial de l'OMC et définissent les domaines de la politique commerciale sur lesquels ils choisissent de négocier.

L'ÉCONOMIE ET L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA COOPÉRATION COMMERCIALE INTERNATIONALE

Contexte historique

De nombreux historiens considèrent qu'une partie de la deuxième moitié du XIX^e siècle a été un âge d'or de la coopération internationale en Europe, caractérisé par la croissance rapide des économies et par l'émergence spontanée du multilatéralisme dans le commerce ... mais cette période a été de courte durée.

L'existence d'un commerce sur de longues distances, de relations commerciales contractuelles et de droits de douane est attestée dès l'Antiquité, mais les relations commerciales et la coopération se

sont intensifiées en Europe après la fin des guerres napoléoniennes. Le Congrès de Vienne a permis d'accroître la stabilité politique sur le continent et le système mercantiliste qui prévalait au XVIII^e siècle a été affaibli par la nouvelle pensée économique, dont Adam Smith fut le pionnier. Les progrès techniques et l'industrialisation ont été les bases du développement économique de l'Europe dans la deuxième moitié du XIX^e siècle et ont stimulé la coopération commerciale à travers une série de traités commerciaux bilatéraux, qui ont considérablement abaissé les obstacles au commerce et qui ont évolué *de facto* en un réseau d'accords multilatéral et non discriminatoire. Tous les pays n'ont pas participé à cette expérience. Les États-Unis et l'Amérique latine sont restés relativement protectionnistes pendant cette période, tandis que les pays d'Asie et d'Afrique et d'autres pays ont été contraints à une forme de coopération déterminée en grande partie par les relations coloniales et les visées impériales. Pendant ce temps, l'Europe a connu une période de relative prospérité, sous l'impulsion énergique du Royaume-Uni, farouche partisan du libre-échange. Cette prospérité a commencé à décliner vers la fin du XIX^e siècle, le marasme de l'agriculture contribuant à un regain de protectionnisme généralisé en Europe continentale.

L'effritement de la coopération internationale et la détérioration de la conjoncture économique à la fin du XIX^e siècle ont été le contexte du déclenchement de la guerre en Europe en 1914.

Au début des années 1890, alors qu'il fallait renouveler plus d'une cinquantaine de traités commerciaux européens, la plupart des gouvernements étaient confrontés à une demande croissante de protection de la part de groupes d'intérêts organisés représentant des producteurs agricoles et bon nombre d'industriels. Plusieurs pays ont alors érigé d'importants obstacles au commerce dans divers secteurs et les puissances européennes ont recentré de plus en plus leur commerce sur leurs colonies et leurs sphères d'influence territoriale, établissant ainsi une série d'arrangements commerciaux préférentiels. Le nationalisme se développait, l'unification de l'Allemagne et de l'Italie s'était consolidée, les États-Unis gagnaient en puissance et en influence et le Royaume-Uni connaissait un déclin relatif. Les pays européens se faisaient une concurrence plus âpre pour gagner des territoires coloniaux et de l'influence. Les conflits territoriaux en Europe, en particulier entre la France et l'Allemagne, contribuaient à la tension des relations internationales. Le manque de leadership, l'effritement de la coopération, la détérioration de la conjoncture économique et l'aggravation des tensions ont créé les conditions de la guerre.

La période de l'entre-deux-guerres a été marquée par de graves défaillances des gouvernements, une coopération internationale limitée, de sérieuses difficultés économiques dans de nombreux pays et une politique commerciale erratique, ponctuée par des accès de protectionnisme, de discrimination et de tension politique tant dans le domaine commercial que dans le domaine monétaire, autant de conditions qui ont conduit, une fois de plus, à un conflit armé.

L'absence de coordination internationale pour supprimer les contrôles instaurés pendant la guerre et créer les conditions d'une transition ordonnée vers une économie d'après guerre n'a fait qu'alimenter l'incertitude et la méfiance. Dans certains pays, la protection commerciale a certes été réduite dans les années qui ont suivi la guerre, mais il a fallu près d'une décennie après la cessation des hostilités pour que les échanges reviennent à leur niveau d'avant la Première Guerre mondiale. À l'époque, la politique commerciale était à la fois instable et imprévisible et, lorsque la conjoncture économique s'est détériorée vers la fin des années 20, la guerre commerciale provoquée par la Loi tarifaire Smoot-Hawley (1930) a aggravé la crise économique, ce qui a entraîné une réduction des échanges commerciaux d'environ 60 pour cent entre 1929 et 1932. L'effondrement du commerce a encore aggravé la déflation et le chômage dans de nombreux pays. La politique monétaire était également en crise, avec l'effondrement de l'étalon-or au début des années 30 et des dévaluations en série. L'inversion du protectionnisme des États-Unis et de plusieurs autres pays au milieu des années 30 et les efforts faits pour réduire le caractère discriminatoire et l'instabilité de la politique commerciale ont été trop tardifs pour endiguer la tendance aux arrangements commerciaux préférentiels.

La politique commerciale est restée très désordonnée jusqu'à la mise en place d'arrangements institutionnels après la Seconde Guerre mondiale et la création du système commercial multilatéral moderne. L'une des leçons à tirer de la première moitié du XX^e siècle est assurément que, pour

être effective et durable, la coopération internationale exige un cadre institutionnel prévisible, exprimant l'engagement préalable des gouvernements sur une orientation politique définie.

Le degré élevé d'intégration économique internationale atteint dans la deuxième moitié du XIX^e siècle et la première partie du XX^e siècle aurait pu être durable avec un meilleur fondement institutionnel. L'histoire de la première moitié du XX^e siècle montre que les pays peuvent aisément être privés des avantages d'un commerce ouvert et, d'une manière plus générale, d'une politique économique judicieuse en l'absence d'engagement en faveur de la coopération internationale.

Si ce sont les enseignements à tirer, quelle en est la pertinence aujourd'hui ? Les gouvernements feront-ils preuve de la prévoyance et de la volonté nécessaires pour préserver, renforcer et, le cas échéant, réformer les institutions qu'ils ont jugé nécessaires dans le passé pour définir et ordonner la coopération internationale ?

Le système commercial multilatéral est confronté à des défis considérables à court terme du fait que les négociations ne sont pas achevées mais, aussi plus fondamentalement, en ce qui concerne la continuité de sa fonction en tant qu'institution ayant la légitimité nécessaire pour jouer un rôle de médiation dans les relations commerciales internationales. L'équilibre de la puissance économique entre les pays et les intérêts nationaux sont en train de changer. Les gouvernements voient-ils des alternatives viables au caractère inclusif de la perspective universaliste implicite dans le système commercial multilatéral d'aujourd'hui ? Si ce n'est pas le cas, il est important de réfléchir attentivement à la manière de promouvoir et gérer le système commercial multilatéral pour assurer le partage des avantages. L'avenir de l'OMC dépend de l'importance que les gouvernements attachent à la contribution que cette institution peut apporter.

Ce que dit la théorie économique sur les motivations de la coopération commerciale internationale

Traditionnellement, les économistes considèrent la coopération commerciale comme un moyen d'éviter les guerres commerciales qui pourraient se produire si les grands pays relèvent unilatéralement leurs droits de douane pour réduire le prix de leurs importations aux dépens de leurs partenaires commerciaux. Un pays qui cherche à améliorer ainsi ses termes de l'échange (prix relatif de ses exportations par rapport à ses importations) peut amener ses partenaires commerciaux à prendre des mesures de rétorsion, au détriment de toutes les parties.

L'argument des termes de l'échange est la justification économique de la coopération commerciale, qui est la plus formalisée et la plus élaborée. C'est le seul qui intègre formellement l'explication des raisons de la coopération et l'explication des modalités de cette coopération. En d'autres termes, c'est la seule approche économique permettant d'expliquer le GATT/l'OMC et son architecture. Certaines des autres approches économiques examinées dans le rapport se prêteraient certainement à une analyse et à une étude empiriques plus rigoureuses, mais ce travail n'a pas encore été entrepris.

La situation de non-coopération que postule l'approche traditionnelle est parfois considérée comme un « dilemme du prisonnier », dans lequel le comportement rationnel des parties sans coopération les laisse dans une situation pire que si elles coopéraient. Mais cette approche des motifs de la coopération a deux défauts majeurs. Premièrement, de nombreux économistes doutent de sa pertinence pratique et les données empiriques ne permettent pas de dire exactement si l'accent exclusif sur les prix mondiaux relatifs est réellement ce qui détermine le comportement. Deuxièmement, la théorie explique uniquement les accords entre pays suffisamment grands pour imposer à leurs partenaires des coûts sur le plan des termes de l'échange. Elle n'explique pas pourquoi les pays qui sont trop petits pour influencer sur les prix mondiaux de leurs importations auraient des raisons de coopérer entre eux ni pourquoi les grands pays engageraient des négociations commerciales avec ces pays.

Certaines analyses d'économie politique ont mis l'accent sur deux raisons de la taxation du commerce par les gouvernements, à savoir obtenir le soutien politique des bénéficiaires de ces taxes et, si celles-ci sont suffisamment élevées, modifier les termes de l'échange en leur faveur.

Nous avons déjà vu en quoi cette dernière raison justifie la coopération internationale. Si l'on ajoute à l'analyse une dimension d'économie politique, on saisit certaines réalités, notamment le fait que les groupes d'intérêt privés tenteront, parfois avec succès, de modifier la politique gouvernementale, et que les intérêts des producteurs peuvent l'emporter sur ceux des consommateurs, pourtant plus nombreux, car les premiers sont mieux organisés politiquement. L'interaction entre les groupes d'intérêts privés et les gouvernements en quête de soutien politique expliquent pourquoi ces derniers voudraient éliminer l'incitation à manipuler les termes de l'échange. La réciprocité inhérente à tout accord intergouvernemental fait que les exportateurs de chaque pays cessent d'être de simples spectateurs du débat tarifaire pour devenir des opposants à la protection dans leur propre pays.

Vu que les gouvernements tiennent compte des conséquences politiques de leurs décisions en matière de politique commerciale et ne se contentent pas d'obtenir un résultat efficient, comme le suggère l'analyse économique classique, nous pouvons expliquer deux observations empiriques importantes sur leur comportement. Premièrement, le processus de libéralisation des échanges a été progressif : le libre-échange serait le résultat rationnel si les gouvernements se souciaient uniquement des termes de l'échange. Deuxièmement, les différentes motivations du comportement des gouvernements peuvent aussi expliquer pourquoi la libéralisation de l'après-guerre a porté essentiellement sur des produits faisant l'objet d'échanges à double sens.

Cette analyse d'économie politique n'explique toujours pas ce qui incite les petits pays à participer à des accords commerciaux internationaux, tant du point de vue de leurs intérêts propres que du point de vue de ceux de leurs grands partenaires commerciaux. On a tenté d'expliquer la participation des petits pays par des motifs purement politiques, sans tenir compte des effets sur les termes de l'échange, dans les cas où les exportateurs font pression en faveur de la libéralisation des échanges dans un cadre de négociation réciproque, dans le seul but d'obtenir de nouveaux débouchés commerciaux. Le fait que cette explication ne tient pas compte des termes de l'échange a préoccupé de nombreux théoriciens dont certains ont fait valoir que les effets sur les termes de l'échange pouvaient être plus fréquents qu'on ne le pense généralement, même dans le cas des économies dites petites, en raison des multiples facteurs susceptibles de segmenter les marchés dans la pratique.

La coopération entre les gouvernements dans le domaine du commerce peut aussi s'expliquer par le souci de crédibilité politique. C'est ce que l'on appelle « l'approche de l'engagement ».

Si les gouvernements manquent de crédibilité aux yeux des agents économiques nationaux, ils peuvent souhaiter ancrer leurs intentions politiques dans des engagements internationaux. Si, par exemple, la décision d'un gouvernement de libéraliser le commerce dans un secteur particulier à une date future déterminée n'est pas jugée crédible par la branche de production concernée, il se peut que celle-ci ne procède pas à la restructuration nécessaire pendant la période de transition, de sorte que, le moment venu, la libéralisation ne sera plus la politique optimale, parce que le secteur ne sera pas prêt à faire face à la concurrence internationale. Un engagement international peut aider à résoudre ce problème d'incohérence temporelle. La menace de rétorsion en cas de non-respect rend les engagements internationaux plus crédibles.

Parmi les raisons de contester la validité pratique de cet argument, il y a la constatation que les règles commerciales ne sont peut-être pas conçues de manière à pouvoir être respectées, en particulier par les petits pays et les pays pauvres. En outre, l'argument de l'engagement pour expliquer la coopération peut être quelque peu affaibli par la réalité des accords commerciaux internationaux existants. Par exemple, la présence, dans les accords commerciaux, de clauses d'exception, telles que les sauvegardes, ne peut s'expliquer par la motivation de l'engagement. On manque de données empiriques sur les approches fondées sur l'économie politique et sur l'engagement tendant à expliquer la coopération internationale.

Plusieurs autres raisons peuvent être invoqués pour expliquer pourquoi les gouvernements peuvent vouloir coopérer en matière de politique commerciale. Il s'agit notamment de raisons stratégiques, comme l'augmentation de la taille du marché ou l'obtention de garanties contre une évolution défavorable de la politique commerciale des pays partenaires. Mais il y a aussi des raisons spécifiques aux arrangements préférentiels, comme le souci d'accroître le pouvoir de négociation ou de faire en sorte que l'ouverture des marchés soit limitée géographiquement pour des raisons protectionnistes.

Les pays peuvent vouloir coopérer dans le domaine commercial pour accroître la taille de leur marché. C'est sans doute plus vrai dans le cas des petits pays car cela permet aux entreprises nationales de profiter des économies d'échelle et de réduire leurs coûts. La coopération commerciale peut être motivée aussi par la nécessité pour les pays de se protéger contre l'érosion de leur accès aux marchés des autres pays. Cela peut se faire en encourageant la poursuite de la libéralisation NPF ou bien en participant à des accords commerciaux régionaux concurrents. Les pays peuvent souhaiter participer à des accords commerciaux régionaux pour assurer un accès préférentiel aux marchés aux producteurs qui ne sont pas compétitifs au niveau mondial, mais qui le sont au niveau régional. Cela signifie que certains des avantages d'un accord commercial discriminatoire peuvent être obtenus aux dépens des non-participants. Ou bien, des alliances commerciales régionales et bilatérales peuvent être établies dans le but d'accroître le pouvoir de négociation des pays concernés. Ces diverses explications, qui sont toutes plausibles, n'ont pas fait l'objet d'une formulation théorique rigoureuse ni de vérifications empiriques suffisantes.

Contributions de la littérature sur les relations internationales

La littérature sur les relations internationales offre de nombreuses explications de ce qui motive la coopération internationale allant au-delà de l'idée que les parties intéressées coopèrent simplement pour maximiser des avantages économiques collectifs. Si les théories des relations internationales apportent des éclairages variés et intéressants sur les motivations et les comportements qui sous-tendent les décisions de coopérer et sur la nature de cette coopération, elles ne se prêtent pas toujours à une validation empirique. Comme pour certaines analyses économiques, ce manque de précision est une invitation à poursuivre les recherches.

Une conclusion générale qui se dégage des théories des relations internationales est que la justification et l'évolution historique de la coopération commerciale internationale doivent aussi se comprendre en fonction de l'évolution des relations de pouvoir, des conflits de distribution, du rôle des idées et des convictions partagées et de l'évolution plus générale de l'ordre politique et sécuritaire international. Le rationalisme et le constructivisme sont deux grandes approches des relations internationales.

Les théories rationalistes supposent que les acteurs prennent des décisions dans le but strict de maximiser leur utilité sous réserve des contraintes éventuellement présentes. Pour cela, elles soupèsent les coûts et les avantages de la coopération dans un monde où les intérêts nationaux sont déjà définis. Les approches constructivistes considèrent la coopération internationale comme un moyen d'itération interactive vers des résultats mutuellement avantageux. Les parties qui coopèrent s'influencent mutuellement dans la formulation de leurs engagements.

Dans la théorie des relations internationales, l'étude de la coopération internationale était traditionnellement dominée par l'hypothèse que l'État était un acteur unitaire. Plus récemment, certaines théories ont mis l'accent sur les liens entre la coopération internationale et la politique interne.

Plusieurs théories se fondent sur l'idée que les agents (individus, groupes ou États) peuvent déterminer activement et sciemment les conséquences de leur interaction. Les choix faits par les agents déterminent les résultats ou, en d'autres termes, le système. D'autres théories plus « structuralistes » considèrent que c'est le système qui façonne les acteurs et non l'inverse. Le système est plus que la somme de ses éléments et, par conséquent, il a une vie propre. Les systèmes influent sur la manière dont les agents pensent et agissent.

Plusieurs courants de l'analyse rationaliste expliquent la coopération commerciale.

L'un des courants de la littérature rationaliste, l'« institutionnalisme néolibéral », postule que les États sont mus par des préoccupations d'efficacité mutuelle. Chaque partie recherche la solution qui maximise la « taille du gâteau » résultant de la coopération. L'objectif central de celle-ci est d'accroître l'efficacité mutuelle.

L'école du « libéralisme » abandonne l'idée que les États sont des acteurs unitaires ayant un objectif constant et défini. Pour expliquer ce qui amène les pays à coopérer sur le plan international, les libéralistes se fondent sur la politique interne. Des accords de coopération sont conclus si la décision de collaborer représente le résultat d'équilibre d'un processus rationnel de délibération entre les groupes nationaux concernés.

Un autre courant du rationalisme, le « néoréalisme », postule que les parties cherchent à maximiser leur position de pouvoir relative dans le système international. La coopération internationale s'apparente à un « jeu à somme nulle », dans lequel les gains d'une partie se font au détriment d'une autre partie, parce que la taille du gâteau est fixe. Les parties qui coopèrent cherchent à protéger leur position de pouvoir dans le système international. La coopération entre les États prend la forme d'alliances de courte durée qui peuvent temporairement limiter l'anarchie, mais jamais en venir à bout.

Une forme atténuée du néoréalisme, le « réalisme postclassique » ou « réalisme défensif », soutient que si le pouvoir est une dimension importante de l'interaction entre États, ce n'est pas une fin en soi. C'est un moyen d'assurer la sécurité et d'accroître la base de ressources d'un pays. Les gouvernements choisissent donc de coopérer pour réduire la probabilité de conflit, surmonter les externalités ou retombées internationales et accroître le bien-être.

La « théorie de la stabilité hégémonique » est une autre variante du néoréalisme. Une puissance hégémonique cherche à renforcer par la coopération sa position dominante dans le système international, tout en y introduisant ses propres normes et valeurs. Elle est aussi en mesure de s'attaquer aux problèmes d'action collective internationale entraînant des retombées et de garantir la fourniture de biens publics, dont peuvent profiter toutes les parties aux arrangements de coopération.

Les approches « constructivistes » ou non rationalistes de la prise de décisions rejettent le postulat selon lequel les agents sont mus uniquement par des considérations de coûts-avantages : le pouvoir des normes partagées et des convictions intersubjectives est le principal fondement des décisions des acteurs.

Les constructivistes estiment que la coopération internationale s'explique mieux par référence aux normes fondamentales, aux idées partagées, aux convictions intersubjectives, aux traditions, aux habitudes et aux perceptions. Les décisions fondées sur les normes (la « logique de ce qui est approprié ») remplacent le choix rationnel égoïste (la « logique des conséquences »). Le système et les agents qui agissent en son sein sont étroitement interdépendants : la structure définit les perceptions des agents et, par conséquent, leurs préférences et leur comportement. Le comportement collectif peut lui-même, à son tour, avoir un effet en retour sur le système.

Une variante du constructivisme, l'école « anglaise » des relations internationales, s'intéresse à la diffusion de certaines normes et valeurs au sein de la « société internationale ». L'édification de l'ordre économique international libéral d'après guerre est un bon exemple de ce courant de pensée, montrant comment des pays partageant les mêmes idées ont formé une coalition pour injecter dans le système international leurs idées sur l'ouverture des marchés. Enfin, les approches « faiblement cognitivistes » examinent comment les normes et les principes directeurs apparaissent, s'imposent et, en conséquence, influent sur les décisions de coopération des gouvernements.

Contribution de l'analyse juridique à la compréhension de la coopération internationale

Les théories juridiques des accords commerciaux sont des théories constitutionnalistes.

Les approches juridiques des accords commerciaux sont fondées sur deux principes centraux. Le premier est que chaque citoyen est le mandant principal dans toutes les affaires nationales et mondiales. Le second est que « la défaillance de l'État » et la recherche de rente de la part de ses représentants sont des phénomènes courants, qu'il faut surmonter au moyen d'un cadre juridique adéquat, c'est-à-dire une constitution.

On peut discerner dans la littérature juridique quatre grandes approches du constitutionnalisme dans le domaine commercial.

La première, appelée constitutionnalisme « interne », considère les accords commerciaux comme la deuxième ligne de défense constitutionnelle contre la faillite des politiques internes. La deuxième, ou constitutionnalisme « externe » ou « transnational », considère les accords commerciaux comme des contrats visant à assurer aux pays, sur la base de la réciprocité, une représentation et une participation transnationales dans leurs processus respectifs d'élaboration de la politique commerciale. La troisième, que l'on peut appeler constitutionnalisme « interne-externe », soutient que les législateurs élus délèguent délibérément au gouvernement l'élaboration de la politique commerciale afin de réduire le risque de captage politique et de cooptation des décisions de politique commerciale par des groupes d'intérêts étroits. Enfin, la théorie constitutionnaliste dite « mondiale » fait valoir que, dans un monde interdépendant, les citoyens promulguent une constitution commerciale internationale à plusieurs niveaux car les approches constitutionnelles nationales et le droit international axé sur l'État ne peuvent jamais empêcher les faillites des politiques au niveau mondial.

Les approches juridiques ont tendance à mettre l'accent sur les questions non économiques, telles que la légitimité, la participation, la démocratie et la souveraineté. Étant donné la difficulté d'attribuer un sens consensuel précis à certains de ces concepts, les approches juridiques des accords commerciaux brouillent parfois la distinction entre prescription et description.

À acteurs différents, motifs différents et accords différents : la coopération dans un monde hétérogène

Les différents pays ont généralement des motivations et des priorités différentes lorsqu'ils envisagent de participer à des accords commerciaux. L'approche traditionnelle fondée sur les termes de l'échange fournit seulement une explication des accords commerciaux entre pays ayant un pouvoir commercial. En revanche, les considérations d'économie politique s'appliquent aussi bien aux grands qu'aux petits pays. Le désir d'utiliser les accords internationaux comme un instrument d'engagement ou pour augmenter la taille du marché et le pouvoir de négociation sera probablement un motif plus important pour les petits pays et, dans certains cas, il favorisera la coopération régionale plutôt que multilatérale.

Les quatre grandes théories des relations internationales – néoréalisme, institutionnalisme néolibéral, libéralisme et constructivisme – proposent un large éventail de raisons pouvant motiver la participation de pays différents à des accords commerciaux bilatéraux, plurilatéraux ou multilatéraux. Les néoréalistes mettent l'accent sur les questions de pouvoir (équilibre, constitution de blocs, création d'une dépendance), les institutionnalistes sur l'efficacité, les libéralistes sur les raisons internes d'économie politique et les constructivistes sur le rôle prépondérant des normes sociales, des valeurs et des idées dans la motivation du comportement. On peut faire des observations similaires sur l'applicabilité générale des analyses juridiques à une large gamme de motivations déterminant différents types de coopération internationale.

Rapprochement des différents courants de pensée théorique sur la coopération internationale

Malgré la diversité des méthodes d'analyse et des traditions, les différentes approches théoriques de la coopération internationale décrites dans le présent rapport ont certains points communs. On peut distinguer quatre groupes distincts d'explications.

Le premier groupe met l'accent sur un problème interne qui nuit à l'efficacité économique et qu'un contrat international peut aider à résoudre. C'est l'élément essentiel des approches de l'économie politique et de l'engagement qui ont leur origine dans l'économie, dans l'école libérale des relations internationales et dans le constitutionnalisme juridique interne.

Le deuxième groupe considère que les retombées ou externalités internationales sont le problème essentiel qu'un contrat peut régler. Par exemple, les accords commerciaux peuvent restreindre l'unilatéralisme d'un pays dont les actions peuvent nuire au bien-être économique d'autres pays. C'est l'essence de l'approche traditionnelle de l'économie, de l'institutionnalisme néolibéral dans la théorie des relations internationales et des approches juridiques constitutionnalistes externes et internes-externes.

Le troisième groupe, qualifié d'approche « idéationnelle », est l'approche normative de la compréhension de la coopération internationale. Les valeurs, les traditions, le sens collectif de l'histoire et de l'humanité et d'autres facteurs de ce genre poussent des personnes influentes, des groupes importants et l'État dans son ensemble à conclure des accords commerciaux. Les objectifs non économiques des parties jouent ici un rôle crucial. Les normes et les idées jouent également un rôle dans certaines variantes de l'institutionnalisme néolibéral et de la théorie de la stabilité hégémonique. Le pouvoir des idées est toutefois une caractéristique essentielle de l'école anglaise de relations internationales ainsi que des écoles constructivistes faiblement et fortement cognitivistes. Cette pensée est présente aussi dans les approches juridiques appelées constitutionnalisme externe et constitutionnalisme mondial.

Le dernier groupe consiste en l'argument de la « réalpolitik ». Les pays concluent des accords commerciaux, ou s'abstiennent d'en conclure, pour des raisons de pouvoir (c'est-à-dire d'efficacité distributive). L'accent est mis sur les avantages liés au pouvoir et, dans ce cadre, la participation aux accords internationaux peut même être involontaire. Ou bien, elle pourrait être motivée par le désir de créer une dépendance chez d'autres, d'équilibrer le pouvoir ou de constituer des blocs. Cette préoccupation pour le pouvoir et la distribution est particulièrement présente dans les fondements du néoréalisme, mais on la trouve aussi dans le réalisme postclassique et dans la théorie de la stabilité hégémonique.

Les chercheurs ont encore fort à faire pour nous aider à mieux comprendre les motivations de la coopération commerciale internationale.

En raison de la grande diversité des approches analytiques pour expliquer le même résultat, à savoir la conclusion d'accords commerciaux internationaux, on peut douter raisonnablement qu'il existe une théorie unique permettant d'expliquer le phénomène de la coopération commerciale. On peut probablement dire à juste titre que la plupart des pays sont motivés par la volonté d'atteindre une série d'objectifs en concluant un accord commercial. En outre, il peut être difficile de trouver deux pays ayant la même combinaison d'objectifs en matière de coopération. Certains États peuvent vouloir, par exemple, promouvoir la paix et la stabilité dans la région, améliorer leur position de pouvoir au niveau international, attirer l'investissement étranger, atténuer l'influence de groupes d'intérêts particuliers nationaux, etc. Certains objectifs des gouvernements peuvent être partiellement contradictoires. Même si l'on adopte une approche multidisciplinaire générale pour essayer de comprendre les motifs de la conclusion d'accords internationaux de coopération, il est évident que, vu l'état actuel de nos connaissances sur ces questions complexes, des recherches supplémentaires sont nécessaires.

Conclusions politiques découlant de l'analyse théorique de la coopération commerciale

Malgré notre compréhension limitée des motivations de la coopération internationale, nous pouvons tirer de ce que nous savons certains enseignements pratiques, concernant l'hétérogénéité des intérêts en jeu et le caractère fragile et incomplet des efforts de coopération dans un monde changeant et incertain.

Trois observations essentielles s'imposent. Premièrement, en raison de la diversité des motivations, des intérêts et des priorités qui semblent guider les efforts de coopération internationale, il sera souvent difficile, voire impossible, de parvenir d'emblée, dans un accord, à un équilibre qui apporte quelque chose à toutes les parties.

Deuxièmement, une fois l'accord conclu, il faudra toujours faire face à au moins trois facteurs d'incertitude. L'un est que, lors de la conclusion de l'accord, il n'était pas possible, de prévoir toutes les éventualités car le monde est trop complexe et notre connaissance trop imparfaite. Un autre facteur est que les circonstances qui sous-tendent l'accord peuvent changer, mettant à l'épreuve la volonté des parties de respecter le contrat. Un troisième facteur susceptible d'évoluer est la nature des intérêts sous-jacents des parties à l'accord.

La troisième observation essentielle concernant la complexité des accords internationaux et les incertitudes qui les entourent est que, pour réussir, la coopération exige que les programmes de négociation soient suffisamment vastes pour refléter convenablement l'hétérogénéité des intérêts et des priorités des parties. Sinon, les négociations peuvent être interminables ou aboutir à des résultats comportant un élément de coercition et conférant ainsi à l'accord un effet déstabilisant.

Toutes ces considérations nous rappellent qu'une coopération internationale satisfaisante est un processus itératif continu. Il faut du temps et des efforts pour parvenir à un compromis et des négociations qui se prolongent peuvent être le signe d'un système qui fonctionne, et non d'un système en panne. La coopération internationale et les accords qui la sous-tendent risquent d'échouer si les gouvernements ne prêtent pas attention au besoin d'intégration et de flexibilité face au changement.

LA CONCEPTION DES ACCORDS COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

Le rôle des institutions

Ni les économistes ni les théoriciens des relations internationales ne se sont guère penchés de près sur le rôle des institutions. Néanmoins, depuis quelques années, on comprend mieux l'importance qu'elles revêtent pour déterminer les résultats de la coopération. Les spécialistes du droit définissent généralement en termes de constitutions le cadre institutionnel de la coopération.

De la même façon qu'au niveau national, les autorités politiques confient la conduite de la politique monétaire à une banque centrale indépendante, les signataires d'accords commerciaux peuvent conférer un certain pouvoir à un agent indépendant (une institution) parce qu'ils estiment qu'un organisme neutre ou internationalisé peut gérer plus efficacement qu'eux-mêmes les relations commerciales. Ces institutions se distinguent des arrangements de coopération *ad hoc* ou circonstanciels dont on peut penser qu'ils constituent l'approche préférée des néoréalistes. En conférant à une institution un certain pouvoir, les gouvernements s'engagent effectivement à l'avance à respecter une série de règles sans en connaître exactement les implications en termes de résultats futurs. Ainsi, le transfert de pouvoir à l'institution peut être considéré comme une limitation de la liberté d'action présente et future. Pourquoi les gouvernements agissent-ils ainsi ?

Au début, les approches économiques de la coopération se fondaient sur des hypothèses qui évacuaient simplement toutes les raisons pour lesquelles les gouvernements pouvaient créer des institutions, notamment l'incertitude, le manque d'informations complètes, les coûts de transaction élevés et les changements de circonstances, mais des travaux plus récents montrent que les institutions ont une série de fonctions permettant d'améliorer l'efficacité.

Les études économiques sur la raison d'être de la coopération commerciale et sur celle des institutions commerciales ont évolué de manière indépendante. Les travaux sur ce dernier point se sont développés lorsque l'on a pris en compte les « imperfections » du marché, telles que les coûts de transaction, l'asymétrie de l'information, le caractère incomplet des contrats, etc., ce qui explique pourquoi une institution commerciale impartiale servant de base aux accords commerciaux peut améliorer l'efficacité. Les modèles économiques théoriques peuvent ainsi montrer que les institutions sont importantes, notamment parce qu'elles peuvent faciliter les négociations, diffuser l'information, régler les différends, administrer les accords, suivre les politiques et exercer une surveillance.

Les théories des relations internationales considèrent que les institutions commerciales ont plusieurs autres fonctions.

Les institutions commerciales peuvent faciliter la coopération en aidant les parties à parvenir à un équilibre en dépit de préférences hétérogènes. En outre, les organisations commerciales comme l'OMC surveillent la mise en œuvre et le fonctionnement des résultats négociés. Les signataires créent des institutions internationales afin de centraliser les opérations, c'est-à-dire de réduire les coûts de transaction et d'améliorer l'efficacité. Cela ressemble beaucoup aux conclusions auxquelles aboutiraient un raisonnement fondé sur les théories économiques. Toutefois, les théories constructivistes de la coopération considèrent en outre que les institutions commerciales favorisent l'élaboration et l'évolution de normes et de valeurs communes, qui correspondent à l'intérêt de la communauté. Certaines théories des relations internationales abordent aussi les problèmes d'autonomie et de surveillance, comme la prise de contrôle d'une institution par des parties influentes ou l'évolution d'un régime autonome.

La libéralisation du commerce en tant que résultat de la coopération internationale

La libéralisation réciproque est l'approche par laquelle la coopération commerciale internationale permet aux pays d'échapper au dilemme du prisonnier lié aux termes de l'échange. Pour éliminer les effets sur les termes de l'échange, la libéralisation doit être non discriminatoire. Dans la pratique, on ne peut pas toujours définir précisément la réciprocité, mais on peut modéliser ses effets sur le bien-être. La consolidation des engagements en matière de libéralisation est considérée comme essentielle pour la stabilité contractuelle.

Les ouvrages théoriques définissent la libéralisation réciproque comme une réduction coordonnée de la protection qui ne modifie pas les termes de l'échange des parties à l'accord. La réduction mutuelle de la protection élargit la division du travail et accroît le volume des échanges de sorte que le revenu national augmente. Pour que les termes de l'échange restent inchangés, il faut que cette expansion du commerce ne s'accompagne pas d'une modification des prix mondiaux qui se ferait au détriment de l'une des parties.

Si plus de deux parties prennent part à la négociation, l'efficacité veut que la libéralisation soit non discriminatoire. Si un pays établit une discrimination entre ses partenaires commerciaux en appliquant des tarifs douaniers différents, ses termes de l'échange seront différents pour chacun d'entre eux. La libéralisation réciproque crée ainsi la possibilité de gains opportunistes pour certains sous-groupes de pays au détriment des pays non participants, dont les termes de l'échange se détériorent.

Un certain nombre d'économistes éminents ont cherché à donner une interprétation économique rigoureuse de la réciprocité dans le cadre du GATT, mais les observateurs de longue date du système commercial multilatéral ont tendance à souligner l'aspect politique de la réciprocité. Au GATT/à l'OMC, la réciprocité suppose un résultat que chaque Membre juge avantageux, quel que soit le critère appliqué. Une mesure précise n'est pas indispensable.

S'agissant du commerce des marchandises, la libéralisation dans le contexte du GATT/de l'OMC signifie non seulement la réduction des taux de droits, mais aussi leur consolidation contre toute augmentation future. Les gouvernements ont attaché autant d'importance à l'engagement juridique de ne pas relever

les tarifs douaniers au-delà d'un certain niveau et à la sécurité de l'accès aux marchés qu'il implique qu'à la réduction des droits. Dans le cas des services, les engagements sont aussi consolidés contre toute augmentation future, mais de manière quelque peu différente, en raison des particularités des transactions dans le secteur des services.

Le principe de la nation la plus favorisée (NPF) est au centre du système de règles du GATT/de l'OMC, mais il existe d'importantes exceptions et il est difficile de justifier le traitement NPF du seul point de vue de l'efficacité.

Certains économistes ont avancé que le principe NPF (associé à la réciprocité) était nécessaire pour que les gouvernements engagent des négociations mutuellement avantageuses. Or, le principe NPF risque de permettre à certains d'obtenir des avantages sans contrepartie, ce que les données d'expérience semblent confirmer. Toutefois, ce problème est moins important dans les cas où la libéralisation est entreprise unilatéralement. Mais, lorsqu'il se pose, les gouvernements libéraliseront les échanges dans une moindre mesure avec le principe NPF que sans lui.

L'un des arguments économiques les plus forts en faveur du traitement NPF est probablement celui qui a été formulé dans les années 30 et qui met l'accent sur le coût de l'administration de tarifs douaniers discriminatoires, en raison de la nécessité de suivre l'origine des produits. Des approches fondées sur des formules permettraient aux Membres de l'OMC d'éviter le problème de la « resquille » dans les négociations et de tirer avantage des coûts inférieurs associés aux droits NPF, par opposition aux droits discriminatoires.

Le régionalisme en tant qu'entorse au principe NPF

Deux arguments principaux ont été invoqués pour justifier les accords régionaux comme exception au principe NPF: ils peuvent augmenter les échanges et ils peuvent servir de base à la poursuite de la libéralisation multilatérale. Mais il existe des opinions contraires.

Le critère approprié pour évaluer les accords commerciaux régionaux (ACR) devrait être leur impact sur le bien-être économique et non l'augmentation des échanges. La théorie économique est ambiguë sur la question de savoir si un pays gagne ou perd à participer à un ACR. Cela dépendra de l'équilibre entre les effets de création d'échanges de l'accord et ses effets de détournement des échanges. En outre, les ACR sont au détriment des non-membres, qui sont perdants du fait du détournement des échanges et de la détérioration de leurs termes de l'échange.

L'idée que la libéralisation préférentielle du commerce finit par engendrer un soutien en faveur de la libéralisation multilatérale se heurte à des objections importantes. Lorsque les membres d'un ACR établissent une présence préférentielle sur les marchés de leurs partenaires, cela les incite à essayer de conserver cet avantage préférentiel. La libéralisation multilatérale peut être considérée comme une menace pour cet accès privilégié. L'harmonisation des règles et des politiques, qui accompagne parfois l'intégration régionale, peut faire que les membres se trouvent liés par des accords difficiles à généraliser par la suite. Enfin, la négociation d'ACR absorbe des ressources et du capital politique, qui pourraient être consacrés aux négociations multilatérales.

Les dispositions spéciales en faveur des pays en développement en tant qu'entorse au principe NPF

L'idée que le développement économique exige le recours (temporaire) à des politiques qui faussent les échanges a amené à inclure dans les disciplines du GATT/de l'OMC un certain nombre d'exceptions qui permettent d'échapper à des obligations essentielles, notamment le principe NPF.

Les dispositions relatives au traitement spécial et différencié permettent aux pays (souvent sur la base de l'effort maximal) d'accorder aux pays en développement un traitement plus favorable que celui qu'ils accordent aux autres Membres. D'autres dispositions accordent aux pays en développement bénéficiaires des droits dont ne disposent pas les autres pays. Le traitement spécial et différencié est fondé sur le postulat que les pays en développement sont différents des pays avancés et que des exceptions temporaires aux règles générales (par ailleurs considérées comme économiquement avantageuses) constituent une réponse appropriée à leurs problèmes de développement particuliers. Les pays en développement peuvent souffrir d'imperfections et de distorsions du marché qui n'existent pas dans les pays plus avancés et qui empêchent leur diversification dans des activités non traditionnelles. Le manque de ressources fait qu'il leur est plus difficile de s'adapter aux effets de la libéralisation des échanges, de profiter des nouvelles possibilités commerciales et de supporter les coûts d'une réforme. Les mesures commerciales constituent rarement la politique optimale mais leur utilisation peut être appropriée dans certaines circonstances et pour une durée limitée.

Il est essentiel pour le système de faire la distinction entre la politique publique légitime et le protectionnisme dans la conception et l'application des politiques internes.

La plupart des différends relatifs aux effets des politiques internes sur l'accès aux marchés étaient fondés sur l'article III du GATT (traitement national) et/ou sur l'article XX (exceptions générales) ou aussi sur les Accords de l'OMC relatifs à des mesures internes spécifiques, comme l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce ou l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. Les dispositions juridiques pertinentes donnent des indications sur la manière de faire la distinction entre une politique interne légitime et une politique non légitime. En termes économiques, les politiques optimales, c'est-à-dire celles qui permettent le mieux de remédier aux défaillances et aux imperfections du marché intérieur, sont considérées comme légitimes. La question de savoir si les textes juridiques existants permettent une interprétation conforme à la pensée économique a été discutée dans la littérature spécialisée et différentes réponses y ont été apportées. Une autre difficulté est de savoir dans la pratique quelle politique peut être considérée comme optimale dans une situation donnée. On a souligné dans certains ouvrages que cette approche peut conduire à une « guerre entre ordres publics », étant donné que les politiques optimales dépendent de caractéristiques qui peuvent être spécifiques à un pays, telles que les préférences des consommateurs, les valeurs morales ou le patrimoine culturel.

Mesures contingentes et libéralisation des échanges

Les mesures contingentes ont trait aux exigences politiques de protection et non aux coûts de l'ajustement. On peut estimer que l'inclusion de mesures contingentes dans un accord commercial revient à anticiper des difficultés d'ajustement et les pressions politiques en faveur d'une protection auxquelles elles donnent lieu. Les mesures contingentes sont un moyen de contrer ces pressions en inversant temporairement la libéralisation. L'existence de ces clauses d'exception peut permettre une libéralisation plus poussée.

L'ampleur de la libéralisation rendue possible *ex ante* par un accord commercial peut dépendre de l'existence ou non de clauses d'exception reconnaissant l'incertitude de l'environnement économique. Le recours à des mesures contingentes peut entraîner des pertes de bien-être *ex post*, lorsque le niveau de la protection est temporairement relevé, mais la libéralisation plus ample permise *ex ante* signifie que ces coûts sont compensés par les gains de bien-être à long terme.

Le GATT/l'OMC comportent un certain nombre de dispositions contingentes. Celles-ci comprennent les dispositions relatives aux mesures de sauvegarde, aux mesures antidumping et aux mesures compensatoires, les restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements et l'article XXVIII sur la modification des listes. Certains Membres de l'OMC peuvent aussi utiliser la marge entre les taux de droits consolidés et appliqués comme une mesure commerciale contingente.

Moyens de faire respecter les accords commerciaux

Les accords commerciaux sont des contrats qui doivent être exécutés. Les moyens d'exécution rendent crédibles les engagements mutuels et ils peuvent amplifier ces engagements et dissuader les défections. Les parties à un accord commercial peuvent voir qu'elles ont intérêt à conférer une certaine autorité à une instance de jugement indépendante.

La mesure dans laquelle les parties sont disposées à coopérer dépend essentiellement de la qualité du mécanisme d'exécution. En l'absence d'autorité supranationale, la plupart des accords commerciaux doivent reposer sur l'auto-exécution. Des règles d'exécution codifiées réduisent le risque de rupture de la coopération en prévoyant des mécanismes convenus pour détecter, examiner et quantifier les infractions possibles. Les règles peuvent aussi aider à améliorer les moyens d'exécution des différentes parties et offrir une série d'options pour régler les différends à l'amiable. Cela peut accroître la confiance mutuelle dans le système et encourager les parties à prendre des engagements *ex ante* plus profonds en matière de libéralisation des échanges.

L'existence de coûts transactionnels, d'asymétries de l'information, d'incertitudes et d'autres imperfections contractuelles peut amener les parties à conclure un accord commercial pour conférer une certaine autorité à un organisme neutre de règlement des différends. Celui-ci peut remplir de multiples fonctions, y compris celles de courtier impartial, d'arbitre, de juge et de diffuseur d'informations. Toutefois, dans le cadre d'un accord international, un organe de règlement des différends peut ne pas avoir les moyens de donner effet à ses décisions. Le bon fonctionnement du mécanisme de règlement des différends reste entre les mains des parties et dépend de la volonté de coopérer de la partie contrevenante ou de la capacité des autres parties de sanctionner le contrevenant.

Les fonctions de transparence et de surveillance d'un accord commercial

Des dispositions relatives à la transparence sont indispensables pour qu'un accord international soit viable. Cette fonction de transparence permet de combler les lacunes de l'information, facilite le respect des règles et aide les parties à défendre leurs droits. La surveillance va au-delà de la transparence. Elle suppose un suivi et offre un moyen d'échanges non litigieux.

La transparence est inscrite dans les accords commerciaux car il y a tout lieu de penser que l'imperfection de l'information imparfaite est un problème aigu dans le cas de ces accords. Il existe des dispositions sur la transparence dans tous les Accords de l'OMC. Il se peut que dans un accord particulier, elles portent uniquement sur les quelques mesures visées par l'accord, mais l'effet cumulé de ces dispositions est de réduire l'opacité des régimes commerciaux et des processus d'élaboration des politiques commerciales des Membres.

La transparence aide à atteindre deux objectifs fondamentaux. Le premier est de faire en sorte que les parties respectent mieux les engagements qu'elles ont pris au titre de l'accord. Le second est de permettre aux agents économiques privés de mieux comprendre l'environnement dans lequel ils opèrent et de prendre de meilleures décisions.

La surveillance va au-delà de la transparence. Elle implique le suivi du respect des obligations des Membres, mais en dehors d'un cadre contentieux. Elle offre une instance de dialogue permettant une meilleure compréhension entre les parties et elle est presque toujours confiée à une institution (et ses organes), au lieu d'être laissée aux soins des parties. Une combinaison appropriée de transparence et de surveillance peut inciter les parties à confirmer leurs engagements au titre d'un accord et à respecter leurs obligations.

Quelles sont les incidences politiques des questions de conception relatives aux accords internationaux ?

Cela dépend pour beaucoup de la motivation sous-jacente de la coopération. Il est évident que les règles contractuelles de base et l'institutionnalisation peuvent atténuer le caractère inévitablement incomplet des accords. Il est cependant improbable que la conception des accords permette d'éviter complètement les écueils qui en résultent.

Les raisons pour lesquelles les pays signataires décident de coopérer dans le domaine commercial déterminent en grande partie leurs préférences en ce qui concerne la conception des traités. Intuitivement, un accord commercial conclu, par exemple, dans le but de lier les mains des décideurs nécessite un ensemble de règles sensiblement différentes de celles d'un accord conclu dans le seul but de promouvoir la paix mondiale et impose des exigences différentes à l'institution qui les administre. Par conséquent, pour comprendre, expliquer et réformer les règles contractuelles et les procédures institutionnelles, il est utile de mieux comprendre les déterminants de la coopération commerciale.

Les parties contractantes à un accord commercial ne peuvent ni prévoir les aléas futurs, ni consigner tous les détails, même ceux qui sont prévisibles. Un accord commercial est nécessairement incomplet. Les institutions et les dispositions contractuelles peuvent atténuer les incertitudes liées au caractère incomplet des contrats, mais elles peuvent difficilement les faire disparaître. Cela a deux conséquences. L'une est que les différends sont le prolongement naturel du caractère incomplet des contrats. Et l'autre est que, pour y remédier, il faut établir un équilibre délicat entre la flexibilité et l'adaptation, d'une part, et la préservation de la prévisibilité et de la stabilité, d'autre part.

LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL À 60 ANS: RÉALISATIONS ET DÉFIS

Du GATT à l'OMC: l'édification d'une institution

Le système commercial multilatéral a eu des débuts agités mais, dans ses premières années, son orientation claire s'est révélée être un atout. Il s'est ensuite développé inexorablement au fil des ans, tant en termes de participation de couverture et d'objectifs institutionnels, pour culminer avec la création de l'OMC en 1995.

La coopération commerciale internationale a eu des débuts difficiles. Les efforts pour établir une Organisation internationale du commerce ont échoué, mais il en est résulté un contrat temporaire régissant les relations commerciales entre 23 pays. Au cours de huit cycles successifs de négociations commerciales multilatérales, la libéralisation du commerce a considérablement progressé et d'importantes règles commerciales ont été établies. Cette évolution a culminé avec la création de l'OMC en 1995. L'OMC a un mandat plus vaste et une base institutionnelle plus solide et elle couvre de nouveaux domaines, tels que le commerce des services et les droits de propriété intellectuelle.

Dès son origine, le GATT a rassemblé des pays très divers. L'objectif commun de libéralisation multilatérale du commerce dans le cadre d'un système fondé sur des règles s'est traduit par l'accession continue de nouveaux pays aux accords, ce qui a encore augmenté l'hétérogénéité des Membres. Alors que les cinq premiers cycles de négociations commerciales multilatérales ont eu lieu sous la houlette des États-Unis et de plusieurs pays européens, les pays en développement ont assumé un rôle de plus en plus important dans les cycles ultérieurs. L'aptitude du système du GATT/de l'OMC à tenir compte des besoins différents de ses Membres a été un facteur important de son succès.

Depuis la création de l'institution, l'agenda commercial multilatéral a généralement été dominé par les mêmes questions, mais celles-ci sont toujours aussi difficiles à résoudre.

Si l'on jette un regard rétrospectif sur les six dernières décennies de négociations commerciales multilatérales, on constate que certaines questions essentielles sont récurrentes. Dès les années 50,

l'agriculture, le régionalisme et les questions de développement occupaient les négociateurs commerciaux à Genève. À plusieurs reprises, les négociations commerciales multilatérales ont été sur le point d'échouer en raison de divergences de vues importantes, en particulier sur ces questions, et chaque fois, les Membres du GATT/de l'OMC ont réussi à surmonter leurs divergences.

L'agriculture, les conditions de la participation des pays en développement au système commercial et la relation entre le régionalisme et le multilatéralisme continuent de dominer ou du moins d'influencer l'agenda commercial et font obstacle à la conclusion des négociations en cours dans le cadre du Cycle de Doha.

Négociations sur l'accès aux marchés: libéralisation et consolidation

Depuis la création du GATT en 1948, les tarifs douaniers ont été progressivement abaissés au cours de huit cycles de négociations commerciales. Les progrès ont été plus importants dans le secteur manufacturier que dans le secteur agricole. Depuis la création du GATT, les droits de douane sur les produits industriels ont fortement baissé dans les pays industriels, passant de 20 à 30 pour cent en moyenne à moins de 4 pour cent.

Dans ces pays, les droits de douane ne peuvent plus être considérés aujourd'hui comme un obstacle important au commerce, sauf pour quelques catégories de produits. Au fil des années, les réductions tarifaires ont varié selon les secteurs, les progrès étant moindres pour les produits industriels à forte intensité de main-d'œuvre et les produits agricoles. Les textiles et l'habillement, les chaussures et les articles en cuir, le poisson et les produits à base de poisson et les produits agricoles sont généralement soumis à des droits de douane plus élevés et à davantage de crêtes tarifaires que les autres catégories de produits. La plupart des réductions tarifaires observées dans les pays développés ont été le fruit de négociations multilatérales, mais il ne faut pas perdre de vue les réductions résultant de l'intégration régionale et d'arrangements préférentiels en faveur des pays en développement.

Pendant plusieurs décennies, les pays en développement ont peu utilisé le système multilatéral pour réduire ou consolider leurs droits de douane, bien que ces derniers aient baissé sensiblement sous l'effet de réformes unilatérales et d'accords régionaux. Sur le plan multilatéral, la situation a considérablement changé lors du Cycle d'Uruguay.

Avant les années 80, les pays en développement prenaient des engagements tarifaires limités dans leurs négociations d'accession. La portée des consolidations était relativement faible et l'est restée dans la plupart des cas jusqu'au Cycle d'Uruguay. Un certain nombre de pays en développement qui ont négocié leur accession pendant le Cycle d'Uruguay ont consolidé tous leurs droits à un niveau plafond, ce qui a créé un écart entre les droits consolidés et les droits appliqués. De nombreux pays en développement ont considérablement élargi la portée de leurs consolidations pendant ce Cycle. Tous ont consolidé la totalité de leurs lignes tarifaires agricoles et certains, en particulier les pays d'Amérique latine, ont étendu les consolidations tarifaires aux produits non agricoles. Toutefois, dans la plupart des cas, les consolidations ont été effectuées à un niveau plafond bien supérieur aux taux appliqués. En d'autres termes, les taux appliqués sont restés indépendants des taux consolidés. La tendance au renforcement des engagements multilatéraux s'est poursuivie après le Cycle d'Uruguay. Plusieurs pays en développement d'Asie ont profité des négociations sur l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) pour supprimer leurs droits sur les produits informatiques. Les données disponibles indiquent aussi que les négociations d'accession au titre de l'article XII de l'Accord de Marrakech ont largement contribué à la réduction des droits de douane des nouveaux Membres.

Les obstacles non tarifaires ont joué un rôle important dans la politique commerciale, mais quelques progrès ont été réalisés dans la réduction et l'élimination de ces obstacles. Le maintien de cette question dans le programme de négociation de Doha témoigne du fait qu'ils constituent toujours un problème.

Le système commercial multilatéral a largement contribué à réduire et discipliner les obstacles non tarifaires au commerce, tels que les restrictions quantitatives. Si les pays développés ont maintenu pendant de nombreuses années des restrictions quantitatives pour les produits agricoles et les textiles, plusieurs pays en développement ont maintenu des restrictions à des fins de balance des paiements pendant plusieurs décennies. Le Cycle d'Uruguay a permis des avancées importantes concernant les obstacles non tarifaires restants. L'élimination des mesures d'autolimitation des exportations a été un résultat important à cet égard.

Depuis 1950, le volume du commerce mondial a été multiplié par 27, ce qui représente une croissance trois fois plus rapide que celle de la production mondiale. La réduction des obstacles au commerce par le biais du système commercial multilatéral a largement contribué à ce résultat spectaculaire, quoique de manière inégale. En outre, la stabilité et la certitude accrues conférées par les règles du système ont sans doute aussi influencé la croissance des échanges au fil des années.

La contribution du GATT/de l'OMC à la croissance du commerce mondial grâce aux réductions tarifaires a été inégale, avec des effets beaucoup plus importants sur le commerce des pays industriels et pour de nombreux produits non agricoles. Cela tient au fait que le système commercial multilatéral a permis des réductions plus importantes des obstacles au commerce pour les produits industriels et n'a pas exigé une libéralisation importante de la part des pays en développement. Le GATT/l'OMC ont peut-être aussi contribué à l'établissement de relations commerciales entre des pays qui n'avaient jamais commercé entre eux auparavant.

L'évolution du système multilatéral de règlement des différends

Les six dernières décennies ont été marquées par l'évolution remarquable du système de règlement des différends du GATT/de l'OMC. Les parties contractantes/les Membres sont parvenus à renforcer la primauté du droit tout en préservant le caractère intergouvernemental de ce système.

Un système de règlement des différends a été demandé dès les premiers jours du GATT. Avec le temps, les procédures « diplomatiques » quelque peu informelles ont cédé la place à des approches plus « judiciaires ». Des désaccords fondamentaux dans certains domaines ont parfois mis en évidence les limites du système, empêchant l'établissement de groupes spéciaux ou l'adoption de décisions sur des questions sensibles. Le Cycle d'Uruguay a abouti au renforcement sans précédent des procédures de règlement des différends, notamment avec l'introduction de l'adoption quasi automatique des rapports et l'établissement de l'Organe d'appel en tant qu'organe permanent de révision juridique. De plus, les procédures d'exécution ont été simplifiées et on a fait en sorte qu'elles ne puissent pas être bloquées par le défendeur.

Le recours au mécanisme de règlement des différends s'est considérablement développé depuis la création de l'OMC, notamment en raison de l'activité accrue des pays en développement.

Les pays en développement sont à l'origine de plus de 40 pour cent des différends soumis à l'OMC. Quarante-deux pour cent des plaintes déposées par ces pays étaient dirigées contre d'autres pays en développement, contre seulement 5 pour cent à l'époque du GATT. Les plaintes concernent le plus souvent les obstacles non tarifaires, suivis de près par de nombreuses affaires concernant les pratiques commerciales « déloyales » ou les mesures prises pour y remédier (subventions, droits antidumping/compensateurs). Dans le cadre de l'OMC, l'agriculture est de loin le domaine où il y a eu le plus grand nombre de différends. La plupart des affaires sont réglées, généralement en faveur de la partie plaignante. Dans la majorité des cas, les décisions sont respectées. Toutefois, plusieurs affaires notoires ont été caractérisées par des problèmes de mise en œuvre et des procédures interminables. Dans quelques cas, des mesures de rétorsion ont finalement été imposées.

Les ouvrages spécialisés s'accordent pour dire que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC est utile aux Membres. Toutefois, la question de savoir comment clarifier et améliorer certains aspects du nouveau système fait l'objet d'un vif débat.

Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC pourrait être encore amélioré de manière à faciliter l'utilisation, à clarifier ses procédures et peut-être même à renforcer davantage sa capacité à régler les différends de manière plus rapide et efficace. Globalement, il ne s'agit pas d'apporter des modifications radicales ou fondamentales aux règles existantes ni de remettre en question les résultats substantiels déjà obtenus avec le système actuel.

On pourrait aussi renforcer davantage la capacité des petits pays et des pays pauvres à porter une affaire devant l'OMC. Outre la fourniture d'une assistance juridique, l'importance d'une meilleure « surveillance » a été soulignée. Divers propositions ont été faites sur des questions de procédure et de règlement, allant des questions de transparence, notamment pour tenir compte de l'intérêt accru des acteurs non gouvernementaux pour les procédures de règlement des différends, à la suggestion d'une procédure de renvoi par l'Organe d'appel pour permettre une analyse plus poussée. La discussion porte en partie sur la question plus fondamentale de savoir si le système est trop « judiciaire ». En outre, un certain nombre d'idées ont été avancées concernant la possibilité limitée de recourir à des contre-mesures et leur faible utilité pratique, en particulier lorsqu'il s'agit de pays en développement. La pensée économique imprègne bon nombre de ces propositions, en particulier celles qui envisagent des solutions de rechange pour remplacer les sanctions commerciales qui sont mutuellement préjudiciables. Des préoccupations plus profondes ont été exprimées au sujet de la réponse appropriée en cas de non-respect persistant des décisions et du calcul des dommages équivalents.

Les pays en développement dans le système commercial multilatéral

Pendant de nombreuses années, la participation des pays en développement au système commercial multilatéral a été limitée à l'obtention d'exceptions aux règles et d'un traitement plus favorable de la part des pays industrialisés.

La plupart des dispositions relatives au commerce et au développement figurant dans le projet de charte de l'OIC n'ont pas été reprises dans le GATT. Toutefois, avec la décolonisation et l'accession au GATT d'un nombre croissant de pays en développement, ces derniers ont commencé à relancer certaines des propositions faites initialement à la conférence de l'OIC. Ils ont aussi élargi progressivement le champ de leurs intérêts, passant de la demande d'exemption pour leurs propres politiques à l'obtention de larges concessions en matière d'accès aux marchés de la part des pays développés. Parmi les modifications des règles obtenues par les pays en développement, il faut citer la révision de l'article XVIII du GATT pour la protection des industries naissantes, l'inclusion de la Partie IV intitulée « Commerce et développement », qui codifiait la notion de « non-réciprocité », et une dérogation pour les préférences non réciproques (qui est ensuite devenue permanente en vertu de la « Clause d'habilitation »). Au cours du Tokyo Round, les pays en développement n'ont pris que des engagements limités en matière d'accès aux marchés et quelques-uns seulement ont signé les nouveaux « Codes » portant sur divers obstacles non tarifaires. Comme les résultats n'étaient guère contraignants pour eux, les pays en développement ont peu participé aux activités du GATT. Le programme de négociation était largement contrôlé par les pays industrialisés.

Les pays en développement ont défendu plus activement leurs intérêts offensifs au cours du Cycle d'Uruguay.

L'idée très répandue que les politiques de remplacement des importations comportaient des limites et le succès des pays d'Asie de l'Est sur les marchés internationaux figurent parmi les facteurs qui ont contribué à accroître la participation des pays en développement. En outre, plusieurs pays en développement étaient confrontés à la menace d'une action unilatérale contre leurs exportations sur certains marchés. D'autres pays, en particulier les petits pays en développement, craignaient d'être exclus des nouveaux blocs commerciaux régionaux. Ces facteurs et d'autres encore ont amené les pays en développement à participer davantage au système commercial multilatéral.

En même temps, l'engagement unique du Cycle d'Uruguay impliquait une série d'obligations nouvelles pour les pays en développement.

Alors que de nombreux pays en développement avaient un intérêt substantiel dans la poursuite de la libéralisation multilatérale du commerce et dans le renforcement des règles commerciales dans plusieurs domaines, certains d'entre eux considéraient que la mise en œuvre de certaines obligations pesait sur leurs ressources et n'était pas une priorité de développement. L'octroi de périodes de transition a été le principal moyen employé pour faciliter l'adaptation aux nouvelles obligations, mais nombre de pays en développement ont estimé que ces dispositions n'étaient pas appropriées. Il a été demandé de plus en plus que les règles de l'OMC établissent une plus grande différenciation pour tenir compte des besoins spéciaux et des capacités limitées des pays en développement. Au début, ces préoccupations ont trouvé une expression concrète dans le débat sur la « mise en œuvre ». Ensuite, toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié ont été soumises à un réexamen dans les négociations de Doha. Parallèlement, l'OMC a renforcé ses activités d'assistance technique et de renforcement des capacités et a assumé de plus en plus un rôle de coordination, notamment dans le cadre de l'initiative de l'Aide pour le commerce, pour faire en sorte que les autres organisations concernées comprennent les besoins des Membres de l'OMC en matière de commerce et coopèrent de manière plus cohérente et effective pour répondre à ces besoins.

Les négociations en cours sont l'occasion de réexaminer comment tenir compte des intérêts spéciaux des pays en développement dans le cadre de l'OMC.

Les approches existantes du traitement spécial et différencié reflètent en grande partie la conception antérieure du développement. Il est permis de se demander si la notion d'« espace politique », désignant simplement une plus grande liberté d'action, constitue une approche prometteuse. Néanmoins, au cours des dernières années, il a été de nouveau admis, dans de nombreuses sphères, que des interventions des pouvoirs publics peuvent être justifiées pour résoudre certains problèmes de développement. Il est aussi de plus en plus largement admis que le rapport coûts-avantages de certaines obligations est fonction du niveau de développement des pays.

Les nouvelles approches visant à faire en sorte que les règles de l'OMC tiennent mieux compte des besoins du développement impliquent souvent la reconnaissance plus ou moins explicite du fait que tous les pays en développement ne sont pas confrontés aux mêmes problèmes. Malgré les difficultés que cela entraîne, il existe de solides arguments en faveur d'une analyse des besoins au cas par cas par rapport à la raison d'être du traitement spécial et différencié, à la forme qu'il prend, aux conditions qui s'y attachent et à sa compatibilité avec un système fondé sur des règles comme celui de l'OMC. Les approches plus techniques et progressives du traitement spécial et différencié ont le plus de chances de répondre aux besoins de développement des pays pauvres dans le cadre du système commercial multilatéral, sans porter atteinte à son intégrité. Dans le même temps, il faut reconnaître qu'une assistance et un soutien technique effectifs sont les compléments indispensables de l'amélioration des règles.

Le régionalisme et le système commercial multilatéral

La prolifération des accords commerciaux régionaux et bilatéraux au cours des 15 dernières années constitue un défi majeur pour le système commercial multilatéral.

Au 15 septembre 2006, 211 accords commerciaux régionaux (ACR) avaient été notifiés et étaient en vigueur, dont certains comprenaient plusieurs parties et d'autres étaient purement bilatéraux. À la seule exception de la Mongolie, tous les Membres de l'OMC sont parties à au moins un accord commercial préférentiel. Cela crée des risques évidents pour la transparence, l'efficacité et les progrès du système commercial multilatéral.

Lors des négociations de l'après-guerre visant à établir l'Organisation internationale du commerce, il était déjà apparent que, si les pays concernés étaient favorables à des règles multilatérales qui libéraliseraient le commerce, ils étaient aussi très intéressés par la conclusion d'accords commerciaux préférentiels. L'article XXIV du GATT a été l'expression juridique de cette réalité. Mais la faiblesse des règles du GATT est devenu évidente lors de la notification de l'Accord d'association entre la CEE et les pays et territoires d'outre-mer et l'apparition d'une deuxième vague de régionalisme.

Le Cycle d'Uruguay a tenté de clarifier les critères et procédures d'évaluation des ACR et d'en améliorer la transparence en exigeant que tous les ACR notifiés soient examinés par un groupe de travail de l'OMC. Les problèmes d'interprétation liés à cette décision, conjugués à un certain manque d'enthousiasme de la part des Membres, ont fait que cette initiative n'a donné aucun résultat.

La décision récente sur la transparence est un pas vers la réduction du risque que la prolifération des ACR ne mette en péril le système commercial multilatéral.

Les nouvelles mesures annoncées en juillet 2006 augmenteront le niveau de transparence des ACR en exigeant que le Secrétariat de l'OMC établisse des rapports sur les ACR notifiés. Le rapport doit être « factuel », mais il peut être un excellent moyen de sensibiliser et d'alerter les Membres de l'OMC au sujet de certaines des incidences négatives effectives ou potentielles des ACR sur les tierces parties.

Il reste cependant à régler un certain nombre de questions non procédurales. La plus importante concerne le réexamen des prescriptions de l'article XXIV pour faire en sorte de limiter autant que possible les effets préjudiciables des ACR.

À l'OMC, le débat sur les ACR a porté essentiellement sur l'interprétation des conditions auxquelles les ACR doivent satisfaire conformément à l'article XXIV. Celles-ci ont trait à l'ampleur de la libéralisation préférentielle et à la gamme des produits visés, à la période de transition pour la pleine application d'un ACR et aux instruments de politique auxquels les règles préférentielles devraient s'appliquer. Ces questions continueront à se poser dans les négociations futures.

L'article XXIV dispose que les obstacles au commerce doivent être éliminés pour « l'essentiel des échanges commerciaux ». Les discussions visant à clarifier cette expression ont porté sur la question de savoir s'il faudrait établir une définition plus précise en termes de volume des échanges, de droits de douane ou de couverture sectorielle. Mais aucun consensus n'a été trouvé jusqu'ici. Comme le montre la théorie économique, la question de savoir si un ACR est complémentaire ou non du système commercial multilatéral dépendra probablement de la définition des produits visés par les ACR. Des questions analogues se sont posées au sujet du commerce des services avec l'adoption de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS – article V).

L'article XXIV exige aussi qu'outre les droits de douane, les ACR éliminent les « autres réglementations commerciales restrictives ». La gamme des mesures couvertes par les ACR peut déterminer l'ampleur et la portée de la libéralisation des échanges dans le cadre d'un accord, ainsi que ses effets sur les pays tiers. Ces mesures peuvent comprendre les contingents tarifaires, les mesures de sauvegarde, les mesures antidumping et les règles d'origine. Mais il n'y a pas de consensus clair sur l'interprétation des règles dans ces domaines.

Enfin, l'article XXIV exige que les ACR n'aient pas pour effet d'accroître les obstacles au commerce des pays tiers. Toutefois, la théorie économique donne à penser que cette prescription ne garantit pas l'absence d'effets négatifs sur le bien-être pour les tierces parties lors de l'établissement d'un ACR.

Sur le point de savoir si les ACR sont des « éléments constitutifs » du système commercial multilatéral ou des « pierres d'achoppement », les avis sont partagés. Une question connexe est de savoir si les dispositions de certains accords commerciaux bilatéraux, notamment entre un pays développé et un pays en développement, qui vont au-delà des règles de l'OMC, faciliteront ou entraveront les progrès sur le plan multilatéral. Des travaux récents donnent à penser qu'il est possible de « multilatéraliser » les multiples accords régionaux et bilatéraux qui se superposent partiellement.

Le débat sur ces questions est dominé par deux écoles de pensée. L'une a une vision pessimiste des effets du régionalisme sur la libéralisation multilatérale, tandis que l'autre prédit que ses effets seront bénins. On peut trouver des données systématiques et anecdotiques à l'appui des deux thèses.

Un certain nombre d'accords bilatéraux récents entre des pays développés et en développement comportent des dispositions qui concernent certains domaines d'action exclus du champ de l'OMC, ou qui vont au-delà des dispositions de l'OMC. Cette tendance a fait l'objet de critiques en raison de ses implications pour les avantages dont peuvent bénéficier les pays en développement parties à ces accords sur les plans du commerce et du développement, mais il s'agit aussi de savoir quelles seront les conséquences de cette différenciation du contenu pour le système commercial multilatéral.

Des travaux récents ont montré que le réseau d'ACR superposés, y compris ceux qui ont pour effet de détourner les échanges, peut constituer un élément positif pour le système commercial multilatéral en créant le besoin de rationaliser le système. Cela peut s'expliquer par l'augmentation des coûts entraînée par la superposition des ACR et par la complexité des règles d'origine entremêlées, surtout avec l'importance croissante du partage de la production et la fragmentation géographique de celle-ci. Il a été dit en particulier que l'OMC pourrait faciliter ce processus de « multilatéralisation » de trois manières : i) en réalisant des études analytiques pour mieux comprendre l'intérêt qu'il y a à « multilatéraliser » le régionalisme ; ii) en servant de cadre pour la coordination/la normalisation/l'harmonisation des règles d'origine préférentielles ; et iii) en aidant les pays faibles participant à des arrangements régionaux en étoile à identifier les moyens de traiter avec la puissance hégémonique qui se trouve au centre.

Le fonctionnement de l'OMC: prise de décisions et relations avec le monde extérieur

Malgré des dispositions explicites du GATT concernant le vote, dans la pratique, les décisions ont généralement été prises par consensus. Cette pratique a été reprise à l'OMC, mais la question de la participation aux processus de prise de décisions est passée au premier plan.

Au GATT, les décisions étaient fondées sur le consensus, mais, dans la pratique, elles étaient le fruit de délibérations entre une minorité de Membres. Malgré le mécontentement croissant suscité par les arrangements traditionnels, bon nombre des pratiques du GATT en matière de prise de décisions ont été institutionnalisées à l'OMC, y compris le principe du consensus.

Comme au GATT, le processus de prise de décisions à l'OMC, est à la fois formel et informel. Les réunions formelles sont ouvertes à tous les Membres et les comptes rendus de ces réunions assurent une transparence automatique. Mais, c'est dans les réunions informelles que se négocient et s'élaborent les décisions. Comme les pays participant au système commercial multilatéral sont beaucoup plus nombreux qu'auparavant, on exige de plus en plus que soient assurées une représentation et une participation adéquates. Dans le langage de l'OMC, c'est ce que l'on appelle « transparence interne ». Au cours de la dernière décennie, les questions relatives à la transparence interne et aux processus de prise de décisions de l'OMC sont devenues un défi institutionnel majeur pour le système commercial multilatéral. En réponse à ces pressions, des dispositifs de prise de décisions prometteurs ont été élaborés ainsi que des moyens d'assurer une plus large participation.

En ce qui concerne la prise de décisions, le principal défi sera toujours de trouver l'équilibre approprié entre l'efficacité et l'inclusion.

Pour que le processus de prise de décisions soit légitime, il faut qu'il y ait suffisamment d'activités ouvertes à tous et inclusives pour équilibrer les processus de consultation ou plus restrictifs. Cependant, pour des raisons pratiques, les consultations informelles et exclusives continueront de jouer un rôle important dans le processus d'ensemble de l'OMC. Bien que les Membres de l'OMC le reconnaissent généralement, la légitimité de ces consultations dépend de la capacité d'assurer un degré suffisant de transparence et d'inclusion et de garantir que ces mécanismes sont destinés à la constitution d'alliances et non à la prise de décisions.

Les problèmes relatifs à la transparence et à l'inclusion n'ont pas tous été résolus. En fait, le caractère informel et non juridique des principes et pratiques qui sous-tendent le processus consultatif actuel de l'OMC n'offre aucune garantie contre la résurgence de pratiques que certaines parties considèrent comme exclusives.

Les alliances jouent un rôle plus important dans les processus de prise de décisions de l'OMC, ainsi que dans la formulation des positions de négociation concrètes.

L'un des principaux faits nouveaux intervenus ces dernières années dans le processus de prise de décisions de l'OMC est le rôle croissant joué par différents groupes de pays, notamment de pays en développement. Les conférences ministérielles de l'OMC ont largement contribué à l'apparition et à l'évolution de ces groupes de pays et au développement de la coopération entre ces groupes.

Il est difficile de faire des généralisations au sujet de la multitude de groupes et d'alliances apparus depuis le lancement du Cycle de Doha. La plupart des questions inscrites au programme de l'OMC ne se divisent pas selon le clivage Nord-Sud qui, dans le passé, ne permettait pas la flexibilité qui caractérise aujourd'hui la formation d'alliances à l'OMC. Les négociations du Cycle de Doha ont donné une nouvelle dimension et une certaine fluidité à la composition et à la décomposition d'alliances et de groupes au sein de l'OMC.

La dernière décennie a été marquée par des changements importants dans les relations de l'OMC avec les ONG et les autres représentants de la société civile. Les questions s'y rapportant sont qualifiées de « transparence externe ».

Bien que l'OMC reste une organisation intergouvernementale où les décisions sont prises par consensus entre les Membres, de nombreuses ONG ont réussi à assumer un rôle qui leur permet d'influencer le programme et les positions de négociation de nombreuses parties. Naguère hésitants et suspicieux à l'égard des ONG, les Membres entretiennent maintenant avec elles une relation souvent symbiotique, qui se manifeste par une coopération accrue sur les questions de fond.

Toutefois, les règles institutionnelles régissant les relations entre l'OMC et les ONG restent inchangées et sont largement informelles et, en tant que telles, elles ne confèrent pas à ces organisations de nouveaux droits dans le cadre du système commercial multilatéral. Mais il est sans doute juste de dire que les pratiques actuelles sont désormais suffisamment bien établies pour rendre improbable un retour en arrière. Sur le plan organisationnel, le défi est de faire en sorte que cette relation continue d'évoluer dans un sens positif.

Il est important aussi de reconnaître que le système de l'OMC n'est qu'une partie d'un ensemble beaucoup plus vaste de droits et obligations internationaux qui lient ses Membres et que les questions relatives à l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial vont bien au-delà de la coopération formelle et spécifique entre l'OMC et les institutions de Bretton Woods. L'OMC entretient des relations institutionnelles étroites avec plusieurs autres organisations internationales telles que l'ONU, la FAO, le PNUE et la CNUCED, et environ 140 organisations internationales ont le statut d'observateur auprès des organes de l'OMC. Leurs relations étroites avec l'OMC et ses Membres apportent un important élément de transparence dans le débat général sur la cohérence économique internationale.

Approfondissement du programme multilatéral

Le système commercial multilatéral est confronté de longue date à la question essentielle de l'étendue de sa compétence. Comment le mandat de l'OMC est-il défini? La forme du programme commercial multilatéral est importante car elle influe sur la perception de la légitimité du système, et, partant, de son efficacité et de sa viabilité.

La question de savoir quelle est la portée adéquate du système multilatéral et s'il faut aborder des sujets particuliers (et, dans l'affirmative, dans quel cadre institutionnel) a fait l'objet d'un vif débat entre les gouvernements. Les divergences de vues sur ce point ont souvent influencé le rythme des progrès dans les cycles de négociations commerciales multilatérales. Le débat qui a eu lieu à la fin des années 70 et dans les années 80 sur le point de savoir si le commerce des services avait sa place dans le GATT a été suivi de discussions analogues concernant les ADPIC, les droits des travailleurs, l'environnement, l'investissement et la concurrence. En outre, dans certains domaines, il s'agissait moins de savoir s'il fallait inclure de nouveaux thèmes que de savoir jusqu'où aller dans la définition d'obligations internationales

dans les domaines de compétence établis du GATT/de l'OMC, comme les normes de produits et les mesures sanitaires et phytosanitaires. Dans ces discussions, on fait souvent une distinction entre les mesures à la frontière et les mesures internes, bien qu'en réalité, les unes et les autres affectent, dans une certaine mesure, les conditions de concurrence entre les produits et les fournisseurs nationaux et étrangers, et ont, partant, des effets sur le commerce.

La portée du système commercial multilatéral découle d'un processus politique. Il n'existe aucun cadre conceptuel ou théorique bien défini pour analyser les avantages et les inconvénients d'un programme donné.

L'absence de cadre de référence analytique approprié pour déterminer la portée optimale de la coopération internationale exclut toute prescription normative. Nous n'avons aucun moyen d'indiquer *ex ante* ce qui devrait être inclus ou non dans le programme commercial multilatéral. Nous n'avons pas non plus de modèle pour l'élaboration du programme futur. Cette méconnaissance au sujet de la possibilité de prévoir ou de prescrire est conforme à ce qui est dit dans la plupart des ouvrages pertinents à ce sujet.

On peut établir une distinction entre les mesures internes visant à préserver la valeur des engagements préexistants et les mesures internes qui cherchent à offrir de nouvelles possibilités commerciales en agissant sur les conditions de concurrence. Mais ces mesures n'entrent pas toujours exactement dans l'une ou l'autre de ces catégories.

Au début, les négociations commerciales menées dans le cadre du GATT portaient sur la réduction des obstacles au commerce consistant en mesures à la frontière, comme les droits de douane. Les mesures internes figuraient initialement dans le programme du GATT parce que l'on craignait qu'elles ne servent à contourner les concessions accordées dans les négociations sur l'accès aux marchés. L'article III (traitement national) et l'article XX (exceptions générales) étaient les principales dispositions du GATT prévues à cet effet, mais, au fil du temps, ces dispositions ont été jugées insuffisantes pour lutter contre le contournement des engagements en matière d'accès aux marchés. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et certains éléments de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires sont des exemples d'accords visant en partie à préserver les acquis en matière d'accès aux marchés.

Les mesures internes destinées à préserver les droits acquis en la matière peuvent viser à éviter la discrimination explicite, comme ce serait le cas des dispositions relatives aux subventions et aux marchés publics. Elles peuvent aussi concerner des mesures comportant des éléments de discrimination *de facto*, lorsque l'objectif sous-jacent supposé d'une mesure n'est pas d'établir directement une discrimination mais est plutôt de réaliser un objectif de politique publique particulier. Les normes et les objectifs visés par l'article XX du GATT ou par l'article XIV de l'AGCS sont des exemples de mesures internes relevant de cette catégorie.

Le second facteur expliquant l'élargissement et l'approfondissement du programme relatif aux mesures internes a trait à l'idée que l'accès aux marchés est intrinsèquement lié aux conditions de concurrence existant sur les marchés concernés. L'attention accordée aux mesures qui modifient les conditions de concurrence a contribué de plus en plus à façonner le système commercial multilatéral. Il s'agit ici non pas de préserver les niveaux existants d'accès aux marchés mais plutôt de promouvoir de nouvelles possibilités commerciales. Cette orientation est clairement illustrée par certains aspects de l'Accord général sur le commerce des services. On peut en dire autant de l'Accord sur les ADPIC et cela s'appliquerait aussi, par exemple, aux règles relatives à la concurrence. Toutefois, cette distinction entre la protection des droits acquis sur un marché et le souci d'élargir ces droits ne permet pas de classer clairement des ensembles particuliers de règles relatives aux mesures internes. Il peut y avoir d'importants chevauchements. Cela tient à ce que toute mesure interne, quelle que soit sa motivation, affectera, dans une certaine mesure, les conditions de concurrence sur un marché. Elle affectera le type d'accès et/ou les conditions d'activité pour les fournisseurs et les fournitures de marchandises et de services.

Certains ont suggéré que les notions de « rapport avec le commerce » ou de « spécificité » peuvent être utiles pour déterminer quelles mesures internes devraient faire l'objet de négociations à l'OMC. Mais, le rapport avec le commerce n'est pas un critère d'efficacité. De même, la notion de spécificité ne donne pas d'indication claire sur ce point.

On fait valoir que plus une mesure interne peut affecter la compétitivité relative des fournisseurs et des fournisseurs étrangers et nationaux de marchandises et de services, plus il est justifié de soumettre cette mesure à une discipline dans le cadre de l'OMC. Mais, cet argument pose problème car il n'indique pas précisément quel pourrait être l'effet des mesures internes sur les conditions de concurrence ou sur le bien-être. Le lien direct avec le commerce n'est qu'un des éléments pouvant être pris en considération. Il appartiendrait aux gouvernements de déterminer si c'est un élément essentiel dans le choix entre des mesures internes susceptibles d'être négociées à l'OMC.

S'agissant de la spécificité, on peut considérer que les mesures axées sur un groupe particulier de fournisseurs ou de consommateurs peuvent avoir plus d'effets de distorsion que les mesures d'application générale et, par conséquent, méritent une plus grande attention à l'OMC. Par exemple, l'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires établit des disciplines en matière de subventions qui reposent sur un critère de spécificité. L'idée que la spécificité devrait être un critère pour déterminer les mesures internes qu'il est plus ou moins souhaitable d'inclure dans le programme de l'OMC n'a fait l'objet d'aucune étude empirique ou théorique systématique. L'analyse économique ne donne pas non plus d'indication claire.

Les gouvernements peuvent chercher à établir un lien entre des questions qui n'ont aucun rapport avec l'accès aux marchés et la concurrence. Ces liens peuvent permettre d'obtenir des avantages mais ils compliquent les négociations et rendent plus difficile l'évaluation de leurs résultats pour chaque partie.

En échangeant des concessions dans différents domaines des politiques, deux pays peuvent parvenir à coopérer dans des situations où, sans cela, ils n'auraient pas pu obtenir des avantages mutuels. La possibilité d'établir des liens entre différentes questions a été évoquée, par exemple, pour les problèmes environnementaux mondiaux et le commerce. Le fait de combiner les négociations sur les mesures à la frontière et sur les mesures internes (sans rapport avec les premières) peut avoir pour inconvénient de rendre le calcul des coûts et des avantages de la coopération internationale pour chaque partie plus complexe et moins précis. Cela tient en partie à ce que les négociations sur les mesures internes vont souvent dans le sens de l'harmonisation des règles pertinentes au niveau international. L'harmonisation peut certes faciliter les transactions et les ententes internationales, mais elle peut aussi présenter des inconvénients lorsque les objectifs de politique générale et les mesures permettant de les atteindre diffèrent d'un pays à l'autre. Les facteurs propres à un pays, comme le patrimoine culturel, le climat, l'idéologie, les traditions réglementaires et le niveau de développement, prennent plus d'importance dans des échanges plus multidimensionnels.

La coopération internationale dans certains domaines peut avoir des effets distributionnels, de sorte qu'il y a des gagnants et des perdants. Ce n'est pas une raison pour renoncer à ces négociations, si les effets sur le bien-être sont globalement positifs, mais cela montre qu'il est nécessaire d'établir des mécanismes de compensation dans ces circonstances.

Si les engagements relatifs à l'établissement de règles ont des conséquences interjuridictionnelles négatives pour certaines parties en termes de distribution, il faut trouver une autre solution pour garantir la viabilité de la coopération. Des résultats gagnant-gagnant peuvent être obtenus au niveau mondial, même si certaines parties sont perdantes à condition que ces dernières reçoivent, d'une certaine manière, une compensation qui pourrait prendre la forme d'un transfert ou d'éléments sans lien direct avec le commerce, ou bien un équilibre pourrait être trouvé directement dans le cadre d'un ensemble de mesures résultant des négociations commerciales.

La question de savoir s'il faut ou non engager des négociations internationales sur les mesures internes est distincte de celle du choix de l'instance. Si des négociations internationales sur des sujets connexes ont lieu dans des instances différentes, il est nécessaire de garantir la cohérence pour éviter les ambiguïtés et les inefficiences.

De nombreuses mesures internes font l'objet de négociations dans des instances internationales différentes, souvent mais pas toujours au sein d'organisations internationales spécialisées. Les normes relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires sont négociées dans le cadre de la Commission du Codex Alimentarius, les normes du travail à l'Organisation internationale du travail et les normes environnementales dans le cadre des accords environnementaux multilatéraux (AEM). Par conséquent, pour intégrer les mesures internes dans le système commercial multilatéral, il faut aussi définir la relation entre l'Accord sur l'OMC et les autres accords ou organismes de normalisation pertinents. Une fois encore, il n'existe aucun cadre conceptuel pour définir une architecture internationale optimale ou pour déterminer la répartition souhaitable des sujets entre les institutions.